



Universidad Nacional de La Plata
Maestría en Relaciones Internacionales

La Piedad de Caín.
Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la lucha contra la pobreza
Tesis para obtener el grado académico de Magíster
en Relaciones Internacionales

Tesista: **Javier Leonardo Surasky**

Director: **Norberto E. Consani**

Año 2008

ÍNDICE

Introducción	i
Objeto del trabajo	i
Marco teórico de abordaje desde las relaciones internacionales	ii
Parte 1: Concepto y Medición de la Pobreza	1
Capítulo 1.1: El Inasible Concepto de Pobreza	2
¿Qué entender por pobreza?	2
Una breve referencia a la pobreza como violación de los derechos humanos	14
Capítulo 1.2: La Medición de la Pobreza	17
¿Qué estamos midiendo?	17
Los métodos no normativos indirectos	19
Los métodos semi-normativos y normativos indirectos	21
Los métodos normativos directos	27
Métodos combinados	31
Conclusiones a la Parte 1	40
Parte 2: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	42
Capítulo 2.1: de la Carta de San Francisco a los ODM	43
La evolución del concepto de desarrollo en el marco de Naciones Unidas	43
1990: la década de las grandes conferencias y el avance hacia el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	47
De la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas a la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo.	51
De Monterrey a el financiamiento de los ODM	64
Capítulo 2.2: Avances y Retrocesos en los Primeros Años de los ODM	71
¿Más de lo mismo?	71
El progreso hacia las metas	72
Objetivo 1: erradicar la pobreza extrema y el hambre.	72
Objetivo 2: lograr la enseñanza básica universal.	80
Objetivo 3: promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer	88
Objetivo 4: reducir la mortalidad infantil	94
Objetivo 5: mejorar la salud materna	98
Objetivo 6. Combatir el HIV/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	100
Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	110
Conclusiones a la Parte 2	129

Parte 3: La Lucha contra la Pobreza en el Marco de los ODM	131
Capítulo 3.1: la Meta de Reducir la Pobreza	132
La Cumbre para el Desarrollo Social y los compromisos de 1995	132
La pobreza en la Meta 1	136
La LP de un dólar PPA: limitándonos a la “pobreza extrema”	138
Capítulo 3.2: Progresos hacia la Meta 1	141
¿Qué hemos logrado en cinco años?	141
Conclusiones a la Parte 3	162
Parte 4: Argentina. Crisis, Post-Crisis y ODM	163
Capítulo 4.1: Argentina en Crisis	164
La Argentina en el quinquenio 2000-2005: breve cuadro de situación social	164
Los planes sociales: la respuesta urgente a la crisis	168
La Mesa de Diálogo Argentino: repensar la sociedad	171
Argentina y las IFIs 1: el “mejor alumno” entra en cesación de pagos	173
Argentina y las IFIs 2: del default a la “cancelación” de la deuda con el FMI.	175
La salida del default de la deuda privada	185
Argentina en el banquillo: los juicios ante el CIADI	191
Capítulo 4.2: Los ODM y la Argentina	197
Definiendo los ODM nacionales	197
Capítulo 4.3: el Progreso hacia las Metas Argentinas	206
Aclaración previa	206
Objetivo 2: Alcanzar la educación básica universal	206
Objetivo 3: Promover el trabajo decente	212
Objetivo 4: Promover la igualdad de género	222
Objetivo 5: Reducir la mortalidad infantil	225
Objetivo 6: Mejorar la salud materna	232
Objetivo 7: Combatir el VIH, la tuberculosis, el paludismo, el chagas y otras enfermedades	239
Objetivo 8: Asegurar un medio ambiente sostenible	253
Parte 5: Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre, la Mirada Argentina	271
Capítulo 5.1: el Primer ODM-Argentina	271
La lucha contra la pobreza y la lucha contra el hambre	271
Conclusiones a la Parte 5	281
Parte 6: Conclusiones Finales	283

Bibliografía	294
ANEXO 1: Composición de Grupos de Países y Regiones (nomenclatura ODM)	323
ANEXO 2: Participantes en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas	329
Relación de siglas y abreviaturas	334

INTRODUCCIÓN

Objeto del trabajo

En el año 2000 los líderes mundiales de los Estados integrantes de la Organización de las Naciones Unidas definieron una serie de ocho objetivos internacionales de desarrollo a ser alcanzados a nivel universal a los que denominaron “Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

Tras varios años de trabajar en su estudio, seguimiento y proyecciones hemos llegado a la idea de que en realidad la definición de esos objetivos como prioridades mundiales en materia de desarrollo expresa un consenso internacional meramente formal y que en lo sustancial no existe consenso alguno, entre otras razones porque no se dio la necesaria instancia de debate que ello requiere.

Más aún, del análisis de las metas que los integran -cada objetivo general se descompone en metas particulares- parece resultar que no se trata tanto de objetivos dirigidos a promover el desarrollo sino a luchar contra la pobreza.

No obstante esto nos lleva a una contradicción dado que el primer objetivo está referido a la erradicación de la pobreza definida por la primera meta adosada al mismo como ingresos menores a un dólar diario por persona.

Esta definición de qué debe entenderse por pobreza se presenta como extremadamente estrecha como para aceptar la afirmación de que los Objetivos se orientan, en su totalidad, a la lucha contra ese flagelo.

Nos preguntamos entonces ¿son los Objetivos de Desarrollo del Milenio verdaderos objetivos de desarrollo o son objetivos de lucha contra la pobreza?, ¿qué concepto de pobreza utilizan?, ¿el limitado a los ingresos que surge de su meta 1?, ¿un concepto amplio que resulta de una interpretación conjunta de todos los objetivos y metas?

Pretendemos demostrar que no obstante referir a las personas pobres como aquellas que cuentan con ingresos inferiores a un dólar diario, los Objetivos de Desarrollo del Milenio responden a una concepción de la pobreza que excede la mera carencia de un ingreso mínimo.

Para ello ordenamos nuestro trabajo en partes y capítulos incluyendo conclusiones parciales al final de cada parte, lo que estimamos necesario para facilitar una mejor comprensión de los capítulos que le suceden.

La estructura final es en consecuencia la siguiente:

En la primera parte repasaremos las diferentes ideas que han existido acerca de la pobreza (capítulo 1.1) y las maneras de medirla (capítulo 1.2).

La parte 2 se referirá a los Objetivos de Desarrollo del Milenio presentando la evolución de la idea del desarrollo dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas (capítulo 2.1) hasta llegar al nacimiento de dichos objetivos y las discusiones posteriores sobre el financiamiento que requerirá alcanzarlos.

Luego revisaremos la evolución seguida por cada uno de los objetivos en el lustro inmediato posterior a su nacimiento (2000-2005) en una mirada global (capítulo 2.2) excluyendo al octavo objetivo por las razones que se explicarán en ese momento del trabajo.

La tercera parte hará un tratamiento específico de la meta de reducción de la pobreza planteando sus antecedentes directos (capítulo 3.1) y los progresos realizados en ese punto en particular en el período 2000-2005, manteniéndonos todavía en una aproximación eminentemente global (capítulo 3.2).

Ya en la cuarta parte concentraremos nuestra atención en la Argentina. Comenzaremos por hacer un repaso por la situación política y social que marcó para el país el inicio del siglo -marcado por la crisis que finalmente quedaría expuesta en diciembre de 2001- (capítulo 4.1) para estudiar luego la forma en la que el gobierno de Néstor Kirchner asumió los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el proceso que llevó a la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-Argentina (capítulo 4.2).

Dentro de esta misma parte dedicaremos nuestra atención al seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-Argentina desde su formulación hasta el final de 2005 (capítulo 4.3).

La quinta parte, integrada por un único capítulo (5.1) se refiere específicamente al seguimiento del objetivo argentino de reducción de la pobreza durante el período 2000-2005.

Finalmente las conclusiones buscarán ordenar los datos y la información a los efectos de realizar un examen de validación de nuestra hipótesis.

Marco teórico de abordaje desde las relaciones internacionales

En el complejo universo de las relaciones internacionales el estudio de los factores que impiden, dificultan o propician la cooperación entre los países ha sido abordado desde diferentes teorías con desigual atención.

Hasta el final de la Primera Guerra Mundial no podemos identificar con claridad la existencia de un interés científico en el campo de la cooperación internacional, aunque podamos destacar algunas experiencias previas a la conflagración referidas, sobre todo, a la cooperación comercial, especialmente en materia de regulación de ríos internacionales.

En el período de entreguerras el surgimiento de organizaciones internacionales tales como la Sociedad de las Naciones y la Organización Internacional del Trabajo -cuyos instrumentos constitutivos integran el Tratado de Versalles- va abriendo espacio para el tratamiento institucional de la cooperación internacional.

Pero es solamente después de la Segunda Guerra Mundial -a partir de las reuniones de Bretton Woods y San Francisco que dan nacimiento al Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas- que podemos comenzar a hablar de la configuración de un espacio teórico y político específico del campo.

De hecho “las políticas de ayuda externa y la cooperación internacional para el desarrollo han sido uno de los elementos constitutivos del sistema internacional de posguerra, e incluso un rasgo histórico singular del mismo” (Sanahuja, 2001b:54).

Esta mención a la cooperación internacional como parte del sistema internacional es intencionada: entendemos que no es posible un abordaje serio del tema que nos proponemos si no consideramos el marco en el cual se desenvuelve y al cual integra al mismo tiempo: el orden internacional no es una variable ajena a la cooperación internacional.

Por lo tanto se nos hará necesario recoger en el análisis de la evolución y actualidad de las prioridades de la cooperación internacional elementos de las relaciones internacionales que, sin ser propios de aquella, la condicionan y coadyuvan a que asuma sus formas y objetivos actuales.

En el análisis de las relaciones internacionales tomamos en consideración lo afirmado por Glenn Zinder y Paul Diesing (1977: 21-22) cuando afirman que las diferentes teorías de las relaciones internacionales constituyen “islas” en el gran océano del comportamiento internacional y que “some theorists take up permanent residence on

one (theoretical) island or other, others continue to shuttle, but few attempt to build bridges, perhaps because the islands seem too far apart.”

Intentaremos entonces “construir puentes” adoptando elementos de diferentes teorías que puedan contribuir a una mejor comprensión de los fenómenos que abordaremos.

No obstante ello nuestra “piedra de base” teórica en el campo internacional vendrá dada por el enfoque estructuralista de las relaciones internacionales.

El estructuralismo nace a finales de la década de 1950 y comienzos de la década de 1960, con el telón de fondo del proceso de descolonización y la aparición en la escena internacional de las demandas de los países recién independizados y entiende que “las categorías que rigen nuestra historia se configuraron históricamente” (Wallerstein, 1990:414).

Su instrumental analítico encuentra un antecedente directo en el materialismo histórico y busca brindar explicaciones a las relaciones internacionales tomando como eje la influencia del capital: “Para esta teoría, el sistema capitalista posee una continuidad histórica basada en las relaciones económicas entre dominantes y dominados, a través de la dependencia y la reproducción, por lo cual las relaciones internacionales se explican a partir de las relaciones económicas, sobre la base de esos mecanismos” (Mateo, 2004).

El estructuralismo, entonces, nos es útil como herramienta teórica en tanto se dedica centralmente al estudio del sistema capitalista mundial (funcionamiento, mecanismos de acción y de perpetuación) y hace de los conceptos de subdesarrollo y dependencia herramientas centrales de su análisis.

En cuanto a la idea de subdesarrollo, la vemos originalmente vinculada al grado de crecimiento económico. Dejamos para ser tratado en el texto de la investigación la evolución que atravesó el concepto de desarrollo y -por oposición- el de subdesarrollo.

La “dependencia” fue definida como “una situación en la que la economía de ciertos países está condicionada por el desarrollo y la expansión de otra economía, con respecto a la cual se halla en una posición de subordinación” (Dos Santos, 1970:231).

En consecuencia el sistema capitalista, caracterizado por el desigual desarrollo económico de los Estados en que se organiza, produce que las relaciones entre ellos se den en un marco de estructuras de dependencia.

La cooperación internacional al desarrollo es vista como una herramienta de los países del centro para asegurar la gobernabilidad mundial y por lo tanto afectada a sus propios intereses. Según lo afirma Martínez Peinado (1999:90-96) la cooperación para el desarrollo es vista como la cooperación para el desarrollo del capitalismo.

En palabras de Frank (1969:9) la cooperación internacional al desarrollo no es más que una entente entre países centrales para dirigir el “development of underdevelopment”.

Las unidades de análisis son tanto el sistema capitalista mundial como las partes que lo integran fijando la atención en el Estado pero sin descartar a otros actores internacionales tales como las clases sociales, las empresas multinacionales y los organismos internacionales.

Incluso el propio Estado pierde peso en el análisis de las relaciones internacionales ya que él mismo se encuentra sometido a intereses políticos y económicos dominantes que lo utilizan: el rol del Estado se ve limitado al de una institución puesta al servicio del mercado que cumple la función esencial de brindar apoyo a las clases dominantes.

En el seno del estructuralismo suelen diferenciarse dos corrientes principales: la teoría de la dependencia y la teoría del sistema capitalista mundial aunque, siguiendo a Chris Brown (1985), nos parece más correcto hablar de tres corrientes: la teoría de la

Dependencia (representada en autores tales como Fernando Enrique Cardoso, Enzo Faletto, Raúl Prebisch y Theotônio Dos Santos), la teoría del análisis centro-periferia (Arghiri Emmanuel y Samir Amin) y la teoría del análisis del sistema mundial (Immanuel Wallerstein).

La primera de dichas vertientes se centra en el estudio de las regiones subdesarrolladas y, debido a su origen “cepalino”¹, lo hace particularmente -en realidad de manera casi exclusiva- en el caso sudamericano. En el pensamiento de Prebisch “la economía mundial no es una estructura que se reproduce a sí misma, sino más bien un sistema que registra la expansión cíclica bajo la influencia de la propagación del progreso técnico” (Furtado, 1993:54).

La segunda pone acento en la estructura de reproducción autosuficiente y centrada sobre sí mismo del centro y la existencia de una economía periférica que produce bienes para el centro y no para sí misma.

La última línea parte de la premisa de que, para explicar las desigualdades que marcan la estructura mundial, deben ser tenidas en cuenta en igual medida las regiones desarrolladas y las subdesarrolladas en tanto que un todo integral.

De estas tres líneas dedicaremos atención a las dos últimas en tanto el trabajo pretende una mirada abarcadora que supera el contexto latinoamericano e incluso imposibilita tomar a la región como parámetro de todo el mundo subdesarrollado o pobre, según el caso.

La teoría del análisis del sistema mundial será la que nos permita una mejor comprensión de una situación que definimos como global por el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por el ámbito en que estos encuentran sus antecedentes y origen y por la extensión del fenómeno puntual de nuestro análisis: la pobreza.

La teoría del análisis centro-periferia, en cambio, nos será de utilidad cuando hagamos referencia a los medios a través de los cuales se dan las relaciones específicas entre los países desarrollados y subdesarrollados o ricos y pobres, según el punto de atención de nuestro trabajo.

En la posición de la teoría de los sistemas mundiales Wallerstein (1990:415) asegura que se pretende “eliminar la idea de progreso como trayectoria y plantearla como variable analítica”

El sistema de Estados se ve como una superestructura de la economía mundial, y los Estados como creaciones de las clases dominantes para el mantenimiento del sistema: la soberanía queda reducida a un “mito imperialista” al que echar mano para justificar las guerras entre los Estados del centro.

El limitado rol que otorga al Estado lo lleva a afirmar que la economía mundial se divide no en Estados centrales y periféricos sino en regiones centrales y periféricas “I do not say peripheral states because one characteristic of a peripheral area is that the indigenous state is weak, ranging from its nonexistence (that is, a colonial situation) to one with a low degree of autonomy (that is, a neo-colonial situation)” (Wallerstein, 1976:231).

Reconoce además la existencia de regiones semi-periféricas originadas en antiguos centros o en la promoción de periferias por razones de conveniencia política del centro.

¹ En referencia a la CEPAL (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas).

El valor central de esta semi-periferia es la de “quitar presión” al centro, haciendo las veces de un colchón neumático entre el centro y la periferia.

El poder del Estado queda entonces reducido, en el plano internacional, a un instrumento de reposicionamiento de la burguesía en el mercado y, en el plano interno, al de herramienta de represión dirigida a lograr la adaptación de las partes al mismo.

Todo ello tiene lugar en un esquema mundial organizador que, como decíamos, viene dado por las relaciones desiguales entre un centro poderoso, productor de manufacturas, y una periferia, productora de bienes primarios y alimentos.

Para explicarlo nuevamente nos valemos de una imagen de Immanuel Wallerstein, quien plantea dicho esquema en términos de una “economía-mundo” conformada como un sistema mundial sin autoridad central y en el cual la estructura se define por las relaciones de producción -que han determinado la división internacional del trabajo entre centro y periferia- y no por las relaciones entre los Estados.

El centro explota a la periferia a través de diferentes instrumentos entre los que sobresalen el intercambio desigual, la repatriación de beneficios y la ayuda exterior, todos ellos fuentes de plusvalía. Mientras el centro se enriquece la periferia se empobrece.

La economía mundial es concebida como un juego de suma cero.

Las guerras entre imperios son consideradas inevitables y consecuencia lógica de los conflictos que tienen lugar dentro del sistema.

Los cambios que tienen lugar dentro del sistema pueden ser del tipo que Wallerstein denomina “cíclicos” y que vienen dados por etapas de contracción y expansión que atraviesa el capitalismo.

El cambio real, cambio de estructura, solo llega mediante crisis entendidas como puntos de ruptura conducentes al agotamiento del patrón de acumulación capitalista

Samir Amin (1997:4) entiende que “la desigualdad en el desarrollo de las sociedades humanas es una constante histórica [...] pero sólo en la época moderna la polarización se convierte en el producto inmanente de la expansión mundial de un sistema que, por primera vez en la historia, integra en una misma lógica económica -la capitalista- al conjunto de los pueblos del planeta”

A ello se suma que el mundo se encuentra sometido a un proceso de creciente polarización dentro de un marco caótico resultado de la segunda guerra mundial y que se ha agravado a partir de la desaparición de la Unión Soviética.

Presenta el sistema imperante como fracasado, basándose para realizar tal afirmación en su incapacidad para proponer variantes a la organización en Estados nacionales, industrializar a la periferia y, en última instancia, en el hecho de que el capitalismo productivo haya cedido su lugar a un capitalismo improductivo de tipo financiero.

Para Amin el poder se construye sobre la base de cinco monopolios: el tecnológico, el de control de los mercados financieros mundiales, el de acceso monopolista a los recursos naturales planetarios, el monopolio de los medios de comunicación y el monopolio de las armas de destrucción masiva (Amin, 1999:18-19).

La acumulación de esos monopolios es un proceso en marcha y que tiene lugar en un marco de transformaciones dinámicas de las sociedades, transformaciones que están caracterizada a partir de cuatro “centralidades”: la alienación economicista, la polarización, un concepto de capitalismo que supere la noción de mercado generalizado hacia la de un poder más allá del mercado y la de la subdeterminación de la historia (Amin, 2005:10-11)

El proceso de mundialización es entonces visto como un proceso de encubrimiento del sistema global y el mercado mundial asume la forma de “utopía reaccionaria” (Amin, 1997:100), a esto es a lo que denomina “el capitalismo tal cual es”.

La alternativa real, y en cierto modo forzosa, es la de llevar adelante una mundialización donde una dialéctica entre lo universal y lo particular supere los conceptos actuales de soberanía, identidad e intereses nacionales.

Es así que el capitalismo, en tanto una etapa histórica, debe ser superado ya que “si no se lo supera mediante la construcción de un sistema que termine con la polarización mundial y la alienación economicista, sólo puede conducir a la autodestrucción de la humanidad” (Amin, 2005:13).

Esta base teórica será, como lo adelantábamos, acompañada en ocasiones por una referencia a herramientas propias del neorrealismo, cuyo principal exponente es Kenneth Waltz.

Estructuralismo y neorrealismo comparten la visión de un mundo conflictivo y anárquico, pero a diferencia de los estructuralistas los neorrealistas verán en ello la justificación para que los Estados, ahora llamados a ocupar un lugar preponderante, se encarguen de su propia supervivencia.

Para asegurarla se impone a los Estados generar, conservar y acumular poder, y la variable militar pasa entonces a ocupar el lugar principal.

El neorrealismo hace del Estado el principal actor mundial y la unidad sistémica, cuya aspiración de mínima será su auto preservación y de máxima detentar el dominio universal.

Los Estados son vistos como actores racionales cuya interacción se entiende como un juego de suma cero y en consecuencia la distribución relativa del poder dificulta las posibilidades de cooperar.

Más aún, la anarquía del sistema internacional lleva a que los Estados no participen de regímenes de cooperación internacional cuando entienden que eso implicará que otros Estados sean los más beneficiados (Grieco, Ikenberry; 2003: 103-106).

Pero más allá de la consideración neorrealista del rol preponderante del Estado y del poder, destacamos -a los fines del presente trabajo- la introducción del concepto de “sistema internacional”.

Waltz reconoce la existencia de dos sistemas internacionales: un sistema político constituido por los Estados en el que también actúan otros actores y un sistema económico integrado principalmente por las empresas.

Reconoce una preponderancia del sistema político en la determinación de la estructura sistémica internacional (nos dirá que llegado el caso las empresas acaban recurriendo a los Estados para que protejan sus intereses).

Luego nos dice que “En un nivel un sistema consiste en una estructura y la estructura es el componente de nivel sistémico que posibilita pensar en las unidades como un conjunto diferente de una mera reunión. En otro nivel, el sistema consiste en unidades interactuantes” (Waltz, 1988:63).

Esto requiere la necesaria distinción entre el nivel estructural y el de las unidades y el reconocimiento de que uno y otras se influyen recíprocamente. Una consecuencia de esta comprensión es entender que los cambios en el nivel internacional pueden darse en las unidades y/o en las estructuras: los cambios a nivel de unidades no implican cambios a nivel estructural.

Así nada queda fuera del sistema internacional que estructura a todos los Estados mediante la relación de sus capacidades -militares, políticas, económicas, territoriales-

estableciendo una pirámide de jerarquías relativa al poder y las capacidades de cada unidad estatal.

Los Estados logran sus fines en este tablero de interacciones imponiéndose o negociando poder.

La consideración de la estructura en interacción recíproca con las unidades pone a las unidades como actores en procesos a la vez de socialización -la estructura moldea y limita sus conductas- y de competencia -por los cuales las unidades adaptan sus estilos a las prácticas más aceptables y exitosas- y “las unidades yuxtapuestas de diferentes maneras se comportan de manera diferente” (Waltz, 1998:122).

Es precisamente en este punto donde el neorrealismo hace la aportación más significativa para los fines analíticos en nuestra aproximación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la pobreza y nos permite explicar los cumplimientos selectivos de los compromisos asumidos por los Estados en una doble variante: selección de áreas (¿qué compromisos mantener dentro del total asumido?) y selección territorial (¿con qué Estados mantener esos compromisos dentro del universo internacional?).

Dado el enfoque que pretendemos darle a este trabajo este marco referencial teórico debe ser acompañado por otro específico referido a la conceptualización de la pobreza.

Por razones expositivas hemos preferido dejar el planteo de éste para un tratamiento extenso a lo largo del capítulo 1, debido a que -aún reconociendo que la definición del encuadre metodológico implica una cierta toma de posición- el tratamiento de la pobreza y de la idea de pobreza a utilizar en nuestro trabajo implica una toma de posición cuyo sostenimiento debe ser profundamente respaldado si se quiere mantener una mirada científica seria.

PARTE 1: CONCEPTO Y MEDICIÓN DE LA POBREZA

Ya en 1890 Alfred Marshall (1920:3) escribía que “the study of the causes of poverty is the study of the causes of degradation of a large part of mankind”.

Definir qué se debe entender por “pobreza” “no es un mero ejercicio especulativo. Es un requisito ineludible en el momento de definir las estrategias de políticas públicas cuyo objetivo declarado es atender de forma directa o indirecta las privaciones propias de la pobreza (Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi, Rodríguez, 1999:19).

La literatura sobre el tema es extensa y como muestra de su complejidad podemos recurrir a Paul Spicker (1999) quien identifica once maneras diferentes de interpretar la pobreza sobre la base de: las necesidades insatisfechas, el estándar de vida, la insuficiencia de recursos, la carencia de seguridad básica, la falta de titularidades, las múltiples privaciones, la exclusión, la desigualdad, la pertenencia a una clase social, la dependencia, los padecimientos inaceptables.

Con el fin de ahondar en el concepto mismo de “pobreza” vamos a comenzar realizando un repaso de las principales ideas que se han propuesto al respecto.

CAPITULO 1.1: EL INASIBLE CONCEPTO DE POBREZA

¿Qué entender por pobreza?

La preocupación por la pobreza es antigua, sin embargo hasta el Siglo XX no fue científicamente abordada.

Esta carencia de una aproximación científica no obsta a que en autores clásicos podamos hallar referencias directas al tema: Adam Smith daba ya en 1776 una definición de qué debía entenderse por pobreza: "...una falta de aquellas necesidades que la costumbre de un país hace que sea indecente, tanto para la gente acomodada como para la de clase más baja, carecer de ellas" (Smith, *La Riqueza de las Naciones*, citado en Domínguez Domínguez y Martín Caraballo, 2006:30).

Aún reconociendo estos antecedentes, el punto de partida obligado para el estudio científico de la pobreza está dado por los trabajos de Charles Booth quien en 1889 publicó una obra llamada *Inquiry into the Life and Labour of the People in London* que -completada en 1903- traza un completo mapeo de la pobreza en la ciudad de Londres.

Entre las varias conclusiones que presenta ese trabajo destacamos su apreciación de que más del 30% de los londinenses de entonces vivían en la pobreza.

Para determinar el carácter de pobre desarrolló un sistema en el que catalogaba por separado a las familias y a las calles en las que estas tenían sus casas.

Las familias se organizaban en ocho grupos sociales designados por las letras A a H según la siguiente descripción:

Booth Classification	Description of class
A	The lowest class which consists of some occasional labourers, street sellers, loafers, criminals and semi-criminals. Their life is the life of savages, with vicissitudes of extreme hardship and their only luxury is drink
B	Casual earnings, very poor. The labourers do not get as much as three days work a week, but it is doubtful if many could or would work full time for long together if they had the opportunity. Class B is not one in which men are born and live and die so much as a deposit of those who from mental, moral and physical reasons are incapable of better work
C	Intermittent earning. 18s to 21s per week for a moderate family. The victims of competition and on them falls with particular severity the weight of recurrent depressions of trade. Labourers, poorer artisans and street sellers. This irregularity of employment may show itself in the week or in the year: stevedores and waterside porters may secure only one of two days' work in a week, whereas labourers in the building trades may get only eight or nine months in a year.
D	Small regular earnings. poor, regular earnings. Factory, dock, and warehouse labourers, carmen, messengers and porters. Of the whole section none can be said to rise above poverty, nor are many to be classed as very poor. As a general rule they have a hard struggle to make ends meet, but they are, as a body, decent steady men, paying their way and bringing up their children respectably.

E	Regular standard earnings, 22s to 30s per week for regular work, fairly comfortable. As a rule the wives do not work, but the children do: the boys commonly following the father, the girls taking local trades or going out to service.
F	Higher class labour and the best paid of the artisans. Earnings exceed 30s per week. Foremen are included, city warehousemen of the better class and first hand lightermen; they are usually paid for responsibility and are men of good character and much intelligence.
G	Lower middle class. Shopkeepers and small employers, clerks and subordinate professional men. A hardworking sober, energetic class.
H	Upper middle class, servant keeping class.
Fuente: Charles Booth Online Archive < http://booth.lse.ac.uk >	

Los colores de calle utilizados para el mapeo respondían al tipo de hogares que habitaban en ellas, a saber:

- Negro: clase baja, viciosa, semi-criminal.
- Azul: muy pobres según ingresos.
- Celeste: Pobres según ingresos.
- Púrpura: situación mixta, algunos miembros de la familia no son pobres y otros sí.
- Rosa: ingresos suficientes para no ser pobres.
- Rojo: clase media, ingresos por encima de los meramente suficientes.
- Amarillo: clase media alta y alta, buenos ingresos y nivel de salud.

En los mapas existen calles con más de un color, lo que nos habla de que en las mismas se daba una combinación de tipos de hogares.

Combinando ambas categorías logramos el siguiente cuadro:

Clasificación social de Booth	Color de la calle	
A	Negro	Púrpura
B	Azul	
C	Celeste	
D		
E	Rosa	
F		
G	Rojo	
H	Amarillo	
Fuente: Charles Booth Online Archive < http://booth.lse.ac.uk >		

Los grupos A y B eran considerados “muy pobres” mientras que los grupos C y D lo eran como “pobres”: “Mi pobre [escribía Booth] puede describirse como viviendo en una lucha para obtener las cosas indispensables para vivir y haciendo que ambos objetivos se equiparen, en tanto que los *muy pobres* viven en un estado de insuficiencia crónica” (Fernández López, 2006).

Con estos antecedentes Benjamin Seebohm Rowntree llevó adelante un estudio en la ciudad de York -Inglaterra- y en 1901 publicó su libro *Poverty, A Study of Town Life*.

En la introducción a su trabajo Rowntree (1902:viii) se pregunta: “What was the true measure of the poverty in the city, both in extent and depth? How much of it was due to insufficiency of income and how much to improvidence? How many families were sunk in a poverty so acute that their members suffered from a chronic insufficiency of food and clothing?”.

En busca de las respuestas distingue en primer lugar a quienes son pobres de quienes no lo son, y luego divide el universo de los primeros en dos subgrupos: “(a) Families whose total earnings are insufficient to obtain the minimum necessities for the maintenance of merely physical efficiency. Poverty falling under this may be described as *primary* poverty.

(b) Families whose total earnings would be sufficient for the maintenance of merely physical efficiency were it not that some portion of it is absorbed by other expenditure, either useful or wasteful. Poverty falling under this head may be described as *secondary* poverty.” (Rowntree, 1902:86-87).

Si bien en obras posteriores Rowntree amplió sus ideas sobre la determinación de la condición de pobre² podemos quedarnos con su concepto inicial de la pobreza como la carencia de ingresos suficientes para llenar las necesidades mínimas de sustento que permitan mantener un estado físico satisfactorio.

Se trata de una definición que parte de un enfoque biológico de la pobreza -dado fundamentalmente por las necesidades alimentarias que permiten mantener un estado físico satisfactorio- y luego establece sobre esas bases un enfoque monetario al asignar un valor económico a esos requerimientos.

Avanzando en la conceptualización de la pobreza hallamos los trabajos realizados por Mollie Orshansky que constituyen hasta hoy la base utilizada en los Estados Unidos para medir la pobreza.

Esta socióloga entendía que la pobreza podía ser abordada como un juicio de valor e hizo referencia en sus trabajos a la situación de especial riesgo de ser pobre que pesaba sobre los hogares estadounidenses encabezados por ancianos, mujeres o población no blanca (Orshansky, 1963, 1965 y especialmente 1965b), además de establecer una distinción entre la pobreza urbana y rural.

Orshansky definió la pobreza afirmando que “poverty, like beauty, lies in the eyes of the beholder” (Orshansky, 1969:37) remarcando así el espacio valorativo que encierra el concepto.

Esta afirmación nos parece un tanto exagerada y encontramos en Marx un argumento que la atempera.

Afirma Marx en el capítulo 4 del libro I de *El Capital* que “la suma de los medios de subsistencia deberá, pues, ser suficiente para mantenerla individuo trabajador, en tanto

² Nos referimos a los trabajos del mismo autor publicados *The human needs of labour* de 1937 y *Poverty and the welfare state* de 1950, esta última escrita junto a G.R. Lavers.

que trabajador, en un nivel normal de vida [...] variarán la escala y el modo de satisfacción de las llamadas necesidades primordiales, que como producto histórico dependerán en gran parte del grado de cultura de un país” asumiendo así una postura relativa y agregando luego que “dentro de un determinado país y dentro de un determinado período histórico, ese valor podrá fijarse por el promedio de subsistencias requeridas necesariamente” (Marx, 1931:125).

En el párrafo reproducido Marx está haciendo referencia a que el valor que se asigna en cada momento y sociedad a la fuerza laboral viene dado por las necesidades de quien pone en venta ese bien para poder reproducirlo al día siguiente más los requeridos por su prole en tanto que futuros reemplazos de la actual fuerza trabajadora, y hace expresa referencia al consumo de músculo, nervio y cerebro humanos propios del trabajo.

Así, aunque no se esté refiriendo expresamente a la pobreza, Marx señala que la determinación de ese valor -fácilmente identificable con el enfoque monetario de la pobreza- estará condicionado por procesos históricos y consideraciones morales propias de cada sociedad -y de las luchas que se den en su seno- introduciendo una variable de determinación que si bien se mantiene dentro del campo de lo relativo se aleja de la simple presencia en “los ojos de quien la mira”.

Reafirman esta idea los trabajos de Thompson, creador del concepto de “economía moral” que utilizó en 1971 para explicar la actuación de quienes participaban de los levantamientos ciudadanos de la Inglaterra de los siglos XVIII y XIX en defensa del precio del pan, y cuya acción se limitaba a tomar el control sobre la harina o el pan a los efectos de venderla mediante subastas públicas y entregar el producido de las ventas a sus propietarios. Scott por su parte realizó un trabajo similar sobre revueltas del campesinado en el sureste asiático (Austin: 2003).

Thompson sostenía que “una visión tradicional consistente de las normas y obligaciones sociales, de las funciones económicas apropiadas de diferentes componentes dentro de la comunidad, las que tomadas en su conjunto pueden concebirse como constitutivas de la economía moral de los pobres. Un atropello de estos supuestos morales, tanto como la privación efectiva, constituía la ocasión para la acción directa” (Thompson, E.P. “The moral economy reviewed”, como se cita en Boltvinik, 1999:40).

La condición previa para que se iniciara la acción directa era tanto que se quebraran las normas sociales que referían a las funciones económicas de los grupos en la sociedad como que estas se reputaran conocidas y compartidas por sus miembros, al menos por aquellos que protagonizaban el levantamiento.

Siguiendo este camino que proponen -cada uno a su manera- Marx y Thompson podría parecer que el científico social necesitaría saber únicamente lo que conoce “la gente en general”.

No es así, el científico deberá partir de ese conocimiento -so riesgo de perder de vista el adjetivo que califica su campo de investigación- pero a partir de allí deberá profundizar el esfuerzo de comprensión y explicación.

En palabras de Sen (1992:314) aceptar la definición de pobreza dada por Orshansky equivale a “desplegar las normas morales propias sobre las estadísticas de privación”.

No es esa la base que informa al relativismo sino que quienes se enrolan en este enfoque parten “de la idea de que la pobreza depende de la riqueza general, y tomando en cuenta que ésta no es constante en el tiempo, ellos concluyen que el estándar para identificar a los pobres debe definirse en función del nivel general de ingresos” (Feres, Mancero; 2001:11).

Esta idea ya estaba presente en el planteo que en 1776 hacía Adam Smith (1981:769): “Por mercancías necesarias entendemos no sólo las que son indispensables para el sustento, sino todas aquellas cuya falta constituiría, en cierto modo, algo indecoroso entre las gentes de buena reputación, aun entre las de clase inferior [...] bajo la acepción de cosas necesarias comprendemos no sólo aquellas que la naturaleza presenta como tales para las clases más bajas de la población, sino las que por regla de decencia han llegado a serlo”.

Dentro del enfoque relativista ocupan un lugar destacado las ideas de Peter Townsend y de Anthony Atkinson.

Townsend se aproxima a la pobreza afirmando que “Cualquier conceptualización rigurosa de la determinación social de las necesidades, refuta la idea de necesidades absolutas. Y una relatividad completa se aplica en el tiempo y en el espacio. Las necesidades de la vida no son fijas. Continuamente están siendo adaptadas y aumentadas conforme ocurren cambios en una sociedad y en sus productos” (Townsend, “The development of research on poverty”, como se cita en Boltvinik, Hernández Laos, 1999:5).

En un trabajo anterior el autor había afirmado que “The pattern of spending among poor people is largely determined by the accepted modes of behaviour in the communities in which they live, and thus, in turn, are determined to some extent by the practices adopted by the society as a whole through central and local government. A yardstick for measuring poverty can only be devised in the light of knowledge about family budgets.” (Townsend, 1954:134).

Completando la idea de Townsend, Atkinson (1974:48) afirma que cualquier línea de pobreza se ve influenciada por los modelos de vida usuales y en consecuencia solo puede ser definida con relación al patrón de vida de una sociedad particular, “de esta forma, la medición de la pobreza siempre tomará en cuenta los nuevos bienes y actividades necesarios para participar adecuadamente en la sociedad, a medida que crece el nivel general de vida” (Feres, Mancero; 2001:11).

Estas ideas nos llevan hacia una conceptualización de la pobreza como “privación relativa” por oposición a la pobreza como “privación absoluta” propia del enfoque biológico. El individuo que sufre la pobreza ya no es considerado simplemente una persona física sino un sujeto en sociedad.

Llegamos así a comprender la definición de pobreza de Townsend “When people lack or are denied the income and other resources, including the use of assets and receipt of goods and services in kind equivalent to income, to obtain the conditions of life -that is, the diets, material goods, amenities, standards and services- to enable them to play the roles, participate in the relationships and follow the customary behaviour which is expected of them by virtue of their membership in society, they can be said to be in poverty. They are deprived because of their poverty” (Expert Group on Poverty Statistics, 2006:16).

Una variación interesante de qué debe entenderse por pobreza dentro del enfoque subjetivo es la que aportan Miller y Roby, quienes consideran a la pobreza en términos de estratificación: “They say that casting the issue of poverty in terms of stratification leads to regarding poverty as an issue of inequality. In this way, we look at the nature and size of the differences between the bottom 20 or 10 per cent and the rest of society” (Bellú, Liberati; 2005:3).

Este concepto es pasible de dos importantes críticas:

Por una parte confunde los conceptos de pobreza y desigualdad, entre los cuales se establecen fuertes lazos, pero claramente se diferencian uno del otro.

Por otro lado -causa de la primera crítica- esta idea de la pobreza plantea situaciones que se alejan de la realidad. Así “Una transferencia de ingresos de una persona del grupo superior de ingresos a una en el rango medio tiene que reducir la desigualdad *ceteris paribus*; pero puede dejar la percepción de la pobreza prácticamente intacta. Asimismo, una disminución generalizada del ingreso que no altere la medida de desigualdad escogida puede llevar a un brusco aumento del hambre, de la desnutrición y del sufrimiento evidente [...]. Ignorar información sobre muertes por inanición y sobre el hambre no equivale en realidad a abstenerse de una “precisión pseudocientífica” sino, más bien, es como estar ciego frente a parámetros importantes de la comprensión común de la pobreza” (Sen, 1992:315)

Adoptar una posición relativista en la determinación del sentido de la pobreza implica la necesidad de considerar que o se logra una sociedad perfectamente equitativa o se está en presencia de la pobreza.

Se puede argüir a favor de ello que, aún cuando los que menos tienen no se vean enfrentados a grandes privaciones, el hecho de que se los considere pobres está justificado precisamente por ser el grupo que más desposeído, en el sentido más vulgar del término.

Entendemos no obstante que en ese caso hipotético -y utópico- estaríamos en condiciones de dejar de hablar de pobreza y centrar la discusión en la desigualdad. De hecho la desigualdad puede ser abordada limitando el grupo de análisis solo a los pobres tanto como solo a los que no lo son.

Paul Streeten había avanzado sobre la diferencia entre las conceptualizaciones relativa y absoluta de la pobreza afirmando que existen necesidades físicas y necesidades sociales y que los modos de dar satisfacción a unas y otras son diferentes: mientras los primeros pueden ser normativamente establecidos, los segundos solo adquieren contenido a partir de comportamientos sociales.

Utilizando el ejemplo de la vivienda, una necesidad que parece ubicarse en el ámbito físico más que en el social, afirma que en un entorno rural una carpa bien puede llenar los requisitos de vivienda, lo que es imposible en el entorno urbano (Streeten, 1989).

En forma concreta lo que este autor nos dice es que existen necesidades ligadas no a la mera supervivencia sino a la “calidad de vida” que no aceptan estándares normativos absolutos.

Streeten tiene una posición muy crítica sobre el desarrollo de la ciencia de la economía en general, la que se ve perfectamente reflejado en un reciente artículo de su autoría donde ataca la posición de los “economistas puros”, aquellos que estudian la economía alejados de cualquier otra aproximación a la vida social (Streeten, 2007).

Esta visión de la actualidad de la ciencia económica y del necesario enfoque multidisciplinar de los sucesos que ella estudia lo ha llevado a afirmar que “Poverty and its eradication are ultimately not economic or technical, but political and power problems” (Streeten, 1995:9).

Las consideraciones hasta aquí realizadas nos llevan a entender que si bien la determinación de quién es pobre, y por tanto de la pobreza, se modifica con el paso del tiempo -debido sobre todo a los progresos tecnológicos- eliminar absolutamente la consideración de un elemento objetivo es vaciar de contenido científico cualquier apreciación.

Esta afirmación no significa en modo alguno restar valor al aporte teórico propio del enfoque relativista que ha traído al debate el carácter histórico y espacial de la pobreza sino todo lo contrario: así como debe ser tenido en cuenta un espacio propio de la pobreza que es ahistórico, éste debe ser complementado con un segundo momento de evaluación que contemple circunstancias temporales y espaciales específicas.

Esta visión concuerda con la de Amartya Sen.

Para avanzar en las ideas sobre la pobreza de quien fuera Premio Nobel de Economía en 1998 nos parece fundamental presentar la polémica que éste mantuvo con John Rawls.

Éste último asegura, en su libro *La teoría de la Justicia*, tener como objetivo “presentar una concepción de la justicia que generalice y lleve a un nivel superior de abstracción la conocida teoría del contrato social tal como se encuentra, digamos, en Locke, Rousseau y Kant” (Rawls, 1997:24). No obstante su obra resultó ser absolutamente novedosa.

Parte de una idea basal de justicia a la que denomina como “justicia como imparcialidad” (Rawls, 1997) de la que resultan los principios fundamentales que servirán de guía a la construcción de instituciones sociales justas y, en consecuencia, fijan los extremos de las formas de relación entre los miembros de una sociedad de modo tal que estos resulten a su vez ser justos.

La justicia como imparcialidad solo puede ser construida trabajando sobre el supuesto hipotético de una sociedad cuyos miembros se encuentran, en el momento inicial de la construcción de sus principios, desprovistos de todo conocimiento sobre su espacio dentro de la misma, lo que lleva a un proceso en el que todos los ciudadanos son considerados y se consideran a sí mismos como libres e iguales, supuesto que Rawls menciona como el “velo de ignorancia”.

La justicia como imparcialidad “transmite la idea de que los principios de la justicia se acuerdan en una situación inicial que es justa” (Rawls, 1997:25).

Según el autor en esa situación las personas escogerían dos principios: "El primero exige igualdad en la repartición de derechos y deberes básicos, mientras que el segundo mantiene que las desigualdades sociales y económicas, por ejemplo las desigualdades de riqueza y autoridad, sólo son justas si producen beneficios compensadores para todos y, en particular, para los miembros menos aventajados de la sociedad". (Rawls, 1997:27).

Este segundo principio o “principio de diferencia” requerirá nuestra atención en las páginas posteriores.

Esta justicia no conforma una doctrina universal -en palabras de Rawls (1997:29) “no es una teoría contractual completa”- en tanto que debe dejar espacios para las diferencias que en diversos aspectos (político, religioso, filosófico) tengan posibilidad de ser ejercidas por sus miembros. La justicia en su concepción primera es así imparcial pero no igualadora sino respetuosa de las diferencias.

Luego avanza sobre la consideración de la noción del bien -que debe estar en relación con la de justicia- y hace referencia al requisito de que los ciudadanos compartan (o al menos no difieran considerablemente) en su concepción del bien.

Aquí llegamos a una parte crucial -respecto del asunto que es de nuestro interés en este trabajo- en la teoría de Rawls, y que G. A. Cohen explica de la siguiente manera: “Rawls objetó el supuesto utilitarista de que el bienestar es el aspecto de la condición de una persona al que debe darse atención normativa. Rawls reemplazó la totalidad por la igualdad y el bienestar por los bienes primarios” (Nusbaum-Sen, 1998:28).

La consideración rawlsiana define a los bienes primarios como aquellas cosas que los ciudadanos necesitan en tanto que personas libre e iguales (Rawls, 1996:177).

Se trata de bienes que podemos suponer deseables por cualquier persona en uso de su razón, “las cosas que se supone que un hombre racional quiere tener, además de todas las demás que pudiera querer” (Rawls, 1997:95). Son vistos como los medios con que cuentan los ciudadanos para satisfacer sus necesidades, a diferencia de aquellos dirigidos a satisfacer preferencias o deseos.

Rawls identifica una lista abierta de bienes primarios en la que incluye a los derechos y libertades básicas, la libertad de movimiento, la libertad para escoger ocupación, los poderes y las prerrogativas que acompañan los cargos en instituciones políticas y económicas, el ingreso y la riqueza y el sentimiento de auto-respeto.

Así los bienes primarios constituyen medios que permiten a los ciudadanos llenar sus necesidades y no fines en sí mismos ya que “aún cuando los planes racionales de la gente sí tienen diferentes fines [...] cualquiera que sea el sistema de fines de uno, los bienes primarios son bienes necesarios” (Rawls, 1997:96).

Algunas de las consideraciones presentadas sufrieron modificaciones en una obra posterior de Rawls publicada bajo el título *El liberalismo político* en la que realizó un replanteo de su teoría de la justicia.

“El supuesto *defecto* de la *teoría de la justicia* según su propio autor, tenía que ver con sus presupuestos *iluministas*. Esto es, la teoría suponía un ideal *iluminista* conforme al cual era dable esperar el hallazgo de una doctrina filosófica que fuera capaz de decirnos qué conductas son correctas y cuáles no, y que fuera, a la vez, capaz de ser reconocida por cualquier persona que razonase de modo adecuado” (Gargarella, 1997:392).

En un mundo integrado por sociedades multiculturales esta aspiración se torna irrealizable ya que las sociedades actuales “no se caracterizan meramente por el hecho de un pluralismo de doctrinas religiosas, filosóficas y morales abarcativas, sino más bien por un pluralismo de doctrinas incompatibles entre sí pero, aún así, razonables” (Rawls, 2003:xix).

En su nueva aproximación Rawls refiere a la posibilidad de hallar un consenso superpuesto sobre la base de la identificación de acuerdos básicos entre las diferentes doctrinas existentes, pero esto requiere que el principio de la diferencia de la *Teoría de la justicia*, base de la igualdad en la distribución de bienes primarios, pueda ser sacrificado en beneficio del logro de acuerdos consensuales.

Gargarella (2002:115) afirma que en la nueva visión de Rawls “el autor muestra cómo su segundo principio de justicia, referido a las desigualdades económicas, cumple dentro de su reelaborada doctrina un rol casi marginal, claramente menos importante que el que cumple el primer principio, referido a las libertades civiles”.

Esa opinión se apoya sobre consideraciones que Rawls incluye en *El liberalismo político*, tales como la exclusión del principio de diferencia de las cuestiones básicas que deben servir de marco para alcanzar el consenso superpuesto.

Sen toma como punto de partida la concepción de Rawls, pero va más allá al plantear que “la relación existente entre los bienes primarios y el bien-estar, pueden variar drásticamente respecto de la posibilidad y capacidad de convertir a los bienes primarios en obtención de bien-estar. Como asimismo puede variar la relación entre los bienes primarios y la libertad de perseguir los propios objetivos incluido el mismo bien-estar” (Firmenich, 2002:2).

Amartya Sen afirma que el motivo y estructura de su trabajo “Justicia: medios contra libertades”, se encuentra en la teoría de la justicia como equidad de Rawls (Sen,

1998:109), lo que no debe llevarnos a pensar en que exista una completa aceptación de la misma.

Por el contrario Sen (1998:110) mantendrá que “las comparaciones de posesiones de *medios* para la libertad (tales como *bienes primarios*, *recursos* o *rentas*) no pueden proporcionar las comparaciones interpersonales que constituyen una parte esencial de la base informacional de la justicia”, entendiéndose por tal aquella de la que depende el juicio en forma directa.

Continúa luego: “la diversidad interpersonal en la conversión de bienes primarios en libertad para conseguir cosas introduce elementos de arbitrariedad en la teoría rawlsiana” (Sen, 1998:110).

No todas las personas podrán obtener la misma libertad del mismo conjunto de bienes, dado que difiere entre ellas la habilidad para articular esa transformación por razones de diverso tipo: nivel de educación, intereses personales, dificultades físicas, pautas culturales.

Sen busca entonces un elemento que se ubica entre los bienes primarios y la libertad: “It is arguable that what is missing in all this framework is some notion of “basic capabilities”: a person being able to do certain basic things” (Sen, 1980:218).

Se produce así un desplazamiento del centro de atención de los bienes primarios hacia la libertad en sí misma “La capacidad representa la libertad, mientras que los bienes primarios nos hablan sólo de los medios para la libertad, con una relación variable interpersonalmente entre los medios y la libertad real para conseguir cosas” (Sen, 1998:119).

“En la evaluación de la justicia basada en capacidades, las reivindicaciones individuales no se valoran en términos de los recursos o bienes primarios que poseen las distintas personas, sino en términos de las libertades de que realmente gozan para elegir entre los diferentes modos de vivir que pueden tener razones para valorar. Es esta libertad real la que representa la *capacidad* de una persona” (Sen, 1998:115).

El concepto de “capacidad” es uno de los dos componentes centrales de la teoría de Sen, el segundo es el de las “funciones” o “funcionamientos”.

Los funcionamientos son aquellas “diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser (...) pueden ir desde las elementales, comer bien y no padecer enfermedades evitables, hasta actividades o estados personales muy complejos, como ser capaz de participar en la vida de la comunidad y respetarse uno mismo” (Sen, 2000:99), constituyen “el conjunto de derechos y oportunidades que determina la capacidad de elección de un individuo” (Prats Catalá, 2004:113).

Ejemplos de funcionamientos son comer, leer, hacer deportes, estar bien nutrido y estar sano.

Los funcionamientos de una persona están en la base de sus capacidades, que podrán ser entendidas como las combinaciones de aquellos que le sea posible conseguir y así la capacidad adquiere su perfil: es “un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones” (Sen, 2000:100).

A esta altura, habiendo presentado diferencias esenciales entre las propuestas de Rawls y Sen, podemos identificar su punto de confluencia básico: ambos parten de la intención de encontrar una opción al utilitarismo tanto económico como político y rechazan la idea de que la justicia pueda ser considerada a partir de la suma aritmética de utilidades individuales.

Pero el enfoque de las capacidades de Sen consigue al mismo tiempo superar el utilitarismo, en tanto una forma de subjetivismo absoluto independiente de condiciones

mínimas objetivas, y la teoría de la justicia de Rawls, en tanto objetivismo absoluto que no considere las diferencias interpersonales en la forma de convertir los bienes en libertad (Fascioli, 2004:70-71).

¿Cuáles son las principales fuentes de privación de libertad según Sen? -o en otros términos- ¿cuáles son para él los obstáculos a la capacidad en tanto que libertad fundamental? La tiranía y la pobreza (Sen, 2000:19).

Por pobreza Sen entiende “la privación de capacidades básicas” (Sen, 2000:114).

Para presentar las ventajas de su enfoque respecto del basado en los ingresos presenta tres argumentos (Sen, 2000):

1. Se concentra en privaciones intrínsecamente importantes por oposición a las instrumentalmente importantes.
2. La renta insuficiente es sólo uno de los factores que privan a las personas de sus capacidades.
3. La relación entre renta insuficiente y falta de capacidades es instrumental y por tanto variable entre comunidades, familias e -incluso- entre individuos.

Entendemos que el aporte fundamental del enfoque basado en capacidades se encuentra en la posibilidad de lograr una mejor comprensión de las causas y naturaleza de la pobreza “trasladando la atención principal de los medios (y de un determinado medio que suele ser objeto de atención exclusiva, a saber, la renta) a los fines que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines” (Sen, 2000:117).

Pero allende este importantísimo progreso, la visión de Sen deja claramente establecido el hecho de que la pobreza es un fenómeno multidimensional, con lo que se “advierde que la privación no se restringe a un único elemento sino a un sistema relacionado de elementos” (Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi, Rodríguez; 1999:20).

Sen supera -en su concepción de la pobreza- a la carencia de ingresos, aunque no la descarta sino que, por el contrario, la inscribe como un factor fundamental que atenta contra el desarrollo de las capacidades de las personas.

Pero una pregunta esencial sigue aún sin respuesta: ¿qué capacidades son “básicas”?

Existen importantes debates al respecto ya que el establecimiento de una “lista” de este tipo de bienes implica profundas valoraciones sobre el ser.

Aquí es donde aparece claramente la adscripción del economista al enfoque absoluto de la pobreza, lo que llevará a Amartya Sen (1978) a afirmar la existencia de un necesario complemento de la pobreza relativa dado por la existencia de un núcleo irreductible de privación absoluta “la privación relativa desde el punto de vista de las rentas puede provocar una privación absoluta desde el punto de vista de las capacidades” (Sen, 2000:116).

Así la mirada relativista de la pobreza “resulta esencialmente incompleta como concepción de la pobreza y complementa (aunque no sustituye) la perspectiva anterior de la desposesión absoluta. El tan criticado enfoque biológico, que requiere una reformulación sustancial, mas no el rechazo, se relaciona con este núcleo irreductible de privación absoluta, manteniendo los problemas de la muerte por inanición y el hambre en el centro del concepto de pobreza” (Sen, 1992:316).

Más cerca en el tiempo y en la misma línea hallamos a Desai (citado por Hernández Laos, 2006:2) quien afirma que “Sólo la sociedad en que viven las personas puede tener una perspectiva de lo que sus miembros requieren para llevar una vida decente o poseer un mínimo de capacidades para funcionar como miembros de esa sociedad” –retomando

así una línea relativista- no obstante lo cual distingue cinco capacidades básicas que afirman la existencia de un “núcleo duro” -absoluto- en la pobreza:

1. Permanecer vivo y disfrutar una vida prolongada.
2. Asegurar la reproducción (biológica) de las personas.
3. Gozar una vida saludable.
4. Interactuar socialmente.
5. Tener conocimiento y libertad de pensamiento y expresión.

En una postura similar se enrolan Doyal y Gough, quienes plantean que la crisis del Estado de Bienestar plantea la necesidad de encontrar “un nuevo marco conceptual en el cual inscribir un proyecto democrático y universal de producción de necesidades sociales, capaces de garantizar la autonomía y libertad de los ciudadanos, en una sociedad moralmente aceptable” (Doyal, Gough; 1994:13).

En su búsqueda afirman la existencia de necesidades objetivas e identifican dos necesidades básicas fundamentales:

1. Supervivencia física.
2. Autonomía personal.

“La sobrevivencia física y la autonomía personal son las precondiciones de cualquier acción individual en toda cultura, por lo que constituyen las necesidades humanas más básicas: aquellas que deben satisfacerse en algún grado antes de que los actores puedan participar en su forma de vida buscando alcanzar otras metas valiosas” (Doyal; Gough, 1994:53).

Las necesidades son diferenciadas de los deseos de las personas ya que la satisfacción de las primeras está vinculada con la prevención de daños mientras que los segundos se mueven en el campo de las preferencias: “uno puede necesitar lo que quiere, y querer o no lo que necesita. Lo que no puede suceder es no necesitar aquello que se requiere a fin de prevenir daños graves” (Doyal; Gough, 1994:71).

Una segunda distinción esencial es la que ambos autores establecen entre “necesidades” y “satisfactores”. Estos últimos pueden consistir en objetos -bienes y servicios-, relaciones o actividades. “Para algunas necesidades como la alimentación, los satisfactores fundamentales son bienes; para otras, como la atención a la salud, son bienes y servicios; para las necesidades afectivas, en cambio, los satisfactores centrales son las relaciones con otras personas; hay otras necesidades, particularmente las de autoestima y autorrealización [...] cuya satisfacción se deriva sobre todo de la propia actividad del sujeto” (Boltvinik, 2003:19).

Mientras que los objetos satisfactores se alcanzan a través de recursos fundamentalmente económicos (o bien monetariamente cuantificables), los satisfactores relaciones y los satisfactores actividades precisan de otros recursos: tiempo, conocimiento y habilidades.

Como se ve, a través de un camino diferente llegamos nuevamente a considerar como elementos centrales para el bienestar de las personas -para el logro de las “necesidades humanas” de Doyal y Gough- la posibilidad de gozar de una vida prolongada y saludable (tiempo), que nos permita la interacción social; de tener conocimiento y libertad de pensamiento y expresión (conocimiento y habilidades) y de disfrutar de niveles mínimos de ingresos monetarios.

Sean cuales fueran las necesidades que se identifiquen finalmente como “básicas”, “primarias”, “humanas” -y sin por ello considerar que se trata de un asunto menor- esta concepción de la pobreza nos pone frente a un dilema: ¿cuál es la diferencia entre pobreza y bajos niveles de Desarrollo?

El PNUD (2000) afirma que el Desarrollo es “el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y capacidades humanas” (PNUD, 2000:17) identificando como centrales las de llevar una vida larga y saludable, conocimientos y un nivel de vida decente.

De esa afirmación podría desprenderse que hablar de Desarrollo -al menos de Desarrollo Humano- y de lucha contra la pobreza es lo mismo, sentido en el cual se parece pronunciarse Boltvinik (1999:37-38) al decir que “si el concepto de pobreza ha de tener alguna utilidad, debemos restringirlo a expresar la insatisfacción de aquellas necesidades humanas cuya satisfacción depende de condiciones económicas. De lo contrario la pobreza se confunde con otras dimensiones del sufrimiento (o desventaja) del ser humano [y] la capacidad diferenciadora del concepto (su habilidad para distinguir los pobres de los no pobres) se perdería y se volvería inútil como instrumento de política”.

No estamos de acuerdo. Esas “otras dimensiones del sufrimiento” son parte integrante de la pobreza, tal como lo ha demostrado Sen, La pobreza de renta es un subconjunto -fundamental por cierto- de la pobreza, caracterizada por un entrecruzamiento de privaciones.

Tampoco estamos de acuerdo con él en que se pierde la “capacidad diferenciadora del concepto”, muy por el contrario lo que se consigue es ponerla en su lugar: lo que estamos denominando pobreza de renta sólo es útil como instrumento para la definición de políticas orientadas a enfrentar esta dimensión de la pobreza y adquiere valor únicamente si se lo contempla dentro de sus limitaciones.

¿Cómo avanzar entonces en la diferenciación entre pobreza y bajos niveles de Desarrollo? El PNUD nos da una primera pauta al decir que “Si el desarrollo humano consiste en ampliar las opciones, la pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo” (PNUD, 1997:17).

Afirmamos que mientras la pobreza se refiere a una situación de carencias individual, familiar, nacional o -a lo sumo- regional, el Desarrollo tiene como objeto a aquello con lo que la sociedad cuenta, de allí que “Eradicating, or at least reducing, poverty lies at the heart of development economics.” (Kanbur; Squire: 1999:1), y que las perspectivas de uno y otro difieran sustancialmente.

En su trabajo *Problems in the Definition and Measurement of Poverty* (como se cita en Sen, 1992:310), Rein afirma que “A las personas no se les debería permitir llegar a ser tan pobres como para ofender o causar dolor a la sociedad. No es tanto la miseria o los sufrimientos de los pobres sino la incomodidad y el costo para la comunidad lo que resulta crucial para esta concepción de la pobreza. La pobreza es un problema en la medida que los bajos ingresos crean problemas para quienes no son pobres”.

Esta idea transfiere el foco de atención de la pobreza desde las personas que la padecen hacia la sociedad que integran.

Se trata de una idea repulsiva que bien podría fundar teorías orientadas a “terminar la pobreza asesinando a los pobres”.

De ella solo es rescatable el hecho de que conciba a la pobreza como un factor que perturba a la sociedad en su conjunto y no únicamente a quienes se ven sumidos en la miseria.

Se entiende entonces que los debates sobre la pobreza en una sociedad son diferentes a los debates sobre la pobreza de esa sociedad (bajo nivel de desarrollo).

Se trata sin duda de cuestiones estrechamente vinculadas -una y otro se potencian mutuamente- pero diferentes.

Identificar pobreza y subdesarrollo nos impediría hablar de la existencia de grupos pobres dentro de sociedades desarrolladas o la inversa, grupos ricos en sociedades subdesarrolladas. Pero tanto una como la otra existen.

Los vínculos estrechos nos permiten sin embargo utilizar la expresión “países pobres” en lugar de “subdesarrollados” o “en desarrollo” y “países ricos” en lugar de “desarrollados” siempre que no se pierda el punto de vista: nos referimos a la sociedad como un todo y no a sus integrantes.

Una breve referencia a la pobreza como violación de los derechos humanos

Si bien no es éste el tema central de nuestro trabajo entendemos que no es posible obviar en el tratamiento de la conceptualización de la pobreza una mirada a la relación que existe entre la misma y el respeto de los derechos humanos.

La mirada de la pobreza desde la perspectiva de los derechos básicos complementa lo dicho hasta aquí introduciendo nuevos elementos que coadyuvan a una mejor comprensión del fenómeno.

Lo primero que debemos tener en cuenta en un enfoque de la pobreza basado en derechos humanos es que la misma debe necesariamente ser observada como una situación en la que confluyen múltiples vectores y no únicamente la carencia de ingresos, acercándonos a las ya mencionadas concepciones amplias de la misma.

Desde esta perspectiva afirma Gialdino (2003:1079) que “Las personas pobres son aquellas que se ven sometidas a un entramado de relaciones de privación de múltiples bienes materiales, simbólicos, espirituales y de trascendencia, imprescindibles para el desarrollo autónomo de su identidad esencial y existencial. Dicha privación entraña, por un lado, el quebrantamiento de numerosos derechos humanos de jerarquía constitucional y, por el otro, la inobservancia de obligaciones asumidas por el Estado de cara a todas las personas bajo su jurisdicción y a la comunidad internacional”.

Ahora bien, ¿puede efectivamente la pobreza ser tenida por violatoria de los derechos humanos?

Una primera respuesta se aferra a cuestiones jurídico-formales vinculadas a la normativa internacional en la materia y nos señala que no existe reconocimiento jurídico alguno para tal afirmación: no hay acuerdo internacional jurídicamente vinculante que defina a la pobreza como violatoria de los derechos humanos.

Esta posición -si bien niega que la pobreza constituya *per se* una violación de derechos básicos de las personas- desplaza la discusión a la posibilidad de considerar que la pobreza es el resultado de la suma de violaciones de un conjunto de derechos fundamentales jurídicamente reconocidos³, tales como:

- El derecho a una vida digna (DUDH, Art. 3; PIDCyP, Art. 6).
- El derecho a la salud (DUDH, Art. 25; PIDESC, Art. 12).
- El derecho a una vivienda digna (DUDH, Art. 25; PIDECS, Art. 11).
- El derecho a una alimentación adecuada (DUDH, Art. 25; Art. 11).
- El derecho al trabajo (DUDH, Art. 23; PIDESC, Art. 6).
- El derecho a la seguridad social (DUDH, Art. 22; PIDESC, Art. 9).

³ Dado que no se trata del tema central del trabajo vamos a tomar como ejemplos solo algunos de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que en conjunto son considerados como la “Carta Magna” internacional de los derechos humanos.

- El derecho a no ser discriminado (DUDH, PIDCyP y PIDESC, Art. 2).

No vamos a entrar aquí a debatir si la pobreza implica también una violación a otros derechos básicos reconocidos, tales como la prohibición de someter a las personas a tratos crueles, inhumanos o degradantes (ver Gialdino, 2003) o el derecho a la libertad personal (para una interpretación favorable a la comprensión de que la pobreza implica su violación pueden verse Sen (2000) Naciones Unidas (2005b) y PNUD (2000)), pero dejamos aclarado que una comprensión amplia de la pobreza nos lleva a asumir que sí. Entendemos que la pobreza es diferente a la mera agregación de esos factores ya que conforma una “esfera infernal” en la que cada punto está en permanente conexión con todos los demás.

Desde la perspectiva de derechos humanos lo que caracteriza a la pobreza como violatoria de los mismos no es su contenido sino la particular forma de interrelación entre esas variables, de por sí violatorias de derechos fundamentales.

Es en esa especial forma de intervenciones donde encontramos el rasgo diferencial que permite considerar a la pobreza como una violación en sí misma de los derechos humanos.

La falta de reconocimiento de la pobreza -hasta la actualidad- como violación de los derechos humanos a lo sumo demuestra la falta de un acuerdo normativo internacional a esta idea, pero de ello no se sigue que la pobreza no sea una violación de los derechos humanos.

El hecho de que la sociedad internacional no haya podido expresar jurídicamente un acuerdo en este sentido no constituye una negación de la pobreza como violación de los derechos humanos sino una asignatura pendiente sobre la cual intenta avanzar mediante la elaboración de proyectos de acuerdos internacionales (ver Naciones Unidas, 2002) en los que la pobreza -extrema- es calificada de violatoria de los derechos elementales de las personas (Surasky, 2004).

Refuerzan el sentido indicado las interpretaciones amplias que se han realizado del derecho a la vida tanto por el Comité de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴ y nuestra Corte Suprema de Justicia⁵.

Se afirma allí que la pobreza coarta la libertad de elegir un proyecto de vida propio en condiciones de dignidad. Es pertinente recordar que el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos nos habla de "elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad".

Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que "El proyecto de vida se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone. En rigor, las opciones son la expresión y garantía de la libertad. Difícilmente se podría decir que una persona es verdaderamente libre si carece de opciones para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación."⁶

⁴ Casos Loayza Tamayo, sentencia sobre Reparaciones, y Villagrán Morales, votos concurrentes de los jueces Cancado Trindade y Abreu Burelli.

⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, casos “Campodónico de Beviaqua c. Ministerio de Salud y Acción Social”, sentencia del 24 de octubre de 2000 y Monteserin c. Ministerio de Salud y Acción Social, sentencia del 16 de octubre de 2001.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Loayza Tamayo. Reparaciones (art. 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), sent. del 27-11-1998, Serie C N° 42, párr. 148

Como lo afirma el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2004) “Los derechos humanos pueden parecer ideales remotos si su familia está pasando hambre, o si no puede protegerse o proteger a sus familiares contra enfermedades fácilmente evitables o asegurar a sus hijos una enseñanza básica. Sin embargo, es en circunstancias de crisis y extrema privación cuando los derechos humanos asumen su mayor importancia”.

CAPÍTULO 1.2: LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

¿Qué estamos midiendo?

Las cuestiones que deberán tenerse en consideración ahora refieren a la identificación de la población que será considerada pobre y a su agregación.

Diferentes sistemas de medición de la pobreza responden a diferentes definiciones de la misma, lo que implica que *de facto* no están “midiendo lo mismo”.

“La construcción de indicadores para medir la pobreza, no es una mera tarea técnica. Ciertas medidas se corresponden con determinadas formas de concebir el problema y con ciertas estrategias de política frente a éste. El concepto, la medida y las acciones sobre la pobreza son aspectos que se condicionan mutuamente” (Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi, Rodríguez; 1999:47).

Ravallion (2003:3) afirma que “before trying to quantify anything, one must first be clear about the concept to be measured”.

En lo que va de este capítulo hemos revisado diferentes concepciones de la pobreza y ahora vamos a hacer un breve recorrido por algunos de los principales sistemas que se utilizan para medirla.

La identificación de la población en situación de pobreza “implica realizar una comparación entre distintos niveles de bienestar. Por lo tanto se debe elegir una variable cuantificable que actúe como [su] indicador” (Feres, Mancero; 2001:13).

La variable más comúnmente utilizada ha sido y es la renta, ya sea que nos aproximemos a ella a través del consumo o del ingreso y desde el nivel individual o familiar.

En consecuencia “las diferencias en la medición de la pobreza también surgen porque en algunos casos se considera el consumo real de bienes y servicios o el acceso a ellos, en tanto que en otros la variable considerada para identificar a las personas pobres es la capacidad -en términos de los recursos (generalmente ingresos)- de una persona u hogar de obtener dichos bienes y servicios” (Beccaría, Feres, Sáinz; 1999:84).

Es obvio que la medición de la pobreza sobre estas variables o bien considera a la misma como pobreza de renta (medida como consumo o como ingresos) o bien tiene un importante sesgo hacia la misma.

Ya sabemos que esta consideración de la pobreza es absolutamente insuficiente para atrapar el sentido de la misma en su integridad.

Por ello veremos también algunos “enfoques alternativos” que parten del “rechazo explícito a la posibilidad de encontrar una vara de medición única y universal, y por ello se convierten inevitablemente en enfoques multidimensionales” (Boltvinik, 1999:37).

Habiendo hecho esta salvedad comenzaremos por presentar los métodos de medición de la pobreza más usuales -aún cuando esto nos obliga a considerar por el momento a la pobreza como pobreza de renta-.

De entre las diferentes clasificaciones que nos permiten una más clara presentación de los métodos de medición vamos a seguir la adoptada por Boltvinik que distingue entre métodos normativos y no normativos: “para los propósitos de esta clasificación, entiendo por métodos normativos aquellos que definen un umbral (o umbrales) sobre la base de un nivel mínimo de vida aceptable (aunque ésta sea vaga o imprecisa) que luego se compara con la situación observada del hogar o del individuo. Los no normativos son aquellos que, o bien definen un umbral basado en una noción desconectada de un nivel de vida mínimamente aceptable, o no definen un umbral *ex-ante*” (Boltvinik, 1999:44).

Entre unos y otros se ubica la categoría de los métodos semi normativos.

“Los normativos y seminormativos se clasifican, además, en la tipología, con base en dos características: la naturaleza directa o indirecta de la medición del bienestar (o de las carencias) y el uso de indicadores en una o varias dimensiones” (Boltvinik, 2003b:454).

Los métodos no normativos son, en cambio, necesariamente indirectos.

Entendemos que un método de medición de la pobreza es directo cuando considera que “una persona pobre es aquella que no satisface una o varias necesidades básicas [...] El enfoque *indirecto*, en cambio, clasificará como pobres a aquellas personas que no cuenten con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas” (Feres, Mancero; 2001:18).

Finalmente “la utilización, o no, del dinero como única unidad de medición puede permitir trazar una división entre metodologías unidimensionales y multidimensionales de medición de la pobreza” (Golovanevsky, 2003:6).

Agregamos que las unidades de medición que se utilizan son o bien la persona o bien la familia.

Tipología de los métodos de medición de la pobreza.			
		Unidimensionales	Multidimensionales
Indirectos	No normativos	Líneas de pobreza (LP) Puramente relativistas (OCDE) Otras LP no normativas (punto Wolf) Otros no normativos (coeficiente de Engel)	
	Seminormativos y normativos	Canasta normativa alimentaria (Orshansky, CEPAL) Canasta normativa generalizada (COPLAMAR, Bradshaw) LP subjetivas (Leyden, Hagenars)	Ingreso-tiempo (Vickery, Boltvinik-Damián)
Directos	Normativos		Necesidades básicas insatisfechas Variante original (INDEC, PNUD) Variante mejorada (Boltvinik, UDAPSO) Índice de privación Variante original (Townsend) Variante mejorada (Desai-Shah) Carencia forzada de satisfactores básicos socialmente percibidos (Mack-Lansley)

Combinados	Seminormativos y normativos		Línea de pobreza objetiva (Townsend-Gordon) Normas de NBI reveladas (Progresos/Oportunidades) MMIP versión original (PNUD) MMIP versión mejorada (Boltvinik) Índice de progreso social-privación vital (Desai) “Pobres de verdad” (Nolan-Whelan) ”Pobres de verdad consensuales” (Hallerod)
			Fuente: Boltvinik (2003b)

Los métodos no normativos indirectos

Comenzaremos por asomarnos a la utilización de líneas de pobreza (LP).

El precursor de la utilización de este sistema fue Booth -aunque en su trabajo nunca haya definido una LP- cuya ocupación como empresario naviero lo llevó a utilizar la expresión “línea de pobreza” trazando un símil con la línea de flotación de los barcos.

Por LP entendemos, siguiendo a Ravallion (1999:117) la expresión del “costo monetario de un nivel de bienestar para una persona [u hogar] dada, en un momento y un lugar dados. Las personas que no alcanzan ese nivel de bienestar se consideran pobres, y quienes sí lo hacen se excluyen de esa calificación”.

En consecuencia las diferentes aproximaciones a la LP se apoyarán en un nivel de bienestar previamente acordado o no, en como determinarlo y en como determinar si las personas lo alcanzan.

Dado que ya nos hemos ocupado en este mismo capítulo de los debates sobre el concepto de pobreza -directamente emparentados con el de bienestar- en lo sucesivo el acento estará puesto en las otras dos cuestiones.

Rowntree, al buscar el umbral divisorio entre los pobres y quines no lo son, afirma que “we must ascertain what income is required by families of different sizes to provide the minimum of food, clothing, and shelter needful for the maintenance of merely physical health” (Rowntree, 1902:87).

Para estimar esos ingresos toma tres variables: alimento, renta y “otros varios” entre los que incluye ropa, energía y jabón.

Respecto de la alimentación estima sobre la base de trabajos científicos previos cuál es la cantidad de comida requerida por persona, estableciendo la figura del varón adulto como parámetro para calcular a partir de allí las necesidades de mujeres, niños y ancianos.

Luego avanza sobre la calidad nutricional de los alimentos y, finalmente, cuantifica el valor de adquirir una canasta alimentaria capaz de satisfacer las necesidades de una familia integrada por padre, madre y tres hijos.

Respecto de la renta, afirma las dificultades de establecer un análisis como el aplicado a la alimentación y opta por considerar que “the actual sums paid for rent have been taken as the necessary minimum rent expenditure” (Rowntree, 1902:106).

Para establecer el valor del vestido y otras necesidades preguntó a los trabajadores encuestados sobre sus gastos en la materia, pidiéndoles que fijaran un mínimo anual de gastos y cuando estos no pudieron responder se guió por estimaciones.

Sobre esta base estableció que los gastos que debía realizar una familia -nuevamente padre, madre y tres hijos- por semana para solventar las variables escogidas era de 21 shillings y 8 pence, fijando así la primera línea de pobreza sobre bases científicas en la historia.

Esa línea demarcaba el límite superior de la pobreza que calificaba como “primaria”. La pobreza “secundaria” -situación de una familia cuyos ingresos serían suficientes para mantener el estado físico satisfactorio de sus miembros si no fuera porque parte de los mismos se destinan a otros gastos, sean útiles o no- fue establecida sobre la base de la localización de hogares con ingresos suficientes para ubicarse fuera de la pobreza pero que presentaban carencias propias de los pobres primarios.

En esos casos, cuando las carencias no eran lo suficientemente obvias para ubicar al hogar dentro de la pobreza secundaria, Rowntree recurrió a información obtenida de vecinos o de los propios miembros de la familia que identificaron la presencia de padres o madres bebedores compulsivos.

Para Rowntree la distinción entre pobres primarios y secundarios no responde a los ingresos efectivamente percibidos sino a la manera en que se realizan los gastos.

Se trata de una medición absoluta de la pobreza que si bien tienen el mérito de haber logrado fijar un mínimo por debajo del cual no puede ser seriamente considerado ningún concepto de pobreza -independientemente de consideraciones temporales o espaciales- es pasible también de importantes críticas.

Para comenzar se le achaca la dificultad de medir requerimientos nutricionales mínimos y, aún si esto fuera posible, aumentan los problemas al pretender definir los alimentos con los que estos se ven satisfechos para luego poder otorgarles una valoración económica (Sen, 1992).

Una forma completamente diferente de trazar una LP es la que adopta la OCDE al asumir un relativismo absoluto: “The poverty lines are here defined as 40, 50 or 60 per cent of median equivalent disposable income” (Burniaux, Dang, Fore, Förster, d’Ercole, Oxley; 1998:29).

De igual forma la Comisión Europea considera como pobres a aquellos que cuentan con un ingreso inferior al 60% del ingreso medio disponible por adulto en el país miembro correspondiente (EUROSTAT).

El método “Punto Wolf” fija la LP estimando el consumo agregado *per cápita* como función del ingreso *per cápita*, para luego determinar el punto de equilibrio o punto Wolf, que será aquel en el cual los ingresos sean iguales a los gastos o, en otras palabras, considerará pobres a las unidades de análisis cuyos ahorros sean cero o menor que cero.

Si bien “este método tiene la ventaja de basarse en el comportamiento real del consumidor” entendemos como un inconveniente considerable en su aplicación el hecho de que aún cuando traza la división entre los que son pobres y aquellos que no lo son en función de un cierto nivel de consumo “no se especifica el nivel de satisfacción de necesidades básicas alcanzado por el hogar que pertenece al estrato que sirve como punto de referencia” (Ponce Jarrín, 2001:217-218).

Además “The argument for this methodology is that consumers make reasonable choices in allocating their budget. According to Lidia Barreiros (1992) and others, *This method seems very rudimentary for the analysis of poverty*” (Boltvinik, 1998: 11).

En una aproximación hacia las LP basadas en las necesidades alimentarias de las personas/hogares, aunque utilizando la cuantificación de aquellas como variable,

hallamos la “ley de Engel” que también ha sido tomada como parámetro para definir LP.

Ernst Engel afirmaba que ordenando inversamente los hogares según el porcentaje de los gastos dedicados a alimentos también los estaremos ordenando según su bienestar.

En su formulación original Engel se refirió a que “la proporción de gasto en comida tiende a decrecer a medida que aumenta el ingreso. Por lo tanto, el indicador de bienestar es la proporción de gasto en bienes no-alimentarios” (Feres, Mancero; 2001:16).

Actualmente el enunciado de la proposición de Engel ha superado el límite original que refería a la proporción del gasto en alimentos y se ha utilizado en referencia a la relación entre el gasto (o ingreso) y diversas categorías de bienes.

En consecuencia si se opta por trazar una LP que tome como punto de partida la Ley de Engel habrá que determinar cuál es la proporción del gasto en alimentos (o el bien de referencia) por encima de la cual la unidad de análisis -en este caso el hogar- se considera pobre.

Cabe destacar que no existe acuerdo respecto de cuál es el valor de dicha proporción ya que “algunos estudios han propuesto tomar el coeficiente de los grupos más pobres, otros proponen el coeficiente promedio; y otros el coeficiente del grupo de hogares que justo consume la cantidad mínima de requerimientos nutricionales” (Ponce Jarrín, 2001:219).

Entre las fortalezas de este indicador hallamos que no necesita “ajustes según tamaño del Hogar [ni requiere] de información sobre precios o de ajustes por inflación, pero también adolece de algunos problemas. La proporción gastada en alimentos difiere entre hogares no sólo por el nivel de ingreso que ellos puedan tener, sino por diferencias en sus características demográficas, en los precios relativos o en las preferencias [...] A su vez, la Ley de Engel no siempre se cumple para hogares muy pobres, lo que debilita adicionalmente la base para el uso de este indicador” (Feres, Mancero; 2001:17).

Los métodos semi-normativos y normativos indirectos

Mollie Orshansky (1963) por su parte propuso que la canasta utilizada para determinar la línea de pobreza se cuantificara partiendo de la consideración de que el gasto en alimentación de los hogares es una proporción constante del gasto total.

Así, la LP se determinaba multiplicando el valor de los productos alimentarios básicos por el inverso de la proporción que supone el gasto en alimentación sobre el gasto total.

Se escogió como multiplicador el tres debido a que, según informes estadísticos del año 1955, el gasto alimentario promedio de una familia integrada por tres o más miembros había sido la tercera parte de su gasto total.

En su versión original la decisión sobre el contenido de la canasta alimentaria se apoyó en datos científicos, más específicamente se adoptó el presupuesto más bajo de los establecidos en la publicación *Diets at Four Levels of Nutritive Contents and Cost* que - en 1933- había hecho pública el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (Cantú, de la Torre, Hernández Laos; 2004:13-14).

En consecuencia -a diferencia de los métodos reseñados anteriormente y en línea con el utilizado por Rowntree- hallamos una determinación normativa del contenido de la canasta alimentaria.

El método de Orshansky sigue siendo utilizado, con las actualizaciones correspondientes, en los Estados Unidos.

Aún dentro de los métodos que buscan determinar una LP hallamos de de la canasta normativa completa de necesidades básicas: “un estándar presupuestario (*budget standard*) es una canasta específica de bienes y servicios, la cual, una vez determinado su costo, puede representar un nivel de vida particular. Los presupuestos pueden construirse para que representen cualquier nivel de vida” (Bradshaw, Autumn; 2003:466).

Este enfoque -conocido también bajo el nombre de “enfoque del presupuesto”- comienza por determinar un listado de necesidades consideradas esenciales, luego se establece el nivel de consumo mínimo de permite su satisfacción de tal manera de hacer posible el goce de un nivel de vida socialmente aceptable.

Establecida dicha canasta se realiza una estimación de los bienes y servicios necesarios para alcanzar tales niveles de satisfacción y se valorizan los mismos. Los hogares o personas con un ingreso por debajo del valor así obtenido son considerados pobres.

“Una debilidad de este método es su alto nivel de arbitrariedad y normatividad en la determinación de la canasta normativa básica. En todo caso, la definición de la canasta normativa es un problema político” (Ponce Jarrín, 2001:217).

Una forma de enfrentar la arbitrariedad propia de estos enfoques es asumirla y, a partir de ello, dejar que sean las propias personas a las que se pregunta por su situación las que decidan su identificación como pobres.

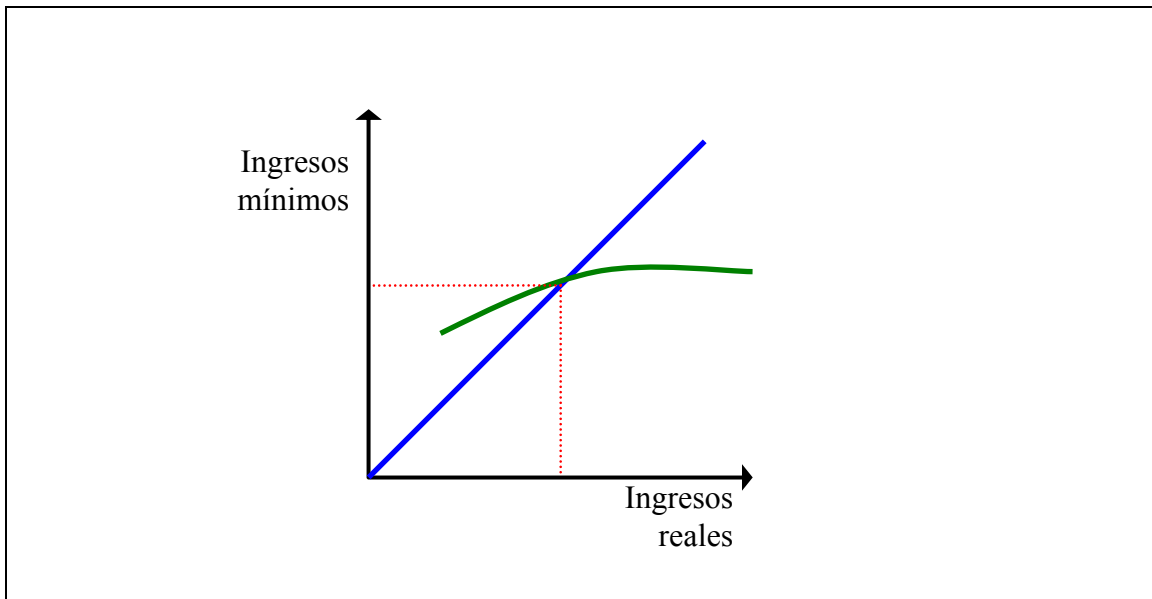
Este punto de partida está en el origen de las LP subjetivas, también llamadas “LP de Leyden” dado que su primer desarrollo tuvo lugar en la Universidad de Leyden (Bélgica).

Hay 2 variantes de esta LP: la ya mencionada de Kapteyn -conocida como “Límite Subjetivo de Pobreza”- y la Línea de Leyden propiamente dicha -también llamada “Límite de Pobreza de Leyden”-.

La determinación de “las *líneas de pobreza subjetiva* se basaron en respuestas a la *pregunta sobre el ingreso mínimo*, como la siguiente (parafraseada de Kapteyn *et al.*, 1988): ¿Qué nivel de ingresos considera personalmente como absolutamente mínimo? Vale decir, por debajo del cual no podría vivir” Se podría definir como pobre a cualquiera cuyo ingreso real sea inferior al monto que diera como respuesta a esta pregunta” (Ravallion, 1999:133).

Sobre la base de las respuestas obtenidas se define un tamaño de hogar -lo que significa que tendremos una LP diferente para cada tamaño de hogar escogido- y se representa el modelo de regresión (en verde en el gráfico siguiente) y la línea en la que el ingreso mínimo es igual al real (en azul). La intersección de ambas es el valor en que corresponde fijar la LP (en rojo)

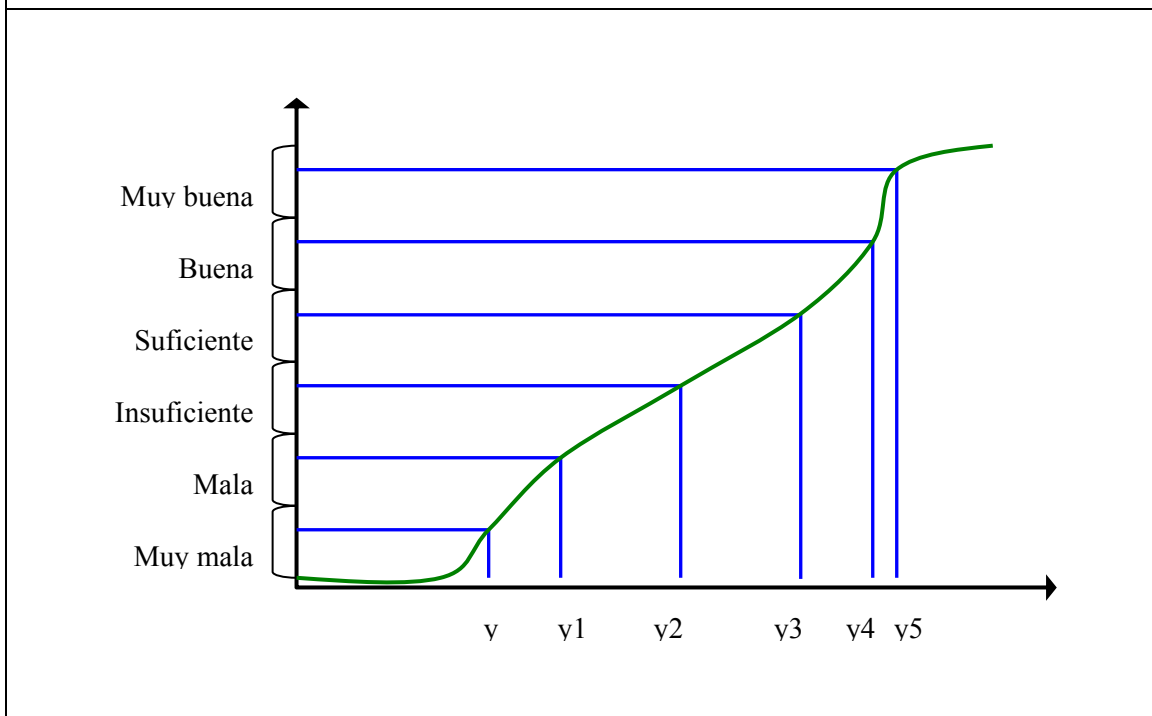
La LP de Kapteyn



Realizado a partir del gráfico en INE (2006:21)

En la LP de Leyden propiamente dicha la información subjetiva se obtiene a partir de una pregunta que fuerza a los encuestados a dar mayor certeza a sus afirmaciones. Aquí la pregunta a responder es “Dadas las circunstancias actuales de su hogar, dígame aproximadamente, ¿qué ingresos netos mensuales asociaría con cada una de las siguientes situaciones económicas: muy mala, mala, insuficiente, suficiente, buena, muy buena” (Domínguez Domínguez, Martín Caraballo; 2006).

La “Línea de Leyden propiamente dicha”



Realizado a partir del gráfico en INE (2006:22)

Sobre la base de las respuestas se define un nivel de bienestar mínimo y se busca el ingreso que permita llegar a ese nivel, definiéndose así LP diferentes para cada tamaño de hogar.

El planteo de las LP subjetivas nos permite distinguir claramente el opuesto de medición objetiva/subjetiva del de medición directa/indirecta, como lo ilustran Feres y Mancero (2001:22): “El método subjetivo no es, por sí mismo, un método “indirecto”: es posible utilizar la opinión de los encuestados para establecer niveles mínimos para cada necesidad básica, como en el método “directo”. Sin embargo, en la práctica, el método subjetivo se ha relacionado casi exclusivamente con el ingreso, que es un indicador indirecto de bienestar”.

Existe una variación de la LP subjetiva que define a la misma como la media del ingreso que tienen aquellos que consideran que su ingreso es suficiente.

Hasta aquí hemos presentado diversos métodos indirectos (con la salvedad hecha respecto de las LP subjetivas) y unidimensionales -basados en la renta, sea que esta se exprese en términos de ingresos o consumo-.

Respecto de esta última disyuntiva (¿son los ingresos o el consumo un mejor indicador de la renta?) Ravallion (1992:7) afirma que “current consumption is generally taken to be the preferred indicator of well-being in applied work, and income is only used as a proxy for consumption”.

Luego responde a quienes afirman que si lo que se busca medir son las oportunidades de consumo y no el consumo actual es preferible utilizar el ingreso como vara que “income is clearly a better measure of opportunity for consumption than actual consumption when savings are positive. The reverse is true if savings are negative, since past savings also influence the opportunities for consumption at a given date. Thus the *opportunities approach* does not provide a fully compelling argument for preferring income to consumption as the welfare indicator for all households.” (Ravallion, 1992:7-8).

A ello se agrega que centrarse en el ingreso puede producir estimaciones sobre-positivas -por ejemplo ante una situación de ahorro- o sobre-negativas -tal es el caso cuando la medición se realiza de manera coincidente con un ingreso extra tal como la percepción de una herencia-.

No obstante ante el primero de los dos casos reseñados el consumo mantiene silencio sobre el ahorro que se está generando y que por tanto tendrá importancia en el futuro, sin entrar a considerar la importancia presente en la persona/familia de estar generando ese respaldo.

Este “vacío informativo” no se produciría si utilizamos el ingreso como base para la medición.

Esas son algunas de las razones que han llevado a Feres y Mancero (2001:14) a asegurar que aún cuando el análisis se oriente a definir la pobreza restringiéndose al ámbito material “no es posible declarar a una variable como *superior* a la otra para representar el bienestar de las personas [...] no parece posible dictaminar de modo claro y definitivo la superioridad de uno de estos indicadores sobre el otro desde un punto de vista teórico, a menos que se limite considerablemente el significado del concepto de *pobreza*”.

Hecha esta referencia vamos a continuar nuestro trabajo dirigiendo nuestra atención a los métodos indirectos que, a diferencia de los presentados hasta aquí, adoptan una perspectiva multidimensional.

Dentro de esta categoría hallamos las mediciones que Boltvinik (2003) denomina “ingreso-tiempo” e “ingreso-activos”.

Este método parte de aceptar que junto al trabajo asalariado tiene lugar un “trabajo de reproducción” (del Re, 1995) que no está siendo considerado en las mediciones de la pobreza.

En un artículo publicado en 2003 Araceli Damián afirmaba, refiriéndose tanto a los métodos de medición de la pobreza directos como a los indirectos, que “ninguno de ellos describe cabalmente el nivel y la calidad de vida de un individuo u hogar, ya que dejan de lado el tiempo que se requiere en los hogares para el trabajo doméstico, la educación, la recreación y el descanso” (Damian, 2002:128).

La disponibilidad de tiempo es una variable esencial en el nivel de bienestar de un hogar, ya que no todas las actividades de sus miembros se producen “en el mercado” sino que gran parte de ellas tienen lugar dentro del hogar, en algunas ocasiones reemplazando servicios que puede brindar de manera más o menos igual el mercado - por ejemplo en la preparación de comida- y en otras cumpliendo funciones que el mercado no puede cumplir sino, en el mejor de los casos, suplir -tal es el caso del cuidado de los hijos pequeños por sus padres-.

Este último ejemplo nos permite observar el espacio crítico que importa dar un lugar al tiempo en la medición de la pobreza y que no se limita a las reivindicaciones de género -como podría imaginar algún distraído- sino que sobrepasa ampliamente ese campo. Carrasco (2001:4) lo explica claramente en dos líneas: “La economía oficial acostumbra a denominar a los hijos e hijas *restricciones familiares*. Creemos que de forma más sensata se podría plantear que la forma en que está organizada la producción de mercado es una *restricción* para el cuidado de los hijos/as”.

Ya en 1965 Becker propuso su enfoque del ingreso total que consideraba el trabajo que se producía dentro del hogar. Según este autor “un hogar es realmente una *pequeña fábrica*: combina bienes, materias primas y trabajo para limpiar, alimentar, procrear y producir bienes útiles” (Becker, “A Theory of the Allocation of Time”, como se cita en Damian, 2005:811).

Sobre sus trabajos avanzará Vickery quien, de manera pragmática, expresa su preocupación por el hecho de que en los Estados Unidos la determinación de la pobreza de los hogares se realizaba sobre una variable puramente monetaria vinculada al nivel de ingresos,⁷ produciendo un sesgo contra los hogares monoparentales al frente de los cuales se hallaban mujeres.

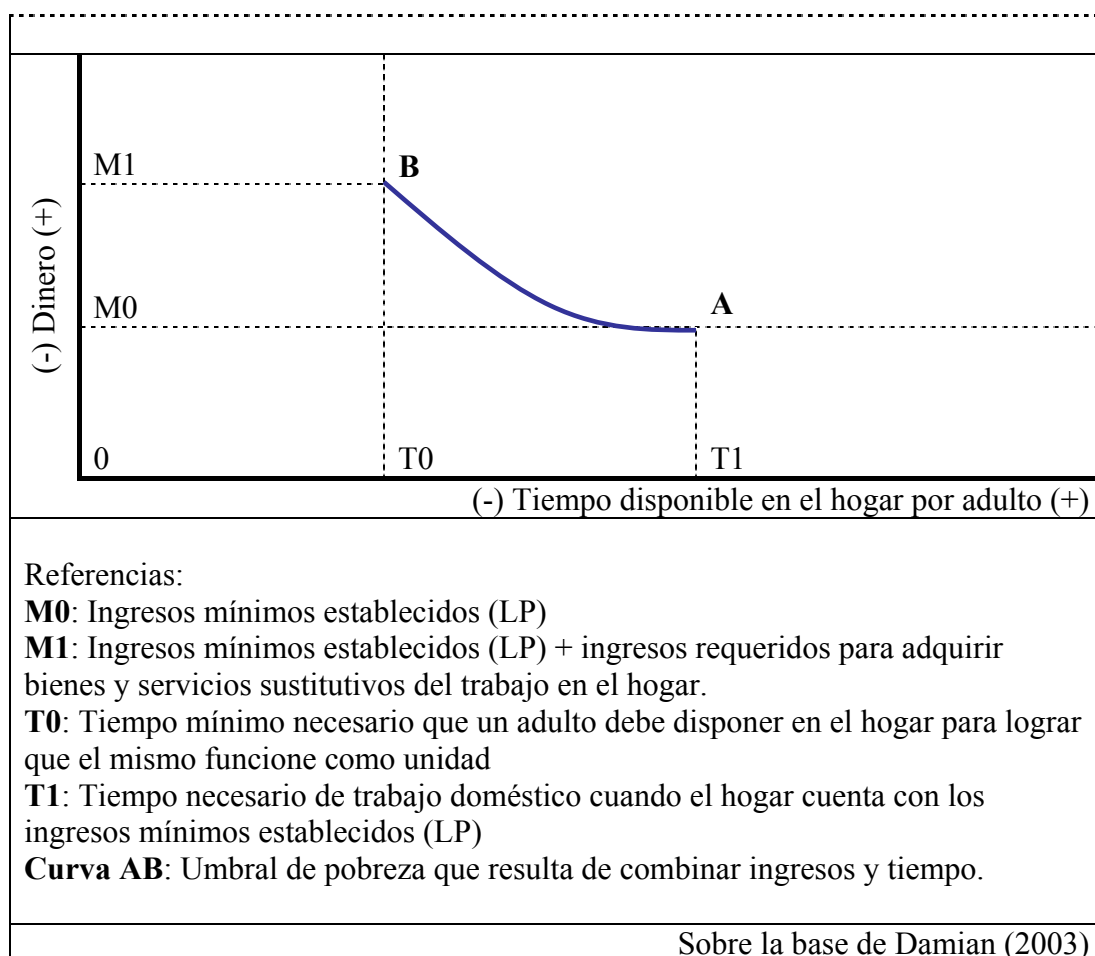
Para enfrentar ese sesgo propone un método en el cual junto al ingreso se consideren las horas que los adultos disponen para dedicar a las tareas propias del hogar y sobre esa base propuso su “estándar generalizado de pobreza”.

Así los hogares pobres serían los que no dispongan de un mínimo de ingresos en relación con un mínimo de horas que los adultos puedan dedicar a aquél.

Dado que existen bienes que el mercado puede producir para suplantar a aquellos que se producen dentro del hogar los mínimos de tiempo e ingresos establecen una relación inversamente proporcional: mayores niveles de ingresos suplen menos horas en el hogar y viceversa.

Umbral de pobreza ingreso-tiempo según Vickery

⁷ La determinación de un hogar como pobre le daba o no acceso a asistencia social por parte del Estado.



En la determinación del tiempo mínimo en el hogar por adulto Vickery utilizó como base un estudio realizado en Estados Unidos en 1967 que a su vez se apoyó en las horas que dedican al trabajo en el hogar los adultos desempleados. El ingreso mínimo se estableció siguiendo la canasta alimentaria de emergencia -que se define como temporal y para casos de insuficiencia de recursos- del Departamento de Agricultura de ese país, aplicando sobre ella el multiplicador de Orshansky.

Al aplicar este método la pobreza trepaba en los Estados Unidos de 1973 desde un 8.8% según el método del ingreso hasta un 9.3%.

La propuesta de Vickery es muy criticada (Citro, Michael; 1995; Damian, 2001; Boltvinik, 2003), sin embargo ha servido para introducir una variable fundamental en la consideración de la pobreza al campo de su medición y -como veremos luego- ha sido un importante aporte para el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) que en 1992 propuso Boltvinik.

La inclusión de la variable “tiempo” tiene además una fortaleza teórica que entendemos ha sido correctamente puesta de relieve en el estudio realizado en los Estados Unidos -a partir de 1992- por el *Panel on Poverty and Family Assistance* a pedido del Congreso de ese país, cuando se planteó la necesidad de actualizar el método de medición de la pobreza que se encontraba vigente (el método de Orshansky).

En su informe el Panel expresó que: “since time is used in earning the money that meets the poverty thresholds, time is not just an example of a separate and independent resource that has been overlooked or set aside. Unlike many other resources, this

resource -time- is generally correlated with the money earned. In many cases, it is traded for money in the labor market” (Citro, Michael; 1995:424).

No obstante ello llegan a la conclusión de que “There is at present no feasible way to improve the measurement of poverty by incorporating the time allocation of families. We encourage further research that might yield a better solution in the near future, but we see no way adequately to address this perplexing issue now” (Citro; Michael, 1995:431).

Los métodos normativos directos

El más usual de los métodos directos de medición de la pobreza es el denominado de las “Necesidades Básicas Insatisfechas” (NBI), que se propone identificar situaciones de pobreza partiendo de la falta de satisfacción (carencia) de bienes y servicios considerados esenciales.

Su origen está en las críticas que se realizaban a la medición indirecta de la pobreza y su primer impulso llegó de la mano de la Conferencia sobre Empleo, Distribución del Ingreso y Progreso Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de junio de 1976 que pretendía su utilización a efectos de lograr determinados niveles mínimos de vida antes del final del siglo pasado (OIT, 1976).

De acuerdo a la desagregación de sus resultados podemos identificar dentro de los métodos NBI dos grandes grupos: aquellos que identifican individuos u hogares pobres y aquellos orientados a establecer áreas geográficas con NBI.

En el segundo caso existen luego dos opciones:

- Analizar por separado cada una de las variables escogidas como necesidad básica para establecer brechas de satisfacción/insatisfacción para cada una de las mismas entre las áreas analizadas. Esta variante -si bien es útil para el diseño y focalización de políticas sociales- “not allow to calculate a unified target population, but handles fragmented target populations. As a matter of fact, the word poverty is not used in this approach” (Boltvinik, 1998:13).
- Sintetizar el conjunto de las variables utilizadas para crear un índice de pobreza compuesto que identifique cada área analizada y permita su ordenamiento según la mayor/menor incidencia de la pobreza.

Entre los que buscan identificar individuos u hogares con NBI el estudio se realiza tomando como unidad al hogar y aunque también se los utilice para establecer situaciones de la pobreza en áreas geográficas más amplias, su objetivo fundamental es el estudio de las unidades básicas de medición.

Este grupo de métodos puede a su vez ser dividido, según el número de indicadores escogidos, en restrictivos y generales.

Los restrictivos utilizan un grupo mínimo de indicadores.

Los generales -en cambio- utilizan indicadores que pretenden atender a la totalidad de las dimensiones que integran la situación de pobreza. Este método se utilizó por primera vez en Chile en el trabajo que realizó la Universidad de Chile en 1975 titulado *Mapa de la extrema pobreza*, pero su aplicación sólo se extendió una década más tarde a partir del trabajo de Oscar Altimir para el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la Argentina que derivó en la publicación de la obra *La pobreza en Argentina*.

De acuerdo a lo establecido en ese trabajo se consideraba que un hogar tenía NBI si presentaba al menos una de las carencias siguientes (INDEC, 1984):

1. Hacinamiento: la familia habita en una unidad de vivienda con más de 3 personas por cuarto.

2. Tipo de vivienda: la familia habita en una vivienda inadecuada (habitación en inquilinato, vivienda precaria).
3. Servicios sanitarios: la familia habita en una vivienda sin retrete.
4. Educación: En la familia hay por lo menos un niño en edad escolar -entre 6 y 12 años- que no concurre a la escuela primaria.
5. Criterios combinados que indican una probable falta de ingreso adecuado: la familia está integrada por 4 o más personas por miembro ocupado y en la que el jefe de hogar tiene bajo nivel de educación -2 años o menos de educación en el nivel primario-.

Poco después el PNUD lo adopta -con mínimas variaciones- para su utilización en el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.

De lo dicho podemos ya concluir que el método de las NBI así entendido pretende “identificar la proporción de personas que no pueden disfrutar de bienes y servicios que la sociedad considera *básicos, esenciales, o indispensables* para poder subsistir en este medio y en este tiempo” (Muñoz, M. “Los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)”, como se cita en Corredor Martínez, 2004:33).

Los resultados de este método serán dicotómicos ya que clasificará a cada unidad como pobre o no pobre, sin más precisión que esa.

Esto llevó al desarrollo de una “versión mejorada” del método de NBI original que transforma las variables dicotómicas en variables métricas.

Esta versión mejorada es en realidad parte del MMIP desarrollado por Boltvinik -que será visto más adelante- pero es factible su aplicación independiente, proceso que llevó adelante Bolivia en la elaboración de su mapa de la pobreza del año 1994, publicado por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales de ese país, y que fue reactualizado por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas para presentar los datos obtenidos de su censo nacional del año 2001.⁸

La aplicación de este método permitió distinguir cinco categorías (INE-UDAPE, 2002):

- No pobres:
 - Población con Necesidades Básicas Satisfechas: vive en viviendas construidas con materiales de mejor calidad a las normas establecidas, con acceso a la mayor parte de los servicios básicos, utiliza energía eléctrica o gas licuado como combustible, tiene niveles de educación adecuados y/o vive en lugares en los que existe cobertura de atención en salud.
 - Población en el Umbral de Pobreza: vive en condiciones aceptables y se encuentra alrededor o levemente por encima de las normas de adecuación.
- Pobres:
 - Población en Pobreza Moderada: vive en condiciones ligeramente por debajo de las normas de pobreza.
 - Población en situación de Indigencia: vive muy por debajo de las normas establecidas.

⁸ Por Decreto Supremo 24.847 del 20 de septiembre de 1997 la UDAPSO dejó de existir y sus funciones fueron puestas bajo la órbita de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

- Población en condiciones de Marginalidad: es aquella que carece de servicios de agua y saneamiento, reside en viviendas precarias, tiene muy bajos niveles educativos y severo déficit en la atención de salud.

Por su parte Peter Townsend publicó en 1979 su obra *Poverty in the United Kingdom* en la cual, si bien termina definiendo una LP monetaria, propone un sistema de ponderación que incluye a diferentes tipos de activos de que disponen los hogares, otorgando a cada uno de ellos igual valor.

Fiel a su concepción relativa de la pobreza, introdujo en este trabajo un intento de medir científicamente la pobreza sobre la base de las privaciones.

Su propuesta, denominada “Índice de Privación”, busca -en palabras de Boltvinik (1998:7) -“to achieve an objective definition of the poverty line [...] looking for a point in the income curve below which the indices of deprivation increased quickly”.

Así “the *objective* poverty line/threshold [...] can be defined as the point that maximises the differences *between* the two groups (*poor* and *not poor*) and minimizes the differences *within* the two groups (*poor* and *not poor*)” (Gordon, 2002).

En la propuesta realizada entonces por Townsend la LP se expresaba como valor de la renta monetaria en relación con los peores valores resultantes del índice que incluyó 60 indicadores de privación, “de entre estos sesenta indicadores eligió, de forma arbitraria, doce considerados básicos y válidos independientemente del sexo y la edad” (INE, 2006:26) razón por la cual su sistema de medición de la pobreza debe ser considerado multidimensional.

En su tratamiento distinguió cinco grupos de recursos disponibles por las personas - individual o socialmente- que influyen en sus condiciones de vida:

1. Ingresos (tales como salario, utilidades generadas en actividad comercial propia).
2. Activos de capital (valor por uso de la vivienda propia, reservas, acciones).
3. Valor de los beneficios del empleo (subsidios en alimentos, uso de computadoras).
4. valor de los servicios sociales públicos (salud pública, educación pública, transporte público),
5. ingreso privado en especie (bienes y servicios producidos en el hogar).

Sobre esa base definió el umbral de pobreza para el Reino Unido en 1979 como el 150% del nivel de su renta mínima ya que encontró que por debajo de ese umbral de renta el incremento de la privación se aceleraba considerablemente.

“Uno de sus hallazgos más significativos fue que hay una correlación estadística más alta entre indicadores de privación e ingresos cuando se tienen en cuenta no sólo los ingresos netos disponibles sino también otros recursos como los ingresos provenientes de activos o los bienes y servicios proporcionados por los empresarios, los servicios sociales públicos y fuentes privadas e incluso elementos del capital humano” (Fernandez, 2002:21).

Desai y Shah (1988:511) critican la medida de Townsend al afirmar que los diferentes indicadores debían ser considerados con valores diferentes. Para otorgar el valor de cada indicador proponen considerar que cuanto más extendido esté el mismo en la sociedad mayor será la privación relativa de su carencia.

En consecuencia proponen una modificación del índice de privación -el índice de privación en su versión mejorada- en el que el valor que otorgan a cada atributo está dado por la proporción de individuos/hogares que los poseen en un mayor valor que el promedio.

En otras palabras la propuesta de Desai y Shah de “utilizar ponderaciones que dependan de forma inversa de la proporción de la sociedad que está privada en esa dimensión, debería reflejar razonablemente bien el sentimiento de privación de los individuos” (Ayllón, Mercader, Ramos; 2006).

Tanto en la propuesta de Townsend como en la variante de Desai y Shah hallamos que se mantiene la variable dicotómica de tenencia-no tenencia suficiente del bien (acceso-no acceso al servicio), razón por la cual unos años más tarde Desai propondrá un nuevo método de medición de la pobreza: el índice de progreso social-privación vital (ver más adelante).

En 1985 Johanna Mack y Stewart Lansley habían publicado su obra *Poor Britain* donde -siguiendo el camino abierto por Townsend- proponían un índice de privación en el cual:

- se elimine la arbitrariedad respecto de la elección por el investigador de cuáles son las dimensiones que debe abarcar el estudio.
- se distinguiese a aquellos que asumen un modo de vida porque lo eligen de aquellos que lo asumen por imposibilidad de lograr otro que desean,

La primera proposición hizo que optaran por dejar que sean los mismos encuestados quienes definieran qué es necesario y qué no lo es, y sólo asumieron que un ítem debía ser considerado necesario si más del 50% de los encuestados entendía que así lo era.

Por supuesto esto implicaba partir de una lista previa de bienes y servicios que aportaban los propios investigadores (Mack y Lansley comenzaron su labor proponiendo 35 indicadores), cuyo contenido debía ser confirmado a desestimado por los encuestados: a cada encuestado se le pidió calificar a cada uno de los puntos contenidos en la lista como necesario o como deseable.

Con esta metodología construyeron un índice de privación -el índice de carencias forzadas de satisfactores básicos socialmente percibidos- integrado por 22 satisfactores y ubicaron como pobres a aquellos que padecían de la carencia de al menos 3 de ellos, categorizando además como “hundándose más profundo” (*sinking deeper*) a quienes carecían de al menos 5 satisfactores y como “pobres intensos” a quienes carecían de al menos 7 de ellos.

“Para fines de identificación de situaciones de pobreza, se puede después preguntar, [...] si se tiene o no el rubro, y en este último caso, si ello es debido a la incapacidad de cubrir sus costos” (Boltvinik, Hernández Laos; 1999:34).

Esta segunda pregunta les permitió excluir de la consideración a aquellos que carecían de satisfactores socialmente estimados como necesarios por razones ancladas en sus gustos o preferencias particulares.

Con ello daban cumplimiento a su segunda proposición mediante la introducción de un procedimiento que les permitió diferenciar las carencias resultantes de la falta de recursos -únicas a ser consideradas al momento de determinar la situación de pobreza- de aquellas que resultan de gustos y preferencias individuales (personales o del hogar, según la unidad de análisis escogida en cada caso).

De esta manera Mack y Lansley, aún utilizando un enfoque de privación multidimensional, se alejan de Townsend ya que mientras este último buscó establecer un umbral de pobreza monetaria los primeros intentaron medir la pobreza de forma directa.

Métodos combinados

Tras haber presentado brevemente las más importantes propuestas de medición de la pobreza que consideran directamente la satisfacción o no de necesidades consideradas básicas, y habiéndonos referido antes a aquellas que se centran en el ingreso o el consumo para la determinación del carácter de pobre, nos queda ahora repasar algunas propuestas que adoptan elementos de ambos enfoques: los denominados métodos combinados de medición de la pobreza.

Comenzamos dirigiendo nuevamente nuestra atención a los trabajos realizados por Townsend.

Como ya vimos si bien el autor perseguía la determinación de un umbral de pobreza en su trabajo llegó a trazar una LP, en ella vamos a poner ahora el acento.

Townsend y Gordon partieron de puntajes por insatisfacción de necesidades básicas para luego, en base a ellos, “encontrar” una LP “objetiva” y “científica” valiéndose para ello de la “metodología del análisis discriminante”.

Esta metodología propone utilizar múltiples LP extrema a partir de las cuales se procede primero a clasificar como pobres o no pobres a quienes sin lugar a dudas son pobres extremos y no pobres extremos quedando sin definir la situación de un grupo intermedio de casos dudosos. A este grupo se aplica el análisis discriminante para definir su ubicación.

“El aspecto central del análisis discriminante consiste en tipificar la diferencia que existe entre los perfiles multidimensionales (sobre las variables discriminantes) de las familias *pobres* y las que no lo son, y a partir de ello determinar una regla que permita una nueva asignación de cada familia a uno de los dos grupos en función del perfil multidimensional del caso” (José Gómez de León, *Dimensiones colectivas de la pobreza en México*, como se cita en Boltvinik 2003b:457).

Es decir que se parte de establecer una LP -normalmente sobre la base de requerimientos alimentarios mínimos- para realizar una primera distinción entre pobres y no pobres. A continuación se calcula una combinación de variables discriminantes para cada uno de esos dos grupos que como resultado producen un abanico de LP diferentes, que el método finalmente integra en una nueva variable unidimensional, que será la media ponderada de las variables discriminantes.

La ponderación -en realidad, los ponderadores- resultan establecidos internamente por el propio modelo a fin de obtener una maximización de la distancia entre las medias de los pobres y la de los no pobres.

Serán las medias las que nos den el tipo de cada uno de los grupos (pobres/no pobres) y las unidades se incluyen en uno u otro dependiendo de su cercanía relativa a alguno de los dos tipos.

Casi como un espejo aparece el método propuesto por el Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA (México)⁹ en el que, partiendo de una LP se pretende “descubrir” un umbral de pobreza, de allí que se lo halla denominado método de las normas de NBI reveladas.

El denominado Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) nos permite una visión diferente.

La indagación realizada por Beccaria, Minujin y Kaztman -entre otros- acerca de la confluencia o disidencia de los resultados de medir la pobreza según NBI o según la LP,

⁹ Puesto en marcha en 1997, desde marzo de 2002 se denomina “Oportunidades”.

llegó a la conclusión de que uno y otro método arrojan resultados convergentes pero diferentes.

Tras este hallazgo logrado por Beccaria y Minujin, Kaztman publicó -en 1988- un trabajo titulado *La heterogenidad de la pobreza. Un enfoque bidimensional*, donde clasificó a los pobres en 4 grupos, como lo muestra la siguiente tabla:

Grupos de pobres según la confluencia o disidencia de las mediciones utilizando LP y NBI		
NBI LP	Hogares con NBI	Hogares sin NBI
Hogares bajo la LP	Pobreza crónica	Pobreza reciente
Hogares sobre la LP	Carencias inerciales	En condiciones de integración social

Un año después Beccaria, Feres y Sáinz (1999:98) afirmaron que los enfoques basados en LP y en NBI no constituyen “formas alternativas para definir el mismo fenómeno [sino que] Describen fenómenos distintos o, en el mejor de los casos, aspectos parciales del concepto integral de pobreza”.

Habiendo asumido un concepto multidimensional de la pobreza compartimos con estos autores la idea final transcrita: ambos enfoques miden idéntico fenómeno en diferentes facetas parciales de una totalidad compleja.

Bueno es recordar aquí que las NBI muestran menor sensibilidad a los cambios de corto plazo, mientras que la LP, en tanto se apoya en el ingreso o el consumo, sí fluctúa reflejando en forma rápida los cambios acaecidos. La consideración cruzada de las variables aporta elementos para distinguir a los pobres estructurales de los recientes o coyunturales.

Boltvinik (1990:89) dirige su atención a la utilidad técnica de los resultados obtenidos y afirma “mientras el primer enfoque [LP] lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el segundo [NBI] lleva a la definición de políticas sociales”.

Sobre esa base el MMIP busca “medir la insatisfacción de algunas dimensiones de las necesidades humanas de manera directa y medir la insatisfacción de otras dimensiones de manera indirecta” (Boltvinik; 2003b:464).

El autor buscó “evitar la duplicación de información entre ambos métodos y generar una mayor complementariedad de los resultados” (Feres, Mancero; 2001b:30).

Para ello se plantea una operatoria basada en un “método cruzado mejorado” que introduce modificaciones en la forma de determinar la LP y las NBI de base. Respecto a la determinación de NBI se quita cualquier indicador que estuviese asociado a la capacidad de consumo o al ingreso ya que este se encontrará determinado con mayor precisión por la LP.

Del mismo modo se eliminan de la consideración en la canasta de base de la LP las necesidades que reflejan las NBI.

Un avance posterior llegaría a partir de las consideraciones del propio Boltvinik y su “MMIP en versión mejorada”.

Aquí se producen algunas modificaciones en la consideración misma de qué debe entenderse por NBI y cómo debe trazarse la LP.

Para determinar la LP utiliza el método de la canasta normativa completa de necesidades básicas y la existencia de NBI se verifica mediante la utilización de la “versión mejorada”, ambos explicados anteriormente en este mismo capítulo.

A ello se agrega una variable que transforma la LP en una Línea de Pobreza en el Tiempo (LPT) a partir de la consideración de un “índice de exceso de trabajo extradoméstico” que fija normativamente en 48 el número de horas que cada persona de entre 15 y 69 años y sin discapacidades, puede trabajar por semana -en el hogar o fuera de él-.

Para cruzar los resultados obtenidos se construye un índice agregado que resulta de aplicar la versión mejorada de las NBI y los de la LPT, estableciendo una media ponderada según el costo de los rubros de NBI y la consideración del índice de exceso de trabajo y los de los satisfactores de las necesidades, con predominancia de este último en razón de 2/3 contra 1/3.

Se calcula entonces un índice único para cada hogar que puede resultar de valor positivo o negativo, “de tal manera que un pobre sólo por LP, lo mismo que un pobre sólo por NBI puede resultar serlo o no en la medición integrada, dependiendo de los valores de cada uno de los índices y habida cuenta de los ponderadores de cada dimensión”.

En un sentido parecido se mueve el “Índice de Progreso Social-Privación Vital” elaborado por Desai a comienzos de la década de 1990.

Este índice “si bien mide un concepto más amplio que el de pobreza, puede adaptarse con facilidad para este fin pues como implica su nombre, se centra en la identificación de las carencias humanas” (Boltvinik, 2003b:457).

Las diferencias entre este enfoque y el de MMIP versión mejorada son:

1. La variable que acompaña a las NBI y la LP no es el tiempo sino la cantidad de la vida expresada a través de un indicador denominado “proporción del potencial vital realizado en condiciones de capacidad” que se obtiene dividiendo la esperanza de vida de la persona menos su edad con su esperanza de vida. Cuando el hogar de la persona no es pobre se lo denomina “bienestar vital” y cuando es pobre “privación vital”.
2. La ponderación de indicadores de NBI se realiza de acuerdo a las proporciones de no carentes en la población y no por su participación en los costos totales de los satisfactores de las necesidades.
3. Ingreso y NBI se cruzan utilizando un formato multiplicativo y no un promedio ponderado.

En este método debe considerarse también que el valor del índice ponderado de indicadores de NBI -que será multiplicador del ingreso antes de su contrastación con la LP- estará siempre entre 0 (máxima carencia de satisfacción de necesidades básicas) y 1 (no existen NBI) y por lo tanto puede resultar disminuyendo el índice pero nunca aumentándolo.

Un ejemplo nos permite comprender mejor esta posibilidad que presentan tanto el MMIP versión mejorada como el Índice de Progreso Social de que hogares que sean pobres en el espacio de las necesidades básicas no lo sean en el resultado final.

Supongamos que un hogar tiene un ingreso de 5000,- pesos mensuales y la LP se fija en 3500, ese hogar estaría claramente fuera de la pobreza según una medición indirecta.

Supongamos ahora que el mismo hogar tiene algunas NBI, ese hogar sería pobre según el sistema de medición directa.

Cuando se produce este tipo de cruces en los métodos combinados reseñados puede suceder que, al transformar las NBI en un índice, éste dé como resultado el valor 0.5.

Al proceder a la elaboración del índice ponderado final la multiplicación será 5000×0.5 lo que da como resultado 2500 que será el valor a contrastarse con la LP (3500 pesos) para definir si el hogar es considerado pobre -este sería el caso-o no.

Si el índice de NBI hubiese sido 0.7 tendríamos que $5000 \times 0.7 = 3500$ y el hogar se ubica justo en la LP.

Si el índice de NBI hubiese sido 0.8 la operación sería $5000 \times 0.8 = 4000$ y el hogar estaría por sobre la LP y no sería “pobre” aún cuando no estuvieran cubiertas todas sus necesidades básicas.

Por su parte autores como Nolan y Whelan aplican un método combinado partiendo de los trabajos previos de Townsend -de quien adoptan la definición de pobreza- y los desarrollos posteriores de Mack y Lansley.

Nolan y Whelan trabajaron sobre la realidad irlandesa, llegando a la conclusión de que “the results of the limited number of poverty studies which have included both income and direct measures of deprivation [...]. While taking quite different stances on the way poverty should be measured, these all show an income-deprivation relationship that is rather looser than commonly supposed” (Nolan, Whelan; 1996:3).

En su trabajo los autores parten del concepto de “carencia forzada” e identifican 24 indicadores a los que agrupan -de acuerdo a las diferentes dimensiones de privación que reflejan- en tres grupos:

1. Básica (limitada a alimentos, ropa y calefacción).
2. Vivienda y bienes duraderos.
3. Aspectos sociales y otros.

Definieron como pobre a aquella persona que sufría de carencia de bienes que entraban en la primera categoría, entendiendo que los otros grupos no incluían “verdaderas necesidades o que las necesidades que recogían se debían a factores específicos no ligados con la privación material general” (INE, 2006:27).

A los resultados así obtenidos los compararon con los que surgían de aplicar una LP relativa¹⁰ y llegaron a la concluir que “muchas personas que no estaban clasificados como pobres monetarios sufrían privación material mientras que otras que si estaban consideradas pobres, monetariamente hablando, no sufrían privaciones” (INE, 2006:28). Para este enfoque sólo son pobres los que hemos identificado como “pobres crónicos” en el cuadro “Grupos de pobres según la confluencia o disidencia de las mediciones utilizando LP y NBI” -ver supra-, a los que denomina “pobres consistentes” (consistently poor).

Entre las varias críticas que se realizan a la metodología de ambos autores destacamos una que nos parece fundamental dentro de la línea que se está presentando: mientras el MMIP en su versión Mejorada y el Índice de Privación Social se aproximan a la pobreza buscando medir algunas carencias de manera directa y otras de manera indirecta, “trabajando” la complementariedad de ambas, el enfoque de Nolan y Whelan tanto las NBI como la LP con la que se cruzan miden las mismas carencias (Boltvinik, 2003b).

De la misma crítica es pasible el enfoque denominado “Pobres de Verdad Consensuales” de Halleröd que, como el anterior, considera que únicamente son pobres los hogares que presentan NBI y cuentan con ingresos inferiores a una LP -en esta caso de construcción subjetiva-.

¹⁰ Utilizaron a tal fin LP representativas de menos del 40, 50 y 60% de la media del ingreso.

Pero a diferencia del método seguido por Nolan y Whelan no se establece el punto a partir del cual considerar pobres a quienes sufren de NBI sino que considera todos los rubros y los pondera de acuerdo al porcentaje de la población que los ha identificado como tales.

Fuera de la clasificación realizada vamos a presentar dos índices que se aproximan a la pobreza desde perspectivas diferentes a las hasta aquí reseñadas y que por su valor consideramos necesario incluir en este capítulo.

El primero de estos índices es conocido como el Índice de Sen debido a que el economista indio fue quien lo desarrolló (Sen, 1998).

Partiendo del método de la LP y fiel a sus ideas sobre la pobreza -ver supra- Sen asume que un indicador es una aproximación al concepto que busca medir y por lo tanto nunca logra reflejar el concepto mismo.

Realiza una crítica de los indicadores tradicionales que entienden medir la pobreza cuando en realidad están midiendo su magnitud o bien la brecha de la pobreza, en este último caso manteniendo medidas insensibles a la distribución del ingreso entre pobres. Reflexiona entonces: si la tasa de incidencia ignora la magnitud de los déficit de ingreso y la brecha de ingresos ignora el número de personas involucradas. ¿Por qué no combinarlas? y responde “esto tampoco es adecuado. Si una unidad de ingreso se transfiere de una persona por debajo de la línea de pobreza a alguien más rico pero que todavía está (y permanece) por debajo de dicha línea, entonces ambas medidas [...] se mantendrán inalteradas. De ahí que cualquier medida “combinada”, basada sólo en estas dos, tampoco mostrará respuesta alguna a un cambio de este tipo, a pesar del obvio incremento en la pobreza agregada, en términos de privación relativa, como consecuencia de la transferencia” (Sen, 1992:318).

Buscando una respuesta a este déficit Sen crea un índice que incorpora “los tres elementos de la pobreza: extensión o incidencia, intensidad y desigualdad. Esta última surge del índice de Gini calculado entre los pobres” (Kostzer, Perrot, Villafañe; 2005:157).

El Índice de Sen se expresa mediante la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de Sen} = H [I + (1 - I)G_{po}]$$

Donde H es la incidencia de la pobreza, I su intensidad –brecha entre los pobres-; G_{po} es la medida de distribución del ingreso entre los pobres -el índice de Gini calculado para el grupo identificado como pobre-, y p_o es el número de pobres.

El resultado de calcular el índice estará siempre entre 0 –todas las personas tienen un ingreso mayor a la LP- y 1 -todas las personas carecen de ingresos-.

Como se ve el índice agrega a la medición una variable que refiere a la desigualdad, “considera las comparaciones interpersonales, asocia el bienestar al ingreso y permite ordenar a los individuos” (Corredor Martínez, 2004:41).

En tal sentido “puede ser interpretado como la suma ponderada de las brechas individuales de ingreso de los pobres, donde la ponderación está dada por la posición relativa que ocupa cada individuo entre los pobres” (Kostzer, Perrot, Villafañe; 2005:157).

Finalmente, y si bien no se trata de una metodología de medición de la pobreza, vamos a incluir aquí al Índice de Pobreza Humana (IPH).

Para comprender qué mide el IPH y su relación con la pobreza es imprescindible aproximarnos primero al Índice de Desarrollo Humano (IDH). Uno y otro buscan medir

el bienestar desde dos ópticas diferentes: el nivel de logros -el IDH- y las carencias -el IPH-.

De allí que ambos incluyen en su diseño alguna de las medidas de pobreza que ya presentamos pero a la vez introducen nuevas variables que buscan reflejar su carácter multidimensional.

El IDH fue presentado por primera vez en 1990 y desde entonces se publica anualmente en forma ininterrumpida. Es el método más aceptado a nivel universal para la medición del desarrollo. Su unidad de análisis son los Estados.

En su versión original (PNUD, 1990) se construía considerando 3 dimensiones cada una con su respectiva medida, a saber:

1. Longevidad, medida como esperanza de vida al nacer.
2. Educación, medida como tasa de alfabetización.
3. Logro de un nivel de vida decente, medido por el ingreso per cápita.

Esta forma original del IDH fue modificada en varias oportunidades:

En 1991 la dimensión de la educación pasa a construirse sobre un promedio que pondera en dos tercios la tasa de alfabetismo en adultos y en un tercio el promedio de años de educación.

En 1994 se corrige un defecto que afectaba la capacidad de comparar los resultados a lo largo del tiempo, fijando un máximo y un mínimo a cada variable. En el mismo año la medición del ingreso per cápita pasa a ser considerada de acuerdo a un cálculo de paridad de poder adquisitivo (PPA).

Un año más tarde el IDH reemplaza la medida del promedio de años de escolaridad por la tasa de matriculación primaria, secundaria y terciaria, combinadas.

El año 1999 introduce un nuevo cálculo para el indicador del nivel de vida decente con el objeto de aproximarlos más a la realidad, ya que hasta entonces la operatoria consistía básicamente en descontar el ingreso por encima del umbral del ingreso mundial medio para reflejar el hecho de que el logro de una vida decente no requiere ingresos ilimitados; pero con ello se “castigaba” en el resultado final a los países con ingresos superiores al umbral medio.

Desde entonces se utiliza una fórmula que descuenta de manera proporcional todo el ingreso y no sólo el ingreso por encima de cierto nivel. La metodología puede graficarse de la siguiente manera:

$$W(y) = \frac{\log y - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}}$$

El IDH se construye entonces determinando valores máximos y mínimos para cada una de las 3 variables que lo componen, la que se cruza con los resultados obtenidos en cada país para cada área analizada según la siguiente fórmula:

$$I_{ij} = \frac{(X_{ij} - X_{\min j})}{(X_{\max j} - X_{\min j})}$$

Donde i = cada variable contemplada y j = cada país

Así se obtiene un resultado que variará entre 0 y 1 para cada variable en cada país, el promedio simple de las tres nos da la ubicación del país de referencia en el IDH.

El IDH marca un hito en el “intento del PNUD de *redefinir* el significado del ingreso [...] apunta, justamente, a conservar el lugar de cada concepto dentro de la jerarquía cualitativa de los factores. En el IDH, el tercio que corresponde al *ingreso* consiste en un indicador de calidad de vida que busca ser del mismo nivel constitutivo que la educación o la longevidad gracias a la conversión del ingreso en una expresión de capacidades” (Iguñiz Echeverría, 2002:12).

Varios años después de presentado el IDH -a partir de 1997- el Informe de Desarrollo Humano incluye también el IPH que, un año después, se dividiría en 2: El IPH-1 y el IPH-2, que consideran las situaciones de los países en desarrollo y desarrollados (denominados “países escogidos de la OCDE”) respectivamente (PNUD, 1998).

El cálculo del IPH-1 es igual al del IDH, pero en él se modifican los contenidos que conforman cada variable:

1. La variable longevidad queda aquí referida a la vulnerabilidad ante la muerte a una edad temprana. Se mide a través del porcentaje de la población que morirá antes de cumplir 40 años.
2. La variable educación se refiere a la posibilidad de quedar excluido del mundo de la lectoescritura, medida a través del porcentaje de adultos analfabetos.
3. La variable nivel de vida decente hace referencia aquí al aprovisionamiento económico. Se mide como la ponderación entre el porcentaje de personas sin acceso a agua potable, el porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud y el porcentaje de niños menores de cinco años de edad con peso moderada o severamente insuficiente.

Esta variable –de especial importancia para el presente trabajo- se calcula de la siguiente manera:

$$P_3 = \frac{(P_{31} + P_{32} + P_{33})}{3}$$

Fuente: (PNUD, 1998)

Donde P_3 = Nivel de vida en términos de aprovisionamiento general; P_{31} = Porcentaje de personas sin acceso a agua potable; P_{32} = Porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud y; P_{33} = Porcentaje de niños menores de 5 años de edad con peso insuficiente. Las tres variables se ponderan con valores iguales ($/3$).

Finalmente el índice de cada Estado en el IPH-1 resulta del siguiente cálculo:

$$HPI-1 = [1/3 (P_1^3 + P_2^3 + P_3^3)]^{1/3}$$

(Fuente: PNUD, 1998)

Donde P1; P2 y P3 representan las tres variables mencionadas, ponderadas con igual peso.

En el IPH-2 se modifica la conformación de las variables y se agrega una cuarta, la exclusión social, con el siguiente resultado:

1. La variable longevidad queda aquí referida a la vulnerabilidad ante la muerte a una edad temprana. Se mide a través del porcentaje de la población que morirá antes de cumplir 60 años.
2. La variable educación se refiere a la posibilidad de quedar excluido del mundo de la lecto-escritura, medida a través del porcentaje de adultos funcionalmente analfabetos de acuerdo a la definición que del término hace la OCDE.¹¹
3. La variable nivel de vida decente hace referencia aquí al aprovisionamiento económico. Se mide por el porcentaje de personas viviendo por debajo del límite de pobreza fijado como la mitad de la media del ingreso per cápita disponible.
4. La variable de la exclusión social se mide por la tasa de desempleo de largo plazo en la totalidad de la población activa.

El índice de cada Estado en el IPH 2 se calcula siguiendo la siguiente fórmula:

$$\text{HPI-2} = [1/4 (P_{13}^3 + P_{23}^3 + P_{33}^3 + P_{43}^3)]^{1/3}$$

(Fuente: PNUD, 1998)

Como se ve el IPH-1 se aproxima a la variable “nivel de vida” desde un enfoque de NBI mientras que el IPH-2 lo hace desde la definición de una LP relativa.

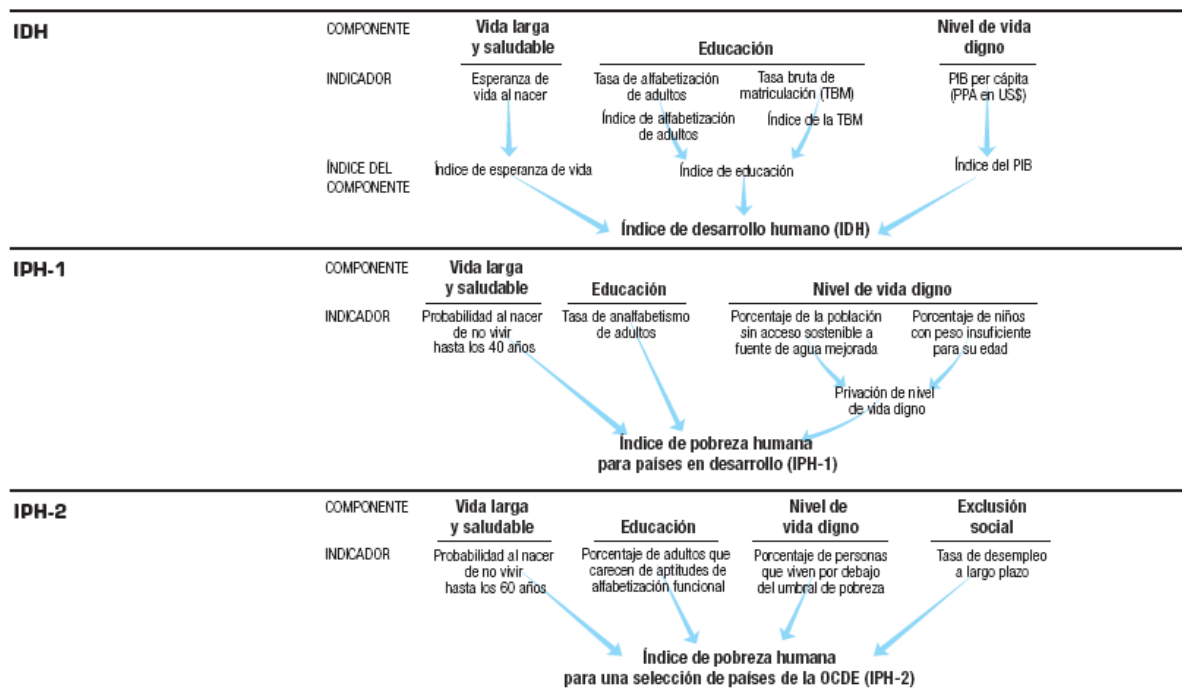
El IPH resulta “an attempt to bring together in a composite index the different features of deprivation in the quality of life to arrive at an aggregate judgement on the extent of poverty in a community” (PNUD: 1997:17).

Como afirma Sánchez Fernandez (2005:12) “el IPH [...] dado su creciente uso en organismos internacionales, se está mostrando como un punto de referencia en los estudios relativos a la medición de la pobreza”.

Comparación entre el IDH, el IPH-1 y el IPH-2

¹¹ Según la OCDE es analfabeto funcional aquél que, sabiendo o no leer y escribir, es incapaz de comprender y utilizar la información impresa en actividades cotidianas, en el hogar, en el trabajo y en la comunidad.

La Piedad de Caín. Los ODM y la lucha contra la pobreza



Fuente: PNUD (2005)

En consecuencia un análisis cruzado entre el IDH y el IPH (1 ó 2) nos permite un acercamiento a la forma en que se están distribuyendo las ganancias o pérdidas en los niveles de desarrollo humano que logra la sociedad entre sus integrantes.

CONCLUSIONES A LA PARTE I

Ya hemos realizado observaciones a diferentes conceptualizaciones de la pobreza y a las formas que se proponen para su medición.

Vamos a limitarnos ahora a repasar algunas cuestiones que queremos resaltar especialmente.

Es evidente que “apresar” el fenómeno de la pobreza es complejo y, en consecuencia, también lo será hallar algún sistema de medición de la misma, cualquiera sea el enfoque que se adopte.

No obstante entendemos que, a excepción de una consideración muy estrecha, la pobreza no puede ser ya entendida seriamente como un asunto meramente económico vinculado a la carencia de ingresos.

Eso no significa en forma alguna desconocer ese elemento -central en la definición, en tanto el dinero importa un medio para la satisfacción de cualquier fin obtenible mediante el comercio- sino darle un espacio entre otras variables que coadyuvan a definir la pobreza.

Compartimos la visión seniana en tanto ubica a la libertad en el eje del concepto, dejando un espacio abierto para la elección personal frente a un espacio de necesidades básicas que pueden estar originadas tanto en necesidades fisiológicas como sociales.

De allí que el concepto sea en sí mismo histórico y social.

Esta visión tiene además el mérito de reconocer una suerte de “reforzamiento interno” de la pobreza en el sentido de que cada carencia individualmente observada se proyecta sobre las demás influyendo negativamente en ellas, así como cada fortaleza o mejoramiento en un área particular se expandirá necesariamente hacia las demás dado que todas terminan confluyendo en la persona de cuya libertad -o ausencia de libertad- se trata.

El individuo sometido a vivir en la pobreza será en sí mismo el eje integrador de la pluralidad de variables que confluyen en él para dejarlo en tal posición.

De allí que podamos afirmar que la pobreza no es la mera confluencia de carencias sino que implica un tipo especial de relaciones que se dan entre ellas cuyo eje catalizador es la persona misma y cuya expresión es ante todo social, ya que se proyecta desde el individuo hacia el contexto (recordemos que el fenómeno ha sido calificado como histórico y social) en el cual está inserto y que, en consecuencia, puede ser una variable de profundización o de alivio de la situación de pobreza según la manera en que interfiera en las variables de contenido social que contribuyen a la construcción de la pobreza.

Identificamos a la libertad como el núcleo de una esfera representativa de un universo de fenómenos tan amplios como los funcionamientos actuales y potenciales de la persona.

Cada punto de esa esfera está en permanente contacto con todos los demás y toma su ubicación en alguna órbita más o menos cercana al corazón que es la propia libertad del sujeto según la valoración que el sujeto -sometido a ciertas condiciones históricas y sociales- le atribuya.

Esta mirada exige un abordaje multidisciplinar de la pobreza.

En la aproximación internacional al fenómeno de la pobreza, por la propia naturaleza de la materia, se producirá un necesario desplazamiento por el cual se reemplaza la libertad del individuo por la de las personas en general (no la de los Estados, ya que en ese caso estaríamos frente a estudios del Desarrollo y no de la pobreza) y la elección del primer

circulo de proximidad a ese centro desde elecciones personales hacia elecciones generales.

Esas “elecciones generales” en el sistema mundial actual no pueden ser sin embargo expresadas por un actor diferente de los Estados, y su formulación debe asumir la forma de un consenso, aunque más no sea de mínimos, entre ellos.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) vienen a conformar una suerte de órbitas primarias -las más cercanas al núcleo- de una esfera construida siguiendo lo afirmado en los párrafos superiores.

El conjunto de los ODM puede verse entonces como una estrategia de lucha contra la pobreza a nivel mundial, con espacio para particularidades a ser consideradas por cada Estado.

Sin embargo surgen algunos cuestionamientos básicos: ¿Son los ODM la expresión de un consenso mundial? ¿Están ligados al Desarrollo o a la lucha contra la pobreza? ¿Cuál ha sido la evolución de los objetivos y metas planteados durante el quinquenio siguiente a su adopción por las Naciones Unidas?

A estas cuestiones nos abocaremos en los capítulos siguientes.

PARTE 2: LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Esta parte del trabajo avanza sobre cuestiones vinculadas al concepto de Desarrollo a fin de permitirnos, por un lado, llegar a comprender el valor y sentido de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, por otro, construir las bases de un puente que nos permita debatir su consideración como una conceptualización consensuada internacionalmente de la pobreza a la vez que como una estrategia global de lucha contra la misma.

CAPITULO 2.1: DE LA CARTA DE SAN FRANCISCO A LOS ODM

La evolución del concepto de desarrollo en el marco de Naciones Unidas

Si bien no realizaremos un repaso profundo sobre el origen y contornos del concepto de “Desarrollo”¹² creemos importante a los efectos de este trabajo presentar algunas ideas que nos serán de utilidad en el análisis posterior sobre el concepto de pobreza.

En su evolución el concepto de Desarrollo atravesó transformaciones por las que se fue dando una paulatina ampliación de su contenido.

“El origen remoto del derecho al desarrollo lo podemos encontrar en el principio de cooperación consagrado en la Carta de las Naciones Unidas” (Gómez Isa, 1999:19).

El preámbulo de dicha Carta afirma la resolución de “elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”, para luego incluir entre los propósitos de la Organización la realización de “la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos”.

Luego el artículo 55 afirma que “la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”.

No obstante, el debate sobre el Desarrollo no se abrió en Naciones Unidas hasta la década de 1960, años en los que -fundamentalmente debido al proceso de descolonización- la problemática del subdesarrollo será un tema con peso propio en la agenda internacional y se realizarán esfuerzos para transformar la “ayuda-caridad” en “ayuda-obligación”, en la expresión de M’Baye (citado por Pérez González, 1994:323).

Lo que se perseguirá en esos años es un orden económico mundial más justo, que reconozca las desigualdades existentes para enfrentarlas y otorgue mejores condiciones de intercambio en los mercados internacionales. Ese objetivo quedó enmarcado en el proyecto de un “Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI) que da título a la Resolución 3201 (S-VI) aprobada por la AG el 1 de mayo de 1974.

No es de extrañar que no tardaran en ser vinculados los conceptos de Desarrollo y Derechos Humanos, al punto de llegarse a una nueva óptica de abordaje de estos últimos, conocida como “Enfoque Estructural de los DDHH”.

Esta nueva forma de aproximarse al objeto DDHH fue el origen de la teoría de la existencia de DDHH de “tercera generación”¹³, cuya característica fundamental será la de ser derechos cuyo origen está en una cierta idea de “solidaridad” internacional¹⁴.

La doctrina de la Iglesia Católica había avanzado ya en esa dirección: el Papa Paulo VI había afirmado en la Encíclica *Populorum Progressio* del año 1967 que “el desarrollo es el nuevo nombre de la paz” y que alcanzarlo implica un deber para todos los hombres aunque “conciérne, en primer lugar, a los más favorecidos. Sus obligaciones [...] se presentan bajo un triple aspecto: deber de solidaridad, esto es, la ayuda que las naciones ricas deben aportar a las naciones que se hallan en vías de desarrollo; deber de justicia

¹² Remitimos a los interesados a nuestro trabajo *El Derecho al Desarrollo, la Cooperación Internacional y la condicionalidad de la AOD... un trabajo sobre caminos inconclusos* (Surasky, 2003).

¹³ En referencia a la existencia de derechos civiles y políticos; y de derechos económicos, sociales y culturales.

¹⁴ Otros derechos que se incluyen como de “tercera generación” son el derecho humano a la paz o el derecho a disponer del patrimonio común de la humanidad.

social, esto es, enderezar las relaciones comerciales defectuosas entre pueblos fuertes y pueblos débiles; deber de caridad universal, esto es, la promoción de un mundo más humano para todos, donde todos tengan algo que dar y que recibir, sin que el progreso de los unos constituya un obstáculo para el desarrollo de los demás. Grave es el problema: de su solución depende el porvenir de la civilización mundial”.

El nuevo lugar que adquiere el debate sobre el Desarrollo dentro de la agenda de las Naciones Unidas también se hace notar en la Resolución AG 1710 (XVI) que establece el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1961/1970). Su objetivo será lograr que los países menos desarrollados alcancen “un ritmo anual mínimo de crecimiento del 5% en el ingreso nacional global al finalizar el decenio” (párrafo 1º).

En el transcurso de esa década encontramos la primera referencia explícita al derecho al Desarrollo en el ámbito de las Naciones Unidas cuando el entonces ministro de Asuntos Exteriores de Senegal pronuncia un discurso ante la reunión número 1414 de la Asamblea General en el que sostiene que “No sólo debemos afirmar nuestro derecho al desarrollo, sino que debemos dar los pasos que hagan posible que ese derecho se convierta en realidad” (párrafo 228).

Ya en 1970 la Asamblea General de la ONU proclamó por medio de la Resolución AG 2626 (XXV) el Segundo Decenio de las NNUU para el Desarrollo (1971/1980).

En ella, tras aceptar el fracaso del Primer Decenio se establecen nuevas metas: “Durante el segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la tasa media de crecimiento anual del producto bruto de los países en desarrollo considerados en conjunto deberá ser por lo menos del 6% [...] La tasa media de crecimiento anual de producto bruto *per cápita* en los países en desarrollo considerados en conjunto deberá ser de alrededor del 3,5% durante el Decenio” (párrafos 13-14).

Del texto de la mentada Resolución destacamos la inclusión de dos compromisos cuantificables dirigidos a los países ricos, cada uno de los cuales procuraría “proporcionar anualmente, a partir de 1972, a los países en desarrollo transferencias de recursos financieros por un importe mínimo neto equivalente al 1% de su producto nacional bruto a precios de mercado, en términos de desembolsos reales [...] Los países desarrollados que no puedan alcanzar este objetivo para 1972 se esforzarán en lograrlo para 1975, a más tardar” y “Cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del Decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado”(párrafos 42-43).

Cuatro años después, nuevamente la Asamblea General de las Naciones Unidas era protagonista de un hito en la historia del Desarrollo al adoptar la Resolución 3281 (XXIX) “Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados” que establecía un programa para lograr el NOEI al que hicimos referencia *supra*.

No obstante el segundo decenio también fue un fracaso. Así lo reconoce la Resolución 35/56 de la Asamblea General que proclama el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1981/1990) al decir que “Las metas y los objetivos de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo han quedado en gran medida sin cumplir” (párrafo 3) y agrega que “La nueva estrategia Internacional del Desarrollo tiene por objeto fomentar el desarrollo económico y social de los países en desarrollo con miras a reducir considerablemente las disparidades actuales entre los países desarrollados y los países en desarrollo y lograr la pronta eliminación de la pobreza y la dependencia” (párrafo 7).

Vuelve -en consecuencia- a repetir metas anteriores:

“Todos los países desarrollados aumentarán rápida y considerablemente la asistencia oficial para el desarrollo a fin de alcanzar y, cuando sea posible, sobrepasar la meta internacional convenida del 0,7% del producto nacional bruto de los países desarrollados. Para este fin, los países desarrollados que todavía no han alcanzado la meta deberían hacer todos los esfuerzos posibles por alcanzarla para 1985, o a lo sumo durante la segunda mitad del Decenio” y agrega que -una vez alcanzada esa meta- “el objetivo del 1% debería alcanzarse lo antes posible” (párrafo 98).

Poco después -el 11 de marzo de 1981- la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas creó por Resolución 36 (XXXVII) un Grupo de Expertos Gubernamentales con la misión de estudiar el alcance y el contenido del derecho al desarrollo y proponer medios que estime efectivos para garantizar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en todo el mundo.

El mandato incluía la solicitud de un proyecto de documento internacional referido a esta cuestión que resultaría en la aprobación -el 4 de diciembre de 1986- de la Resolución 41/128 titulada “Declaración sobre el Derecho al Desarrollo” con el voto afirmativo de ciento cuarenta y seis Estados, ocho abstenciones y un voto en contra¹⁵.

Ya en 1990 la Asamblea General aprobó la Resolución 45/199 que dio origen al Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1991/2000).

Esta vez la Resolución tuvo diferencias sustanciales con las que proclamaban los tres decenios para el Desarrollo previos y marcó “el abandono radical de la terminología del NOEI, una asunción de los parámetros de la economía liberal y el reforzamiento de la nueva noción de cooperación al desarrollo sobre bases estrictamente voluntarias. La octava sesión de la UNCTAD (Cartagena, Colombia en 1992) confirmó la evolución al [...] poner el énfasis en la economía de mercado” (Remiro Brotons, 1997:1090).

Recordemos que eran tiempos en que todavía estaban frescas las imágenes del derrumbe del “Muro de Berlín” y que poco después implotaría la URSS trayendo como una de sus consecuencias -en el área en que nos interesa- haber elevado el modelo neoliberal al lugar de modelo único, fortaleciendo la imposición de “recetas” únicas, tarea cuya implementación quedó a cargo de las IFIs.

La evolución seguida por la comunidad internacional a partir de la desaparición de una de las superpotencias fue ilustrada por Ignacio Ramonet, quien aseguró que la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética “provocaron un adormecimiento momentáneo de lo que podríamos llamar el pensamiento crítico. La aplastante victoria del campo occidental en la guerra fría y la del capitalismo sobre el comunismo de tipo soviético favorecieron una irresistible expansión de las tesis neoliberales y de la dinámica de la globalización. Hasta mediados de los años noventa estas tesis triunfaron de manera arrolladora sin encontrar apenas resistencia. Fueron años en los que el principal esfuerzo de los oponentes críticos a estas corrientes se consagró esencialmente a identificar, describir y comprender estos fenómenos” (Ramonet, 2001).

Dentro de esta nueva realidad la Comisión de Derechos Humanos procede a la creación del Grupo de Trabajo sobre el derecho al Desarrollo (Resolución 1993/22 “El derecho al desarrollo” de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 4 de marzo de 1993) y se presentaba la “Agenda para el Desarrollo” elaborada por Boutros

¹⁵ El voto en contra correspondió a los EE. UU., mientras que se abstuvieron de votar la República Federal de Alemania, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Israel, Japón, el Reino Unido y Suecia.

Boutros Ghali, entonces Secretario General de las Naciones Unidas (A/Res/48/935 “Un programa de Desarrollo” del 6 de marzo de 1994)¹⁶.

Al Grupo de Trabajo sobre el derecho al Desarrollo lo sucede el “Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos”, integrado por diez miembros designados por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos sobre candidaturas presentadas por los gobiernos (Comisión de Derechos Humanos, Resolución 1996/15 “El derecho al Desarrollo” del 11 de abril de 1996) y se presenta un nuevo Programa de Desarrollo (A/Res/51/240 “Un programa de Desarrollo” del 15 de octubre de 1997) que destaca la consideración especial de situaciones especiales: la problemática propia de África y de los países menos adelantados, pequeños Estados insulares en Desarrollo y Estados sin litoral marítimo.

En 1998 se dio un nuevo paso, con la creación de la figura del Experto Independiente en materia de Derecho al Desarrollo (Resolución 1998/72 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 22 de abril de 1998) que establece un grupo de trabajo de composición abierta sobre el Derecho al Desarrollo¹⁷.

En ese contexto destacamos la visión reflejada en el Informe sobre Desarrollo Humano 2000 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuando afirma que el Desarrollo es “el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y capacidades humanas” (PNUD, 2000:17).

Desde una óptica más radical Samir Amin (2005:14) se refiere al subdesarrollo como una “expresión vulgar que designa una realidad: el contraste cada vez mayor entre los centros y las periferias propio de la expansión mundial del capitalismo” y en consecuencia plantea la idea del Desarrollo como “un concepto crítico del capitalismo. Supone un proyecto social que no es el del capitalismo y que define su doble objetivo: liberar a la humanidad de la alienación economicista y hacer desaparecer la herencia de la polarización a escala mundial” (2005:15).

Al introducir la variable de “proyecto social” del desarrollo nos guía a pensar la existencia de dos lógicas que le subyacen, una económica y la otra política, cuya separación “plantea desde un principio la cuestión de la convergencia o de la divergencia del producto de las lógicas específicas que las gobiernan” (Amin, 2005:59).

En una parábola donde los extremos se aproximan, los dichos de Amin corren en igual sentido, aunque con opuesta perspectiva, que los del Administrador de USAID -la agencia estatal estadounidense para la cooperación internacional- Andrew Natsios.

En un seminario organizado por el Overseas Development Institute del Reino Unido, el mencionado funcionario afirmó: “*Pure development, that is, development abstracted*

¹⁶ Ver también Resolución 49/665 de la Asamblea General “Un programa de Desarrollo: recomendaciones” del 11 de noviembre de 1994.

¹⁷ Haciendo un breve repaso, los diversos grupos de trabajo sobre el derecho al desarrollo han sido:

1er Grupo de Trabajo (1981/1989): Su misión primordial fue redactar un proyecto de Declaración sobre el derecho al desarrollo; 2do Grupo de Trabajo (1993/1996): Se encargó de identificar obstáculos a la aplicación de la Declaración; Grupo Intergubernamental de Expertos (1996/1997): Asumió la tarea de elaborar una estrategia para la aplicación de la Declaración; Grupo de trabajo de composición abierta sobre el derecho al desarrollo (1998 hasta hoy): Su cometido es desarrollar un mecanismo que permita realizar un seguimiento de la aplicación de la Declaración, junto a su constitución nace la figura del Experto independiente sobre el Derecho al Desarrollo.

from foreign policy concerns in the real world and the challenges its presents, is not likely sustainable over the long term, I fear” (Natsios, 2005:1).

La etapa de cuarenta años que corre desde el establecimiento del tema del Desarrollo en la agenda de Naciones Unidas en 1960 y el fin del milenio nos muestra a los Estados asumiendo compromisos políticos en la materia que son luego sistemáticamente incumplidos. La divergencia de las lógicas económica y política del proyecto de desarrollo queda palmariamente demostrada: la política del capitalismo se subsume y se convierte en herramienta de la lógica económica imperante.

La etapa que corre entre 1990 y 2000 es especialmente apta para verificar esta afirmación.

1990: la década de las grandes conferencias y el avance hacia el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los cambios que se produjeron sobre finales de los años '80 y comienzos de los '90 en el ámbito internacional se reflejaron en una modificación en la forma de abordar el tema del Desarrollo en las Naciones Unidas.

Consciente de los continuos fracasos en la materia, a las puertas de dar inicio al Cuarto Decenio para el Desarrollo y sin progresos importantes para mostrar, la Organización decidió modificar su estrategia y -a lo largo de la década de 1990- se realizaron una serie de conferencias mundiales convocadas por las Naciones Unidas en las que se abordaron diferentes asuntos de interés común para la sociedad internacional.

Tomando como punto de partida la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992), hallamos en cada una de ellas conectores, “puentes” entre el tema de la reunión y el Desarrollo.

Así la Conferencia de Río instaló definitivamente el vínculo entre medio ambiente y Desarrollo y formuló el concepto de Desarrollo sustentable diciendo que “el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, “Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, principio 3).

En 1993 la Conferencia sobre Derechos Humanos (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 al 25 de junio de 1993) dejó indisolublemente sellada la unión entre Desarrollo y respeto de los derechos humanos y -aun más- se reafirmó allí que el Derecho al Desarrollo es un derecho humano: “La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el derecho al desarrollo [...] como parte integrante de los derechos humanos fundamentales” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, “Declaración de Viena”, párrafo 6).

En la Conferencia de sobre Población (Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 al 13 de septiembre de 1994) quedó en claro que la dimensión poblacional era una de las centrales del concepto de Desarrollo: “Los objetivos y políticas de población son parte integrante del desarrollo social, económico y cultural, cuyo principal objetivo es mejorar la calidad de vida de todas las personas.” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo, “Programa de Acción”, principio 5).

En 1995 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 al 12 de marzo de 1995) debatió temas tales como la pobreza, el desempleo y la cooperación internacional y allí los Jefes de

Estado y de Gobierno reunidos declararon sostener “una visión política, económica, ética y espiritual del desarrollo social que está basada en la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua y la cooperación” (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, “Declaración de Copenhague”, párrafo 25).

Lo mismo podríamos decir de cada una de las conferencias posteriores, entre las que cabe destacar la conferencia de Beijing sobre la Mujer de 1995 y las que abordaron los temas relativos a Asentamientos Humanos, la Cumbre Alimentaria Mundial, los Pequeños Estados Insulares, Infancia y Desastres Naturales, entre otras¹⁸.

Una mirada en conjunto a todas las cumbres nos muestra que los documentos resultantes de esos encuentros -bajo la forma de declaraciones, agendas o planes de acción- fijaron una serie de metas a alcanzarse en materia de Desarrollo, a las que conocemos bajo el nombre genérico de “Objetivos Internacionales de Desarrollo”:

Los Objetivos Internacionales de Desarrollo
--

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Reducción del porcentaje de población en situación de extrema pobreza en 1990 en un 50% (2015).2. Brindar acceso universal a la educación básica y asegurar su curso completo (2015).3. Eliminar la discriminación sobre la base del sexo en la educación primaria y secundaria (2005).4. Reducir la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años en dos tercios respecto de la de 1990 (2015).5. Reducir la mortalidad materna en tres cuartos respecto de la de 1990 (2015).6. Brindar acceso universal a los servicios de salud reproductiva (2015) y lograr la disminución de la incidencia del HIV/SIDA (antes de 2015).7. Invertir la tendencia a la devastación de recursos naturales (2015).8. Poner en acción estrategias nacionales de desarrollo sostenible (2005).9. Lograr un desarrollo participativo (sin fecha).10. Democratizar las sociedades (sin fecha).11. Lograr una buena gestión de los asuntos públicos (sin fecha) |
|--|

Nota: Entre paréntesis se indica el año en que cada objetivo debía estar cumplido.

Esta estrategia de trabajo no se mostró más exitosa que la anterior y a medida que la sociedad internacional se alejaba de las fechas de cada encuentro los compromisos asumidos también iban quedando atrás.

Paralelamente al “proceso de cumbres” en 1995 los países integrantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se disponían a revisar sus estrategias de cooperación al Desarrollo. El resultado de esa evaluación se hizo público en mayo de 1996 a través del informe *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* que refleja la visión de la OCDE sobre la cooperación internacional de cara al siglo que comenzaría poco después.

¹⁸ Para un seguimiento analítico de los principales avances realizados a lo largo de estas conferencias en materia de desarrollo se recomiendan Sersale Di Serisano, 1997 e IRI, 2005.

El informe afirmaba que “It is time to select, taking account of the many targets discussed and agreed at international fora, a limited number of indicators of success by which our efforts can be judged” (OCDE, 1996:2).

El programa partía de asumir seis objetivos tomados de las cumbres realizadas hasta esa fecha.

1. Reducción del porcentaje de población en situación de extrema pobreza en 1990 en un 50% (2015).
2. Brindar acceso universal a la educación básica (2015).
3. Eliminar la discriminación sobre la base del sexo en la educación primaria y secundaria (2005).
4. Reducir la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años en dos tercios respecto de la de 1990 (2015) y la mortalidad materna en tres cuartos respecto de la de 1990 (2015)¹⁹.
5. Brindar acceso universal a los servicios de salud reproductiva (2015).
6. Invertir la tendencia a la devastación de recursos naturales (2015).

Sobre esa base se realizaron reuniones de expertos -que contaron con el respaldo de la OCDE, la ONU y el BM- con el objeto de lograr metas cuantificables para cada uno de esos siete objetivos y que, en su trabajo, llegaron a definir veintiún indicadores que permitieran medir el progreso para cada meta. El resultado de esa labor se encuentra en el informe *Un mundo mejor para todos: consecución de los objetivos de desarrollo internacional*.

Esta publicación es particularmente importante para nosotros dado que refleja un salto desde el concepto de Desarrollo hacia el de lucha contra la pobreza: “El principal desafío a que se enfrenta hoy la comunidad internacional es el de la pobreza en todas sus formas. Motivo de preocupación especial son los 1.200 millones de personas que viven con menos de 1 dólar diario y los otros 1.600 millones que viven con menos de 2 dólares diarios. Fijar objetivos para la reducción de la pobreza es esencial para poder avanzar” (Naciones Unidas-OCDE- BM- FMI, 2000:2).

En este trabajo se repiten los objetivos que se establecieron en *Shaping the 21st Century* dividiendo el cuarto en dos objetivos independientes y llegando así a contar siete objetivos fundamentales de Desarrollo.

En *Un mundo mejor para todos*, la presentación de cada objetivo se realiza junto a la de los indicadores que se le adosaron:

Objetivos de Desarrollo internacional e indicadores de seguimiento de acuerdo al informe *Un mundo mejor para todos: consecución de los objetivos de desarrollo internacional*

Objetivos	Indicadores
<i>Reducir la pobreza extrema.</i> La proporción de personas que viven en la pobreza extrema en los países en Desarrollo debería	a. Incidencia de la pobreza extrema: personas que viven con menos de 1 dólar diario. b. Coeficiente de la brecha de pobreza como

¹⁹ Como se ve este objetivo es doble y -de hecho- será luego desdoblado. De allí que algunos trabajos afirmen que el informe de la OCDE establecía siete objetivos y no seis. Nosotros preferimos seguir la redacción que estableció el documento de la OCDE.

reducirse al menos a la mitad entre 1990 y 2015.	<p>incidencia multiplicada por la gravedad de la pobreza.</p> <p>c. Desigualdad: parte del consumo nacional que corresponde al 20% más pobre.</p> <p>d. Malnutrición infantil: prevalencia de niños menores de 5 años con peso inferior al normal.</p>
<i>Enseñanza primaria universal.</i> La enseñanza primaria universal deberá estar implantada en todos los países para 2015.	<p>a. Matriculación neta en la enseñanza primaria.</p> <p>b. Terminación del cuarto grado de la enseñanza primaria.</p> <p>c. Tasa de alfabetización de personas de 15 a 24 años de edad.</p>
<i>Igualdad entre los géneros.</i> El avance hacia la igualdad entre los géneros y el mayor poder de la mujer deberán demostrarse con la eliminación para 2005 de las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria.	<p>a. Relación entre el número de niñas y el de niños en la enseñanza primaria y secundaria.</p> <p>b. Relación entre el número de mujeres alfabetizadas y el de hombres alfabetizados (de 15 a 24 años de edad).</p>
<i>Reducir la mortalidad infantil.</i> La tasa de mortalidad de lactantes y niños menores de 5 años deberá reducirse entre 1990 y 2015 en dos terceras partes respecto en todos los países en Desarrollo.	<p>a. Tasa de mortalidad de lactantes.</p> <p>b. Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años.</p>
<i>Reducir la mortalidad materna.</i> La tasa de mortalidad materna deberá reducirse en tres cuartas partes entre 1990 y 2015.	<p>a. Tasa de mortalidad materna.</p> <p>b. Nacimientos asistidos por personal de salud especializado.</p>
<i>Salud reproductiva.</i> Todas las personas deberán tener acceso a servicios de salud reproductiva a la edad que les corresponda a través del sistema de atención primaria de la salud, a más tardar para 2015.	<p>a. Tasa de uso de anticonceptivos.</p> <p>b. Prevalencia del VIH en embarazadas de 15 a 24 años de edad.</p>
<i>Medio ambiente.</i> Todos los países deberán estar aplicando para 2005 una estrategia nacional de Desarrollo sostenible a fin de que la actual tendencia a la pérdida de recursos ecológicos se revierta efectivamente para 2015 tanto en el plano nacional como en el mundial.	<p>a. Países con procesos eficaces para el desarrollo sostenible.</p> <p>b. Población con acceso a una fuente segura de abastecimiento de agua.</p> <p>c. Zonas forestales como porcentaje de la superficie del país.</p> <p>d. Diversidad biológica: zona protegida.</p> <p>e. Eficiencia energética: PIB por unidad de utilización de energía.</p> <p>f. Emisiones de dióxido de carbono <i>per</i></p>

	<i>cápita.</i>
--	----------------

Fuente: Naciones Unidas, OCDE, BM, FMI

Para que esto sea posible el informe establece que deben producirse mejoras operativas en las siguientes áreas:

- Empoderamiento de los pobres.
- Potenciación del rol de la mujer.
- Democracias participativas (*governance* y participación de las minorías).
- Respeto de los derechos humanos.
- Crecimiento económico orientado a los pobres (con inversión en servicios sociales básicos).
- Apertura comercial.
- Transferencia de tecnologías.
- Aumento en la cantidad y en la calidad de la ayuda al Desarrollo.
- Promoción de la IED.

De la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas a la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo.

Mientras el proceso reseñado tenía lugar, la Asamblea General de las Naciones Unidas se preparaba para recibir el nuevo milenio.

En 1998 la Resolución 53/202 “Decide designar el quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, *Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio*” y “Decide también que, como parte integrante de la Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio, se celebre una Cumbre del Milenio durante un número de días limitado y en las fechas que decida la Asamblea General” (párrafos 1 y 2).

El tema central del encuentro, que se inició en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York el 5 de septiembre de 2000, fue “Las Naciones Unidas en el Siglo XXI”.

Se esperaba que ese encuentro produjera importantes modificaciones institucionales en la avejentada estructura de la ONU, lo que finalmente no sucedió, pero sí se produjeron novedades en el tema objeto de nuestro trabajo.

Un día después de iniciada la Asamblea tuvo lugar la “Cumbre del Milenio” de la que tomaron parte 189 Estados, 147 de los cuales estuvieron representados por sus Jefes de Estado o de Gobierno.

El Secretario General de las Naciones Unidas elaboró para la ocasión un informe titulado *Nosotros los Pueblos* en el que afirma: “La pobreza extrema es una afrenta a nuestra humanidad común” para luego pedir “a la comunidad internacional al más alto nivel, a los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre del Milenio, que aprueben el objetivo de reducir a la mitad para el año 2015 la proporción de la población mundial que vive en la pobreza extrema (Naciones Unidas, 2000: párrafos 70 y 73). De manera similar se referiría a los demás objetivos identificados en el informe *Un mundo mejor para todos: consecución de los objetivos de desarrollo internacional* que mencionamos *supra*²⁰ .

Con estos antecedentes como base, la Cumbre del Milenio aprobó la “Declaración del Milenio”.

²⁰ Ver, por ejemplo, los párrafos 105, 128, 129, 131, 138, 281.

En ella los Jefes de Estado y de Gobierno afirmaron que “la tarea fundamental a la que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que [...] en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos” y reconocieron que “los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental” (párrafo 5).

Por ello consideraron que era necesarios desplegar esfuerzos para lograr una mundialización incluyente y equitativa entre los cuales se deben incluir “la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías” (párrafo 5).

Estas medidas hallaban su sustento en valores esenciales para las relaciones internacionales del siglo XXI, entre los cuales la *Declaración del Milenio* menciona expresamente a la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común.

Siendo explícitos en su intención, los Jefes de Estado y de Gobierno afirmaron que “Para plasmar en acciones estos valores comunes, hemos formulado una serie de objetivos clave a los que atribuimos especial importancia” (párrafo 7).

En realidad no había nuevas formulaciones sino una suerte de “apropiación” de lo previo, que ahora quedaba bajo el paraguas de las Naciones Unidas.

Los desde entonces llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) comprenden siete objetivos de carácter social más un octavo sobre una asociación para el Desarrollo.

Un año después el Secretario General de la ONU hacía público su trabajo *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio (A/56/326)* en el que, siguiendo la lógica propuesta en el informe *Un mundo mejor para todos: consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, cada objetivo fue desagregado en metas particulares y a cada meta se adosaron una serie de indicadores cuantitativos para evaluar su progreso.

En su redacción, salvo para el octavo objetivo, se ha fijado un plazo temporal para el cumplimiento de cada ODM -generalmente el año 2015- y se ha acordado tomar al año 1990 como parámetro de base sobre el cual efectuar las mediciones de progreso.

La elección de 1990 como año de partida responde a la continuidad entre los Objetivos Internacionales de Desarrollo y los ODM, ya que los primeros lo utilizaban como referencia.

Los Objetivos del Milenio, sus metas e indicadores		
Objetivo	Meta	Indicador
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.	1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día a paridad del poder adquisitivo (1993 PPA) ^a . 2. Coeficiente de la brecha de pobreza como la incidencia de la pobreza multiplicada por la gravedad de la pobreza. 3. Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre

		de la población.
	2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.	4. Porcentaje de menores de 5 años con insuficiencia ponderal. 5. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria.
2. Lograr la enseñanza primaria universal	3. Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.	6. Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria. 7. Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado ^b . 8. Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años.
3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer	4. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015.	9. Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior. 10. Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de 15 a 24 años. 11. Proporción de mujeres entre los empleados asalariados en el sector no agrícola. 12. Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional.
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	5. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.	13. Tasas de mortalidad de menores de 5 años. 14. Tasa de mortalidad infantil. 15. Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión.
5. Mejorar la salud materna	6. Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.	16. Tasa de mortalidad materna. 17. Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	7. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.	18. Prevalencia de VIH entre gestantes de 15 a 24 años. 19. Porcentaje de uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos ^c 19a. Utilización de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo. 19b. Porcentaje de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA ^d 19c. Tasa de prevalencia de uso de preservativos.

		20. Relación entre la matriculación de niños huérfanos y la matriculación de niños no huérfanos de 10 a 14 años.
	8. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.	21. Prevalencia y tasas de mortalidad asociadas al paludismo. 22. Proporción de la población de zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento del paludismo ^e 23. Prevalencia y tasas de mortalidad asociadas a la tuberculosis. 24. Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con DOTS (estrategia recomendada internacionalmente para el control de tuberculosis).
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	9. Incorporar los principios del Desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.	25. Proporción de la superficie cubierta por bosques. 26. Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total. 27. Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1,000 dólares del producto interno bruto (PPA). 28. Emisiones de dióxido de carbono <i>per cápita</i> y consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono. 9. Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos.
	10. Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.	30. Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales. 31. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales.
	11. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.	32. Proporción de hogares con acceso a tenencia segura.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	12. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no	<i>Asistencia oficial para el desarrollo (AOD).</i> 33. La AOD neta, total y para los países menos adelantados, en

	<p>discriminatorio. Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.</p> <p>13. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza.</p> <p>14. Atender las necesidades especiales de los países en Desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en Desarrollo</p> <p>15. Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en Desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.</p>	<p>porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del CAD de la OCDE.</p> <p>34. Proporción de la AOD total bilateral y por sectores de los donantes del CAD de la OCDE para los servicios sociales básicos (educación básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua salubre y servicios de saneamiento).</p> <p>35. Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada.</p> <p>36. La AOD recibida en los países en desarrollo sin litoral en porcentaje de su ingreso nacional bruto.</p> <p>37. La AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo en proporción de su ingreso nacional bruto.</p> <p><i>Acceso a los mercados.</i></p> <p>38. Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados, admitidas libres de derechos.</p> <p>39. Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y el vestido procedentes de países en Desarrollo.</p> <p>40. Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE en porcentaje de su producto interno bruto.</p> <p>41. Proporción de la AOD para fomentar la capacidad comercial.</p> <p><i>Sostenibilidad de la deuda.</i></p> <p>42. Número total de países que han alcanzado los puntos de decisión y número que ha alcanzado los puntos de culminación en la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (acumulativo).</p> <p>43. Alivio de la deuda comprometido conforme a la iniciativa para la reducción de la deuda de los países</p>
--	---	--

		pobres muy endeudados. 44. Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios.
	16. En cooperación con los países en Desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo	45. Tasa de desempleo de jóvenes comprendidos entre los 15 y los 24 años, por sexo y total ^e
	17. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en Desarrollo a un costo razonable	46. Proporción de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a un costo razonable.
	18. En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	47. Líneas de teléfono y abonados a teléfonos celulares por 100 habitantes. 48. Computadoras personales en uso por 100 habitantes y usuarios de Internet por 100 habitantes.
<p>(a) Para supervisar las tendencias de la pobreza en los países deberían utilizarse indicadores basados en el umbral de la pobreza de cada país, si se dispone de ellos.</p> <p>(b) Un indicador alternativo en desarrollo es "La tasa de terminación del nivel primario".</p> <p>(c) Entre los métodos anticonceptivos, solamente los preservativos son eficaces para prevenir la transmisión del VIH. Puesto que la tasa de uso de los preservativos es solamente medida entre mujeres con una pareja fija, este indicador es complementado por un indicador sobre el uso de preservativos en la última relación sexual en situaciones de alto riesgo (indicador 19a) y con un indicador sobre los conocimientos relativos al VIH/SIDA (indicador 19b). El indicador 19c (tasa de uso de anticonceptivos) también es útil para conocer los progresos hacia el logro de otros objetivos relacionados con la salud, el género y la pobreza.</p> <p>(d) Este indicador corresponde al porcentaje de la población de 15 a 24 años que puede identificar correctamente las dos principales formas de prevenir la transmisión sexual del VIH (utilizar preservativos y mantener relaciones sexuales sólo con una pareja fiel y no infectada), que rechaza los dos errores más generalizados en el país sobre la transmisión del VIH, y que sabe que una persona de aspecto saludable puede transmitir el VIH. No obstante, como actualmente no se dispone de un número suficiente de encuestas para calcular el indicador definido anteriormente, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en colaboración con el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), elaboraron dos indicadores de sustitución que representan dos componentes del indicador real. Esos componentes son: (a) el porcentaje de mujeres y hombres de 15 a 24 años que sabe que una persona puede protegerse de la infección del VIH mediante "el uso</p>		

sistemático de preservativos”; (b) el porcentaje de mujeres y hombres de 15 a 24 años que sabe que una persona de aspecto saludable puede transmitir el VIH. Para el informe sobre el año en curso sólo se dispone de datos referentes a mujeres.

(e) La prevención se mide por el porcentaje de niños menores de 5 años que duermen bajo mosquiteros tratados con insecticidas; el tratamiento se mide por el porcentaje de niños menores de 5 años que reciben tratamiento adecuado.

Fuente: División de Estadísticas de las Naciones Unidas

Los ODM y los Objetivos Internacionales de Desarrollo

Objetivo del Milenio	Metas del milenio	Objetivos internacionales de Desarrollo
1-Eradicar la extrema pobreza y el hambre.	1.1-Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 la proporción de personas con ingresos menores a un dólar por día.	Reducción a la mitad para el 2015 del porcentaje de población en situación de pobreza extrema en 1990.
	1.2-Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 la proporción de personas que padecen hambre.	
2-Lograr la enseñanza primaria universal.	2.1-Lograr que para el año 2015 los niños y niñas de todos los países terminen sus estudios primarios.	Acceso universal a la educación primaria y lograr su curso completo para el 2015.
3-Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.	3.1-Eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria, preferentemente antes e 2005, y en todos los niveles educativos a más tardar en 2015.	Eliminar la disparidad en la educación primaria y secundaria para el año 2005.
4-Reducir la mortalidad infantil.	4.1-Reducir en dos tercios entre 1990 y 2015 la tasa de mortalidad en menores de 5 años.	Reducción en dos tercios para el 2015 de la tasa de mortalidad de menores de cinco años.
5-Mejorar la salud materna.	5.1-Reducir en tres cuartos la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015.	Reducción en tres cuartos de la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015.
6-Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.	6.1-Detener y conseguir la disminución del avance del VIH/SIDA.	Lograr el acceso universal a los servicios de salud reproductiva para el 2015 y una reducción en la incidencia del VIH/SIDA antes de 2015.
	6.2-Detener y conseguir la disminución de la malaria y de otras enfermedades graves.	
7-Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.	7.1-integrar la variable del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales y revertir la pérdida de recursos naturales.	Invertir la tendencia de destrucción de recursos naturales para 2015.
	7.2-Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable para 2015.	Poner en práctica una estrategia nacional de desarrollo sostenible en todos los países para 2005.
	7.3-Mejorar considerablemente la vida de al menos cien millones de personas que habitan en tugurios para el año 2020.	

8-Desarrollar una asociación global para el desarrollo	8.1-Desarrollar un sistema comercial y financiero abierto, regulado, predecible y no discriminatorio (incluye compromisos nacionales e internacionales de buen gobierno y reducción de la pobreza).	
	8.2-Prestar especial consideración a los países menos avanzados.	
	8.3-Prestar atención a las necesidades especiales de los países mediterráneos y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.	
	8.4-Tratar el problema del endeudamiento externo de los países en desarrollo a través de medidas nacionales e internacionales que permitan la sostenibilidad a largo plazo.	
	8.5-Desarrollar un sistema comercial y financiero abierto, regulado, predecible y no discriminatorio (incluye compromisos nacionales e internacionales de buen gobierno y reducción de la pobreza).	
	8.6-Desarrollar y poner en marcha estrategias para el trabajo productivo y formal para jóvenes, diseñadas e implementadas conjuntamente por países desarrollados y en desarrollo.	
	8.7-Proporcionar el acceso a medicinas en los países en desarrollo.	
	8.8-Facilitar a los países en desarrollo el acceso a las nuevas tecnologías, particularmente las relacionadas con la información y la comunicación.	

Para realizar el seguimiento global de los progresos, la Declaración del Milenio encomendó al Secretario General de la ONU la presentación anual de un informe sobre su aplicación, se programaron dos reuniones a desarrollarse en 2005, 2010 y una de evaluación final de resultados para 2015.

Debe tenerse en cuenta al aproximarse a los ODM que “The list of MDGs does not undercut in any way agreements on other goals and targets reached at the global conferences of the 1990s. The eight goals represent a partnership between the developed countries and the developing countries determined, as the Declaration states, *to create an environment -at the national and global levels alike- which is conducive to development and the elimination of poverty*” (Devarajan-Miller-Swanson, 2002:33).

Como resulta claro a partir de la lectura de la parte final del texto los ODM se ven marcados por dos objetivos que podríamos denominar “macro-objetivos”: promover el desarrollo y luchar contra la pobreza a escala global.

El informe final elaborado en el marco del Proyecto del Milenio (véase *infra*), va más allá en la idea de hallar macro-objetivos detrás de los mismos.

Allí los ODM son entendidos como orientaciones hacia un macro-objetivo único y entendidos como “las metas, cuantificadas y cronológicas, que el mundo ha fijado para

luchar contra la pobreza extrema en sus muchas dimensiones” (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005:1).

Este núcleo único explica la necesidad de que los ODM sean abordados en conjunto: cada uno está fuertemente vinculado con todos los demás y tanto los progresos como los reveses que puedan producirse en cada área repercuten positiva o negativamente en las demás.

Al solo título de ejemplificar lo dicho podemos citar el trabajo de Isolda Espinosa (2005:53-54) quien, estudiando el caso nicaragüense, afirma “La educación de la madre es el factor de mayor peso en los diferenciales de mortalidad infantil y en la niñez. Existe una tendencia decreciente en el riesgo de morir, con el aumento de los años de escolaridad de la madre, independientemente de la edad del niño. En Nicaragua, la probabilidad de que los niños mueran antes de cumplir 5 años es casi cuatro veces mayor entre las madres sin educación que entre aquellas con educación superior”.

En un sentido similar pero haciendo especial referencia al VIH hallamos que “Las desigualdades de género hacen a las mujeres particularmente vulnerables a la infección por VIH, y el ritmo de contagio creciente entre la población femenina tiene consecuencias devastadoras para la morbilidad y mortalidad femenina [las mujeres son] las encargadas de proporcionar los cuidados y la alimentación y, por consiguiente, son las que llevan la mayor responsabilidad de la salud y el bienestar de las generaciones futuras” (CEPAL, 2006:233).

Esta afirmación se presenta en abierta contradicción con el pensamiento de Natsios (2005:3): “What is not being debated is the fact that some MDGs are more important than others to the development process, and yet they are all treated as though are all of equal weight”, para afirmar a continuación que “the MDGs are also heavily weighted toward social services”.

El máximo funcionario de USAID remata sus afirmaciones con una contundente toma de posición que deja traslucir apego a posiciones que ya hemos criticado *supra*: “Let me be clear. We support the MDGs [...] But if energies are exclusively directed to achieving them over the next ten years, we will inevitable fail in our greater development mission [...] what is needed is a proper emphasis on economic growth as a necessary condition for social services instead of vice versa” (Natsios, 2005:3).

Volviendo a centrar nuestra atención en la nueva metodología que los ODM traen a la labor de Naciones Unidas, vemos que adolecen del mismo defecto que llevó al fracaso a los intentos anteriores en la materia: se trata de compromisos políticos.

Se mantiene la negativa de los Estados ricos a asumir compromisos jurídicamente vinculantes. En su lugar expresan sus buenas intenciones y con ello rehuyen del debate sobre la posibilidad de alcanzar los objetivos propuestos sin atacar cuestiones centrales de la globalización neoliberal que hoy se impone mundialmente.

Pero los ODM no sólo carecen de fuerza vinculante, sino que no contemplan un programa para su logro. La forma en la que los mismos deben alcanzarse es una vía abierta que debe ser definida por cada uno de los Estados atendiendo a su historia, su situación actual, sus potencialidades.

Los Estados deben entonces asumir los ODM como propios y establecer las políticas que conduzcan a su realización.

Volvemos a ver aquí como las responsabilidades internacionales se diluyen y el modelo internacional queda fuera de debate.

Para favorecer una aproximación universal al logro de los ODM el Secretario General de las Naciones Unidas y el Administrador del PNUD lanzaron en 2002 el “Proyecto del

Milenio”, una iniciativa que reunió a un grupo internacional de expertos -al frente del cual se designó a Jeffrey Sachs- con el fin de establecer un plan de acción concreto para lograr los ODM.²¹

El Informe final del grupo se presentó en 2005 bajo el nombre de *Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio* que incluye diez recomendaciones:

- 1- Los gobiernos de países en desarrollo deben adoptar estrategias ambiciosas para lograr alcanzar los ODM, a las que llaman “Estrategias para la reducción de la pobreza basadas en los ODM” y que serían muy similares a las Estrategias de Lucha contra la Pobreza (DELP) del BM aunque especialmente alineadas con los Objetivos del Milenio.
- 2- Las “Estrategias” deben ofrecer una base para el incremento de escala de las inversiones públicas, creación de capacidades, movilización de recursos nacionales y de AOD. También deben ofrecer condiciones que refuercen el buen gobierno, promuevan los derechos humanos, la participación civil y del sector privado.
- 3- Las “Estrategias” deben prepararse y ejecutarse mediante procedimientos transparentes y abiertos a todos los sectores interesados.
- 4- Los donantes deben identificar al menos doce países que estén en buenas condiciones para alcanzar los ODM e incrementar rápida y sustancialmente la AOD destinada a ellos.
- 5- Países ricos y pobres (desarrollados y en desarrollo dice el informe) deben poner en marcha “Iniciativas de resultados positivos rápidos”,²² orientadas a salvar y mejorar la vida de millones de personas y promover el crecimiento económico.
- 6- Los receptores deben alinear sus estrategias nacionales con las estrategias regionales y los donantes deben apoyar directamente los proyectos regionales.
- 7- Se debe incrementar la AOD del 0,25 del PNB de los donantes en 2003 al 0,44% en 2006 y al 0,54% en 2015, mejorando además la calidad de la ayuda. Para 2007 cada donante debe alcanzar la meta del 0,7% del PNB como AOD. Estos esfuerzos deben acompañarse de un generoso alivio de la deuda.
- 8- Los países desarrollados deben abrir sus mercados y apoyar la creación de capacidades comerciales en los países más pobres. Debe Completarse en 2006 la ronda de Doha.
- 9- Apoyo de los donantes a actividades científicas orientadas a las necesidades propias del mundo en desarrollo en materia de salud, agricultura, gestión ambiental, energía y clima.

²¹ El 1º de enero de 2007 el Proyecto del Milenio dejó de existir y su lugar dentro de las Naciones Unidas fue ocupado por un “equipo de apoyo a los ODM” (MDG Support team) que integra la estructura del PNUD, con el mandato de apoyar la elaboración e implementación de estrategias nacionales de desarrollo basadas en los ODM, fortalecer la capacidad del PNUD y los gobiernos para establecer planes basados en los ODM, desarrollar y adaptar herramientas, metodologías y recursos para el establecimiento de planes basados en los ODM y apoyar sistemas de comunicación y de manejo de información vinculadas a los ODM.

²² Se mencionan como ejemplos: la distribución masiva y gratuita de mosquiteros para camas y de medicamentos contra el paludismo, la ampliación del programa de almuerzos escolares sobre la base de alimentos localmente producidos y la reposición masiva de nutrientes a los suelos de las pequeñas explotaciones agrícolas en forma gratuita o fuertemente subvencionada.

10- El Secretario General de las Naciones Unidas debe reforzar la coherencia y articulación del sistema en apoyo a los ODM, incluyendo una mayor integración con las IFIs.

La realidad es que no hay progresos considerables sobre ninguna de las propuestas.²³ Entendemos que esto se debe fundamentalmente a la decisión política de los gobiernos de mantener los ODM solo en promesas -tal como lo afirmábamos antes- y por otra parte a defectos estructurales que imposibilitaban al grupo de expertos proponer soluciones capaces de romper con ese esquema de palabras vacías siquiera a través de la denuncia.

Los “defectos estructurales” a los que hacemos referencia quedan perfectamente expresados en la siguiente frase de Valcárcel y Sánchez-Terán (2005:159) referidas al presidente del grupo: “Sachs es un hombre del sistema: la misma moderación que le permite discutir cara a cara con los hombres más poderosos del planeta y exigirles más fondos para luchar por el desarrollo le impide cuestionar su manera de obtenerlos. Su trabajo es tan imprescindible como insuficiente”. El problema de no discutir la factibilidad del logro de los ODM dentro del actual sistema económico vuelve a presentarse.

Esa posición de “hombre del sistema” se deja ver en párrafos como el siguiente en el que Sachs se pronuncia sobre la situación de los que él mismo califica como “los más pobres entre los pobres”. Sobre su situación afirma: “se enfrentan a desafíos casi desconocidos en el mundo rico actual -malaria, sequías a gran escala, falta de carreteras y de automóviles, grandes distancias para acceder a los mercados regionales y mundiales, falta de electricidad y de combustibles de cocina modernos-, *desafíos que en un primer momento provocan angustia, pero que, pensándolo mejor, resultan alentadores*, precisamente porque se prestan a soluciones prácticas” (Sachs, 2006:56. El resaltado es propio).

Cabe destacar también que los ODM no contienen previsiones sobre financiamiento, tema que se debatió tanto en la reunión de la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) reunida en Doha, Qatar, del 9 al 14 de noviembre de 2001 -en la que se lanzó la Ronda de Doha para el Desarrollo- como en la Cumbre sobre Financiación para el Desarrollo que se reunió en la ciudad de Monterrey, México, entre los días 18 y 22 de marzo de 2002.

²³ Algunas de estas recomendaciones ya han sido desoídas:

- Los niveles de AOD esperados para 2006 no han sido alcanzados: su nivel para el total de los miembros del CAD fue de 0,30% y representó una caída del 5,1% respecto de los niveles logrados en 2005, a valor dólar constante en 2005, según datos proporcionados por la OCDE en su comunicado de prensa “Development aid from OECD countries fell 5.1% in 2006” del 3 de abril de 2007.
- No se ha logrado la finalización de la Ronda de Doha de la OMC en 2006, y -lo que es peor- hasta la fecha no se ven avances que permitan pensar en que esto pueda ocurrir en el corto plazo.
- Las Naciones Unidas no han hecho avances significativos en materia de coordinación de sus tareas en materia: “look at the water [se refiere a la meta 10] for a moment (...) how is the international system responding? Well, the UN has 23 agencies working on water -including the World Bank, and a body that’s been created -UN water- to coordinate them. Everyone is partly responsible, so no one is fully responsible” (Benn, 2006). Más aún, la debatida e indispensable reforma de la Organización sigue estando muy lejos.

En la primera de esas reuniones, cuyo texto final no hace referencia alguna a los ODM, se afirma -otra vez- el aporte que el comercio debe realizar a la financiación del Desarrollo y la lucha contra la pobreza: “Los países pobres necesitan crecer para salir de la pobreza y el comercio puede servir de motor esencial de ese crecimiento. Pero, en la actualidad, los productos de los países en desarrollo tropiezan con muchos obstáculos para entrar en los mercados de los países ricos [...] una prioridad básica de la comunidad comercial internacional debe ser -como reconoce el Programa de Doha para el Desarrollo- la creación de las condiciones en que los países en desarrollo puedan maximizar las ganancias que pueden obtener del comercio” (OMC, 2002:3).

La Cumbre de Monterrey, que contó con la participación de 183 Estados y 557 ONGs, tuvo una relación mucho más cercana con los ODM.

Convocada en 1999 por la Asamblea General de las Naciones Unidas su realización estuvo precedida por cinco reuniones regionales en Suiza, Líbano, Colombia, Indonesia y Etiopía y por la creación de un Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo, designado por el Secretario General de las Naciones Unidas y presidido por Ernesto Zedillo, que presentó su informe final en junio de 2001.²⁴

El mandato asignado a la Cumbre era el de promover la cooperación internacional en 6 áreas claves:

- El aumento de la movilización de recursos financieros.
- El incremento de las corrientes de inversión privada internacional.
- La apertura del acceso a los mercados y la existencia de regímenes comerciales justos.
- El fortalecimiento de la Asistencia Oficial al Desarrollo
- La resolución de la problemática del endeudamiento externo de los países en Desarrollo
- El mejoramiento de la estabilidad y coherencia de los sistemas monetarios, financieros y comerciales mundiales y regionales junto a la promoción de una justa representación de los Estados en Desarrollo en la toma de decisiones internacionales

Para decirlo claramente, el tema central de convocatoria era generar los fondos necesarios para llevar adelante el proceso de Desarrollo propuesto a través de toda la serie de Conferencias, Cumbres y Períodos especiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, particularmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Conferencia de Monterrey también significó el primer intercambio de opiniones institucionalizado y general entre los gobiernos la sociedad civil, el sector comercial y los inversores institucionales sobre la problemática económica mundial. Tuvieron participación en la misma, representaciones del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio.

El documento resultante de ese encuentro fue el “Consenso de Monterrey”, cuya redacción se estructura sobre tres capítulos, a saber: I. Cómo hacer frente a los problemas de la financiación para el desarrollo: una respuesta mundial; II. Principales medidas y; III. Mantenimiento del compromiso.

El primer capítulo comienza por hacer patente la decisión de los Estados presentes en Monterrey de enfrentar los problemas de la financiación del Desarrollo: “Nuestra meta es erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenido y promover un

²⁴ Ver Naciones Unidas, 2001.

desarrollo sostenible al tiempo que avanzamos hacia un sistema económico mundial basado en la equidad y que incluya a todos” (punto 1).

A continuación se expresan preocupados por las estimaciones que indican un marcado descenso del volumen de recursos disponibles para alcanzar las metas de Desarrollo convenidas, para expresar luego que la movilización de recursos humanos y el logro de condiciones económicas que permitan alcanzar las metas de Desarrollo acordadas internacionalmente “será el primer paso que daremos para asegurar que el siglo XXI sea el siglo del desarrollo para todos” (puntos 2 y 3).

Es entonces coherente que encontremos aquí el compromiso de “promover sistemas económicos nacionales y mundiales basados en los principios de justicia, equidad, democracia, participación, transparencia, responsabilidad e inclusión” (punto 9).

El segundo capítulo comienza haciendo referencia a la movilización de recursos financieros nacionales para el Desarrollo.

Su preocupación central es “la imperiosa necesidad de crear las condiciones internas necesarias para movilizar el ahorro interno, público y privado, mantener un nivel adecuado de inversiones productivas y mejorar el capital humano [...] Un entorno nacional propicio es fundamental para movilizar los recursos internos, aumentar la productividad, reducir la fuga de capitales, estimular al sector privado y atraer y utilizar productivamente las inversiones y la asistencia internacionales”, tarea que debe ser apoyada desde el ámbito internacional (punto 10)

Se reconoce la necesidad de aplicar políticas macroeconómicas racionales, en esta oportunidad identificadas como aquellas “encaminadas a mantener índices altos de crecimiento económico, el pleno empleo, la erradicación de la pobreza, la estabilidad de los precios y saldos fiscales y externos sostenibles a fin de que el crecimiento beneficie a todos, en particular los pobres” (punto 14).

Considera luego la necesidad de movilizar los recursos internacionales para el Desarrollo y el rol del comercio internacional como promotor del mismo afirmando que “El comercio es en muchos casos la fuente externa más importante de financiación para el desarrollo” (punto 27).

Más adelante aparecen breves referencias a la AOD de la que se dice “desempeña un papel esencial como complemento de otras fuentes de financiación para el Desarrollo”, que llega a ser vital para países de África, PMA, pequeños Estados insulares en Desarrollo y países en Desarrollo sin litoral en los cuales la “AOD sigue representando el grueso de la financiación externa y es indispensable para alcanzar las metas y objetivos de desarrollo enunciados en la Declaración del Milenio” (puntos 37-39).

Por ello “será necesario aumentar sustancialmente la AOD y otros recursos para que los países en desarrollo puedan alcanzar las metas y objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluso los consignados en la Declaración del Milenio [...] instamos a los países desarrollados que aún no lo hayan hecho a que adopten medidas concretas para dedicar el 0,7% de su producto interno bruto como AOD para los países en Desarrollo y, destinar entre el 0,15% y el 0,20% de su PIB a los países menos adelantados, objetivos reafirmados en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados” (Consenso de Monterrey, puntos 40 y 41).

Finalmente el Consenso de Monterrey recoge el reconocimiento que realizan los Estados participantes del “nexo que existe entre la financiación del desarrollo y el logro de las metas y objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los que figuran en la Declaración del Milenio” y declaran que apoyarán “a las Naciones Unidas en la ejecución de una campaña mundial de información sobre las metas y objetivos de

desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los consignados en la Declaración del Milenio” (Consenso de Monterrey, punto 71).

Durante la Conferencia Estados Unidos prometió aumentar su ayuda en un 50 % ó 5 mil millones de dólares por año, en tanto que la UE comprometió 7 mil millones de dólares adicionales por año. Otros Estados expresaron sus propios compromisos en rangos de tiempo que se extienden hasta el año 2010 (ver infra la tabla “ODA performance in 2006 against the Monterrey Targets set in 2002”).

De Monterrey a el financiamiento de los ODM

Habiendo presentado los compromisos asumidos en el Consenso de Monterrey, ahora nos preguntaremos sobre su respeto y sobre la capacidad de los compromisos allí alcanzados para hacer frente a las necesidades de financiamiento propias de los ODM.

Aquí se presenta un punto interesante ya que los compromisos hechos públicos por los Estados miembros del DAC en Monterrey -como “medidas concretas” de aumento de la AOD tendientes a alcanzar la tanta veces repetida meta del “0,7%”- y que debían estar cumplidos para 2006 han sido, en gran medida, respetados. Así lo demuestra el siguiente cuadro:

ODA performance in 2006 against the Monterrey Targets set in 2002

	Targets set in 2002			Actual ODA in 2006		Was the target met?
	Commitment/ Announcement/ Assumption	Year to be attained	ODA/GNI in 2006	Total Net ODA (USD million)	ODA/GNI	
Austria	0.33%	2006	0.33%	1513	0.48%	☑
Belgium ¹	0.70%	2010	...	1968	0.50%	☑
Denmark ¹	>0.7%	n.a	...	2234	0.80%	☑
Finland ¹	0.40%	2007	...	826	0.39%	☑
France ¹	0.50%	2007	...	10448	0.47%	☑
Germany	0.33%	2006	0.33%	10351	0.36%	☑
Greece	0.33%	2006	0.33%	384	0.16%	✗
Ireland ¹	0.70%	2007	...	997	0.53%	☑
Italy	0.33%	2006	0.33%	3672	0.20%	✗
Luxembourg ¹	1.00%	2005 ⁵	...	291	0.89%	☑
Netherlands	0.80%	Already	0.80%	5452	0.81%	☑
Portugal	0.33%	2006	0.33%	391	0.21%	✗
Spain ²	0.33%	2006	0.33%	3801	0.32%	✗
Sweden	1.00%	2006	1.00%	3967	1.03%	☑
United Kingdom	0.40%	2005-06	0.40%	12607	0.52%	☑
EU Members, Total	0.39%	2006	0.39%	58902	0.43%	☑
Australia	3% real increase	in 2002-03	0.27%	2128	0.30%	☑

Canada	8% annual increase	to 2010	0.29%	3713	0.30%	☑
Japan	No target set			11608	0.25%	✗
New Zealand	Static ODA/GNI		0.25%	257	0.27%	☑
Norway	1.00%	2005	...	2946	0.89%	✗
Switzerland ³	0.40%	2010	...	1647	0.39%	☑
United States ⁴	Increase by USD 5 bn	2006	0.12%	22739	0.17%	☑
DAC Members, Total				103940	0.30%	✗

1. Met or exceeded the EU minimum country target of 0.33% of GNI or remaining above 0.7%.
 2. Spain just missed due to a change in GNI accounting.
 3. Switzerland on track for its 2010 target.
 4. USD 5 billion increase from its level in 2000, equal to USD 15 billion in 2006.
 5. Subsequently postponed to 2012.

Fuente: OCDE

El logro del respeto a los compromisos se da en el marco de de un año en que se verificó un descenso del 5,1% de la AOD originada en los miembros del CAD, lo que nos muestra claramente cuál es el verdadero nivel de los compromisos asumidos. Aún así su respeto es una muy buena noticia.

Una nueva pregunta surge necesariamente: “¿Cuánto se necesita para cumplir los objetivos, además de lo que ya destinan los países en desarrollo al gasto social? [...] A nivel mundial, el método más frecuente ha sido estimar el costo total de alcanzar todos los ODM. El *Informe Zedillo* de las Naciones Unidas provee la cifra citada más a menudo, mientras que el *Informe Sachs* es el más detallado” (Social Watch, 2006:11).

El “Informe Zedillo” es el documento presentado en 2001 por el Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo que antecedió a los trabajos de la ya citada Conferencia de Monterrey sobre Financiamiento para el Desarrollo.

Estimaciones sobre los recursos complementarios al esfuerzo nacional necesarios para lograr los ODM	
Fuente de la estimación (año)	Estimación (en millones de dólares)
Naciones Unidas (2001) <i>Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo</i> . “Informe Zedillo”.	50.000
Greenhill, R. (2002) <i>The unbreakable link. Debt relief and the millennium development goals</i> (publicación conjunta de New Economics Foundation y Jubilee Debt Campaign)	Entre 31.000 y 37.000, más cancelación de

	deuda.
Devarajan, S.-Miller, M.-Swanson, E. (2002) <i>Goals for Development: History, Prospects and Costs</i> (publicado por el BM).	Entre 89.000 y 138.000
Jolly, R. (2003) <i>Global Goals: the UN experience</i> (publicado por el PNUD.)	76.300
Oxfam (2005) <i>Pagar el precio. Por qué los países ricos deben invertir ahora en una guerra contra la pobreza</i>	Entre 50.000 y 100.000
Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2005) <i>Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio</i> . “Informe Sachs”.	121.000 (para 2006), 143.000 (para 2010), 189.000 (para 2015)

Preferimos -precisamente por ser un estudio más profundo- valernos de los datos que presenta el “Informe Sachs” (*Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*) del que extractamos el siguiente cuadro:

Detalle del costo estimado de la consecución de los ODM según el Proyecto del Milenio				
(En miles de millones de dólares de los Estados Unidos de 2003)				
	Estimación en 2002	Proyección para 2006	Proyección para 2010	Proyección para 2015
Necesidades de inversión para lograr los ODM en los países de bajos ingresos				
Déficit de financiación de los ODM	12	73	89	135
Creación de capacidades para lograr los ODM	5	7	7	7
Subvenciones para el servicio de la deuda de los países muy endeudados	0	7	6	1
Alivio de deuda	4	6	6	6
Reembolso de préstamos concesionarios	-5	0	0	0
Total parcial	15	94	108	149
Necesidades de inversión para lograr los ODM en los países de ingresos medios				
AOD otorgada directamente a los gobiernos	4	10	10	10
Creación de capacidades para lograr los ODM	5	5	5	5
Reembolso de préstamos concesionarios	-6	-3	-4	-6
Total parcial	3	12	11	9
Necesidades de inversión para lograr los ODM en el plano internacional				
Cooperación e infraestructura regionales	2	3	7	11
Financiación de la investigación mundial	1	5	7	7

Aplicación de la convención de Río	1	2	3	5
Cooperación técnica de las O.I.	5	5	7	8
Total parcial	10	15	23	31
Costo estimativo del logro de los ODM en todos los países	28	121	143	189

Fuente: Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas

El monto necesario pasa de los 28 mil millones de dólares estadounidenses otorgados en 2002 hasta un total estimado en 121 mil millones para 2006, 143 mil millones en 2010 y 189 mil millones en 2015 si se pretende tener éxito.

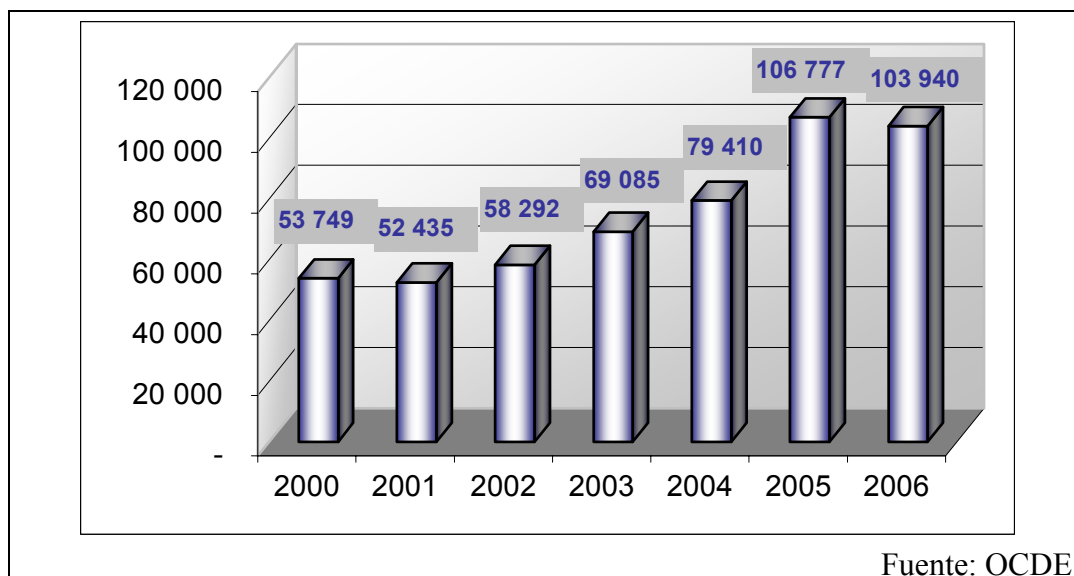
Es bueno aclarar aquí que cuando el cuadro hace referencia al “déficit de financiación de los ODM” está tomando en consideración el porcentaje de la inversión necesaria para alcanzar los ODM que no puede financiarse mediante la movilización de recursos nacionales, mientras que la referencia a “creación de capacidades para los ODM” apunta específicamente a las inversiones en recursos humanos.

Hasta la fecha la única previsión que podemos contrastar con las del Proyecto del Milenio es la correspondiente a 2006. ¿Cuál ha sido el monto de la AOD en ese año? 103.940 millones de dólares estadounidenses, lejos de los 121 mil millones de los que hablaba el informe.

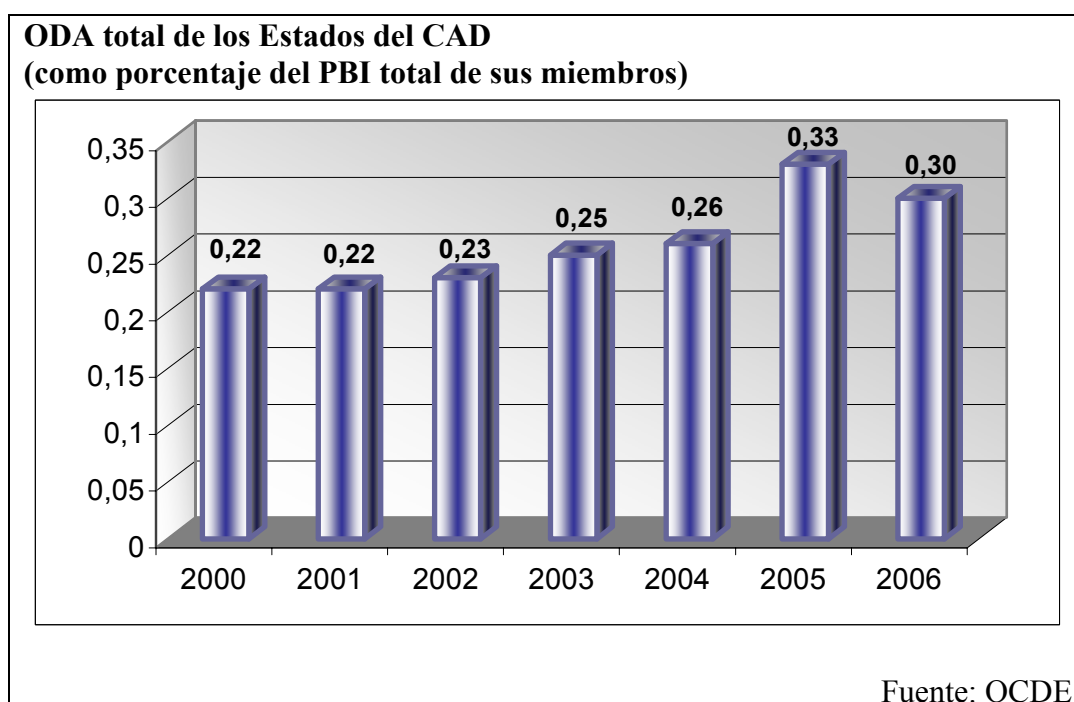
Según la OCDE en ese año se han producido caídas en la AOD proveniente de Austria (-6,0%), Bélgica (-2,7%), Canadá (-9,2%), Corea (-44,6%), Finlandia (-9,9%), Grecia (-4,1%), Italia (-30,0%), Noruega (-2,2%), República Eslovaca (-9,1%) y Suiza (-7,0%).

Es cierto que también se ha producido incrementos y se han realizado nuevas promesas -entre las que se destaca la de la Unión Europea de incrementar su ayuda en concepto de AOD al 0,56% del Ingreso Nacional Bruto combinado de sus miembros para el año 2010, con una meta mínima del 0,51% del calculado entre los miembros de la UE que integran el CAD-. Remarcamos las caídas dada la ya insuficiencia de recursos reseñada. El siguiente cuadro nos permite una visión de mayor perspectiva al presentar la evolución de la AOD en el período 2000-2006.

<p>ODA total de los Estados del CAD (en millones de dólares estadounidenses)</p>



El crecimiento en los fondos es bastante menos impresionante si en lugar de comparar volúmenes miramos la relación entre la AOD y el PBI de los mismos donantes.

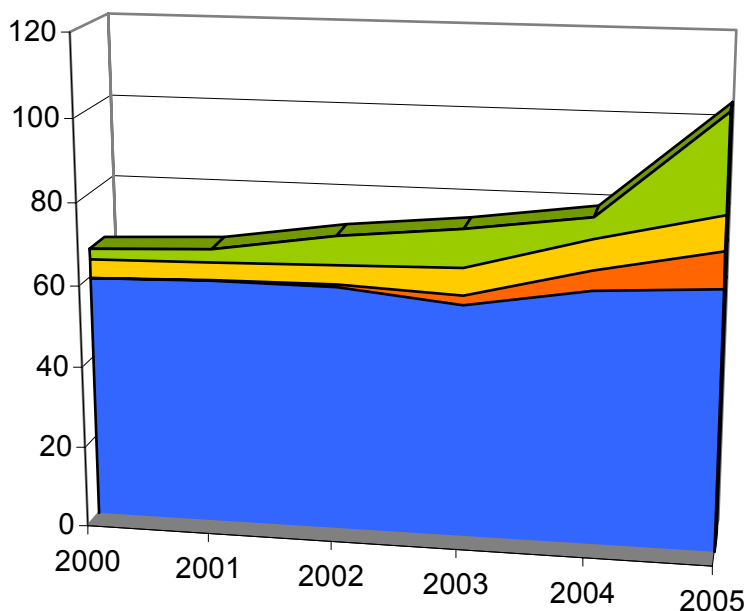


Como se ve, salvo las caídas en los períodos 2001 y 2006 -la primera de las cuales no representó modificaciones en la relación porcentual AOD/PBI-, la tendencia ha sido de crecimiento, aunque partiendo desde un piso realmente bajo (2000-2001). El nivel de la relación AOD/PBI alcanzado en el mejor momento (año 2005) es igual al que existía en 1992 y no se repetía desde entonces.

Es interesante detenernos en el incremento de la ayuda que se verificó en 2005 (de 79.410 mil millones en 2004 -0,26 AOD/PBI- a 106.777 -0,33- en el año de referencia). Según la OCDE (2007:68-69) el mismo se produjo como consecuencia de dos fenómenos concurrentes: las condonaciones de deuda otorgadas a Irak y Nigeria por

catorce y cinco mil millones de dólares estadounidenses respectivamente y la ayuda a los países víctimas del tsunami en el Océano Índico.

Si nos adentramos en la forma en que se integró la AOD de los países miembros de DAC entre 2000 y 2005 hallamos cuatro áreas principales que se grafican a continuación: condonación de deuda (verde), ayuda humanitaria (amarillo), programas de desarrollo en Afganistán e Irak (naranja) y en el resto del mundo (azul)

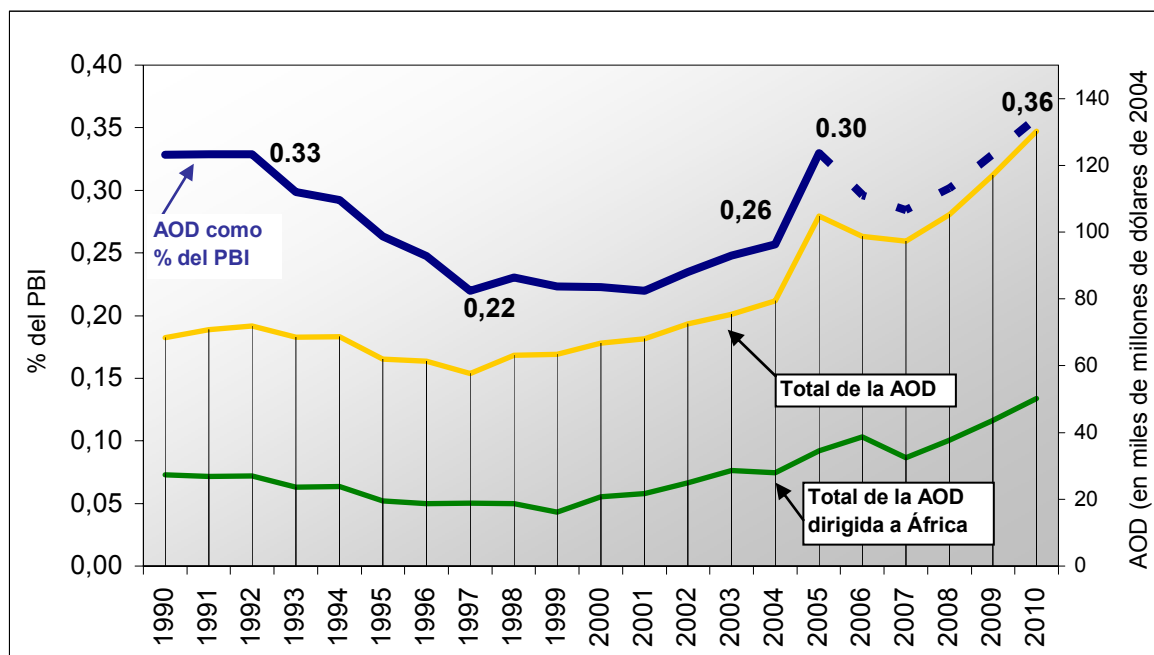


Fuente: Satlink <http://dx.doi.org/10.1787/037278656580>

Se expresa entonces con claridad que los incrementos en la ayuda responden básicamente a condonación de deudas y programas de desarrollo centrados en los Estados previamente invadidos por los Estados Unidos -eufemístico es seguir hablando de “coaliciones”- en su “guerra contra el terrorismo”.

Si bien las condonaciones de deuda son una herramienta para el logro de los ODM -en algunas ocasiones imprescindible- se trata de aportes que por su misma esencia no son sostenibles en el tiempo, y tanto el incremento en este campo como el de apoyo a programas en Irak y Afganistán siguen mostrando el altísimo componente de ubicuidad política de la ayuda.

Finalmente el gráfico que se presenta debajo refleja una simulación realizada por el secretariado de la OCDE sobre los futuros niveles de la AOD de los miembros del CAD que se extiende hasta el año 2010.



Fuente: Satlink <http://dx.doi.org/10.1787/326826863003>

Esta simulación se basa en los compromisos asumidos por los Estados más un estimativo aplicado a aquellos países que no los han asumido. De concretarse este escenario en el año 2010 el volumen de la AOD sería de 130 mil millones de dólares y representaría el 0,36% del PBI sumado de los miembros del CAD, lo que se ubica por debajo de los 143 mil millones reclamados por el Proyecto del Milenio. Los números son en consecuencia poco alentadores.

CAPÍTULO 2.2: AVANCES Y RETROCESOS EN LOS PRIMEROS AÑOS DE LOS ODM

¿Más de lo mismo?

Cuando nacieron los ODM varias voces que se alzaron para indicar que no se trataba de un grupo más de compromisos vacíos adoptados en el seno de las Naciones Unidas.

Con una sinceridad casi *naïve*, Bono Vox -cantante de la banda irlandesa U2 y uno de los personajes más mediáticos que se sumaron a la campaña a favor de los ODM- se preguntaba en un discurso pronunciado ante la conferencia del Partido Laborista británico en septiembre de 2004 “Somos la primera generación que puede mirar de frente a la pobreza extrema y decir: tenemos el dinero, tenemos las medicinas, tenemos los conocimientos. ¿Tenemos la voluntad para hacer que la pobreza pase a la historia?” (Bono, 2004).

Por su parte Salil Shetty (2004) destacaba algunos “puntos fuertes” de los ODM en comparación con iniciativas anteriores:

- Representan un acuerdo que incluye no sólo a los Estado ricos y pobres y a la ONU sino también a las IFIs, la OMC y los bancos regionales.
- El mundo nunca fue económicamente tan rico.
- Se trata de metas claramente alcanzables y se encuentran disponibles tanto los recursos económicos como tecnológico que se requieren.
- El hecho de que se hallan creado herramientas para su monitoreo constante.

Cada una de las afirmaciones de Shetty es cierta. No obstante, entendemos que ninguno de esos puntos es significativo:

- El acuerdo sigue siendo político. Si en oportunidades anteriores los compromisos adoptados únicamente por la ONU y los Estados hubieran sido cumplidos -tomemos como ejemplo el compromiso de aportar como AOD el 0,7% de su PBI-, la situación sería en la actualidad muy diferente. Ni las IFIs ni la OMC ni los bancos de desarrollo regional son garantes del cumplimiento por los Estados de los compromisos asumidos, tanto más cuando ellos siguen siendo no vinculantes.
- El hecho de que el mundo sea económicamente rico no dice nada sobre la manera en que esa riqueza está repartida ni sobre la voluntad de invertir en el desarrollo de los Estados más pobres. Por otro lado la historia económica del mundo, salvo excepciones que resultaron de “catástrofes económicas de relevancia mundial” en cada momento se presenta como económicamente más rico que en los anteriores. Más aún: “la renta *per cápita* mundial ha aumentado [...] multiplicándose aproximadamente por nueve entre 1820 y 2000 [...] La renta per cápita de Estados Unidos se ha multiplicado casi por veinticinco durante ese período, y la de Europa occidental, por quince [...] por lo tanto la enorme distancia que hoy separa a los países ricos de los pobres es un fenómeno nuevo, un abismo se ha abierto durante el período de crecimiento moderno” (Sachs, 2006:60-62).
- El que las metas puedan alcanzarse no depende tanto de la existencia de recursos económicos y tecnológicos como de la voluntad de dedicarlos a la concreción de los objetivos, y eso es precisamente lo que se pone en duda. Dicho en otros términos “El capitalismo creó todos los medios que permitirían resolver los grandes problemas de todos los pueblos a escala mundial; pero,

simultáneamente, la lógica que lo gobierna imposibilitó que ese potencial se utilizara de tal manera” (Amin, 2005:204).

- La creación de herramientas de monitoreo -quizás uno de los aportes más interesantes de los ODM- no tiene otro mérito que el de permitir ver cómo se va cumpliendo/incumpliendo, saber de antemano qué metas pueden ser logradas, cuáles no y -eventualmente- se convierten en una herramienta de manipulación de datos. Veamos un ejemplo: “el Banco Mundial afirma en el Informe sobre Desarrollo Mundial 2004 que para 2015 la incidencia mundial de la pobreza se ubicará en una cifra menor al 15%, cuando en 1990 rondaba el 28%, dando lugar al logro del objetivo propuesto [...]. Ahora bien, si en lugar de considerar la incidencia de la pobreza tomamos números absolutos encontramos que la realidad es diferente y hallamos que en 1990 el total de personas viviendo en la pobreza absoluta era de 1219 millones; se estima que para 2015 se habrá reducido hasta aproximadamente 800 millones. Obviamente el objetivo queda lejos de ser realizado. Esta realidad es aún más grave si consideramos algunos datos que las cifras globales esconden: en el África subsahariana la incidencia de la extrema pobreza ha aumentado desde 1990 y se prevé que en 2015 más del 45% de su población será pobre, lo que en números absolutos significa que habrá allí aproximadamente 400 millones de pobres cuando se revise finalmente el éxito logrado en la consecución de los ODM, contra los aproximadamente 240 millones que había en 1990.” (Surasky, 2004:15-16).

La respuesta más contundente a la pregunta sobre si los ODM significarán un cambio o más de lo mismo llega desde la propia realidad, y ver lo sucedido en los primeros cinco años de vida de los Objetivos decepciona a los “optimistas del nuevo milenio”.

Revisaremos a continuación algunas variables que consideramos centrales.

El progreso hacia las metas

Ya ha transcurrido un tercio del plazo dentro del cual deberían lograrse los ODM. ¿Qué ha pasado en estos 5 años? Haremos aquí un breve repaso de las tendencias que muestran los ODM 1 a 7, el octavo objetivo, por sus características particulares, no será tratado.

Objetivo 1: erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Meta 1: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar; Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre

Podemos comenzar el análisis de este objetivo haciendo una observación que es común a las dos metas que lo componen.

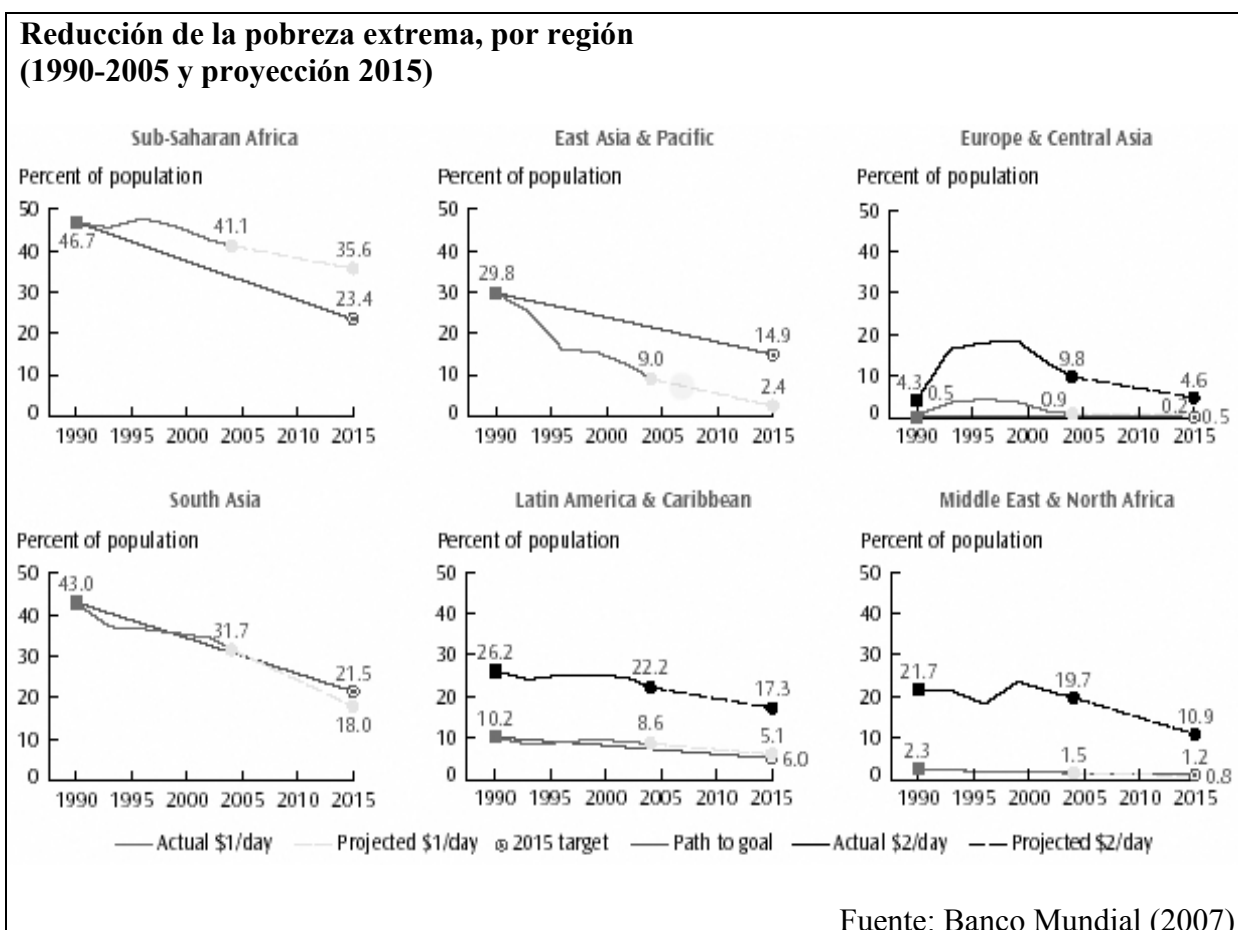
Según el diccionario de la Real Academia Española *erradicar* -término que utiliza la redacción del ODM1- significa “arrancar de raíz” lo que claramente no es lo mismo que *reducir a la mitad*, expresión que se utiliza en ambas metas.

Si hacemos esta observación no es por “puridad semántica” sino porque entendemos que existe una contradicción de profundo contenido ideológico entre las propuestas de objetivo y metas.

Según lo plantea Susan George (George, Chomsky, Stiglitz, Shiva, Bhabha, Appiah; 2003:31) en el siglo XXI la política tendrá como eje “la cuestión terriblemente seria de la supervivencia [...] ¿quién tiene derecho a vivir y quién no lo tiene?”.

Entrando al estudio de los avances hacia el logro de este objetivo identificamos en la primera meta que lo integra -orientada a la reducción de la pobreza extrema- lo que entendemos como el centro de toda la estructura de los ODM.

El siguiente gráfico nos enseña los progresos regionales hacia el logro de la meta bajo estudio:



Como se ve claramente los avances son muy desiguales con un marcado progreso en la región del Asia oriental y el Pacífico y retrocesos en el África subsahariana y en los países de la CEI y Asia Central.

Comprender el sentido de la pobreza y la perspectiva que de la misma asumen los ODM es central para poder avanzar en su análisis, por ello la interpretación de estos datos requerirá de un tratamiento más profundo al que nos abocaremos en el capítulo siguiente.

Nos queda aquí entonces centrarnos en la segunda de las metas que componen el primer ODM: la reducción del hambre.

La preocupación internacional por este tema llevó a la realización -desde la década de 1970 hasta la actualidad- de varias conferencias internacionales: la Conferencia Mundial sobre la Alimentación (1974), la Conferencia Internacional sobre Nutrición (1992) y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) (CMA).

Esta última reunión motivó una nueva Conferencia Mundial sobre la Alimentación que tuvo lugar en Roma en 2002 bajo el título “Cinco años después” cuya labor se centró en revisar la evolución seguida en la implementación de una serie de compromisos

asumidos en la Cumbre de 1996, en particular el de reducir a la mitad el número de personas hambrientas para el año 2015.

Entre una y otra conferencia se habían establecido los ODM, repetidamente mencionados en la Declaración “Alianza Internacional contra el Hambre” resultante de la Cumbre de 2002.

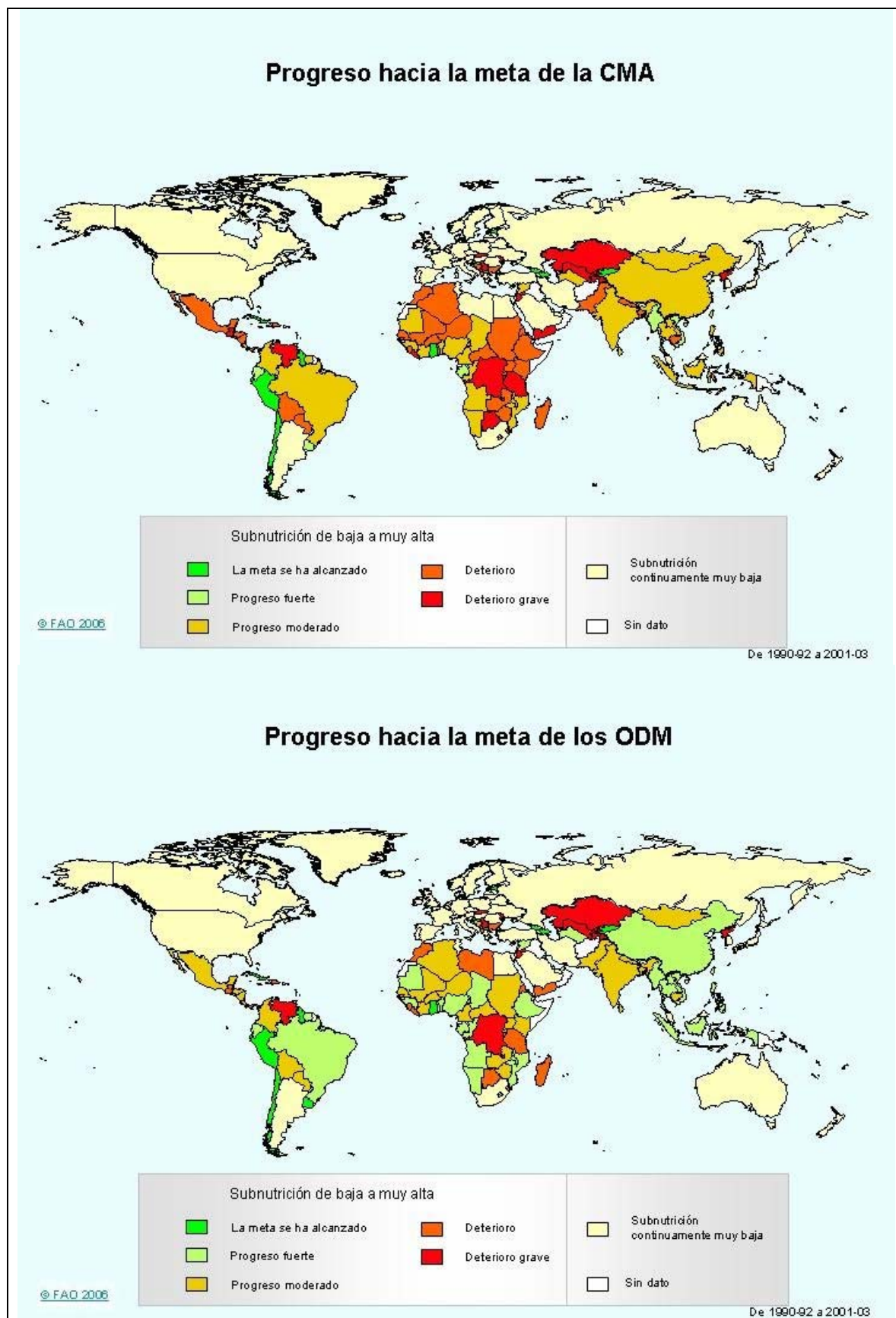
En el preámbulo de dicho documento puede leerse que “la tasa anual media de reducción del número de personas subnutridas en el mundo ha sido de ocho millones y que, si se mantiene esta tendencia, no se alcanzará el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, reafirmado en la Declaración del Milenio, de reducir el número de personas subnutridas a la mitad para el año 2015”.

Esta afirmación parece sugerir que la meta sobre reducción del hambre de la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996 y la segunda meta de los ODM son iguales, lo que es a todas luces inexacto.

Mientras en 1996 se hablaba de reducir a la mitad el *número* de personas subnutridas para el año 2015, la meta 2 de los ODM refiere a lograr la misma reducción en la *proporción* de personas que sufren hambre. El primero de ambos objetivos es mucho más “duro” debido al permanente crecimiento de la población mundial que -además- es mayor en las zonas más pobres.

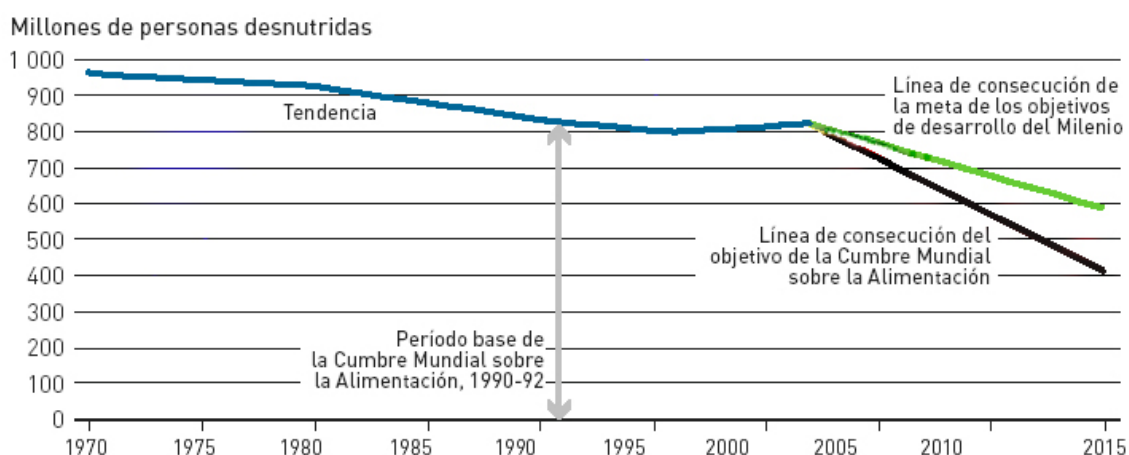
De allí que “Si se alcanzara la meta de los ODM en 2015 para el conjunto de los países en desarrollo, las proyecciones actuales de la población indican que seguirían quedando unos 585 millones de personas subnutridas, cifra que excede en mucho (173 millones) el objetivo de la CMA, fijado en 412 millones. Por otra parte, para conseguir el objetivo de la CMA habría que reducir la proporción de personas subnutridas en los países en desarrollo al 7 por ciento, es decir 10 puntos porcentuales por debajo del 17 por ciento actual” (FAO, 2006:8).

A continuación presentamos una comparación de las situaciones de progreso hacia el objetivo de la Cumbre Mundial sobre Alimentación referido a reducción del hambre y la segunda Meta del Milenio (1970-2005 y proyección 2015).



Las imágenes no sólo nos muestran la enorme diferencia entre ambos objetivos, sino que ilustran el fenómeno iniciado durante la segunda mitad de la década de 1990 de crecimiento del número de personas subnutridas en el mundo: entre 1990 y 1995 el número de personas subnutridas se redujo en 26 millones, para aumentar entre 1995 y 2001 en 23 millones.

Personas subnutridas en el mundo en desarrollo: datos históricos y diferencias en proyección para cumplir el objetivo de la Cumbre Mundial sobre Alimentación referido a reducción del hambre y la segunda Meta del Milenio (1970-2005 y proyección 2015)



Fuente: FAO

El número absoluto de reducción es entonces de 3 millones, pero medido en términos porcentuales respecto de la población mundial actual -obviamente mayor que la existente en 1990- representa una reducción desde el 20% inicial al 17% de población subnutrida, un progreso mínimo en relación con el obtenido entre 1979 y 1990 que llegó al 8%. (FAO, 2006).

Considerando la prevalencia de la subnutrición, es decir el porcentaje de personas subnutridas -a los efectos de seguir lo decidido para los ODM- hallamos los siguientes datos:

Prevalencia de la subnutrición (por regiones, 1990/1992 – 2001/2003)		
	1990-1992	2001-2003
Asia oriental	16	12
Asia sudoriental	18	12
Asia occidental	6	9
Oceanía	15	12
América Latina y el Caribe	13	10
África septentrional	4	4
África subsahariana	33	31

Comunidad de Estados Independientes	7	7
Estados asiáticos	16	20
Estados europeos	4	3
Regiones desarrolladas	Menor a 2,5	Menor a 2,5
Mundo	20	17
Fuente: Naciones Unidas		

Si el corte regional muestra importantes diferencias -incluso con tasas negativas para subregiones como África central, los países asiáticos de la CEI y América central y sin modificaciones para la CEI en conjunto y África septentrional- el verdadero corte que debe tenerse en consideración para enfrentar el hambre es el que separa áreas urbanas de rurales, ya que “el 75 por ciento de las personas que padecen hambre en el mundo vive en zonas rurales” (FAO, 2005:5) y “la mitad de las personas que padecen hambre en el mundo pertenece a comunidades de pequeños agricultores, mientras que otro 20% son campesinos sin tierra y un 10% vive en comunidades cuyos medios de subsistencia dependen del pastoreo, la pesca y los recursos forestales. Solo el 20% restante vive en ciudades” (Social Watch. 2005:51).

Hasta aquí venimos haciendo referencia al hambre desde una aproximación marcada por la subnutrición, entendiendo por tal “la condición de las personas cuyo consumo de energía alimentaria es constantemente inferior a las necesidades mínimas de energía alimentaria para poder llevar una vida sana y realizar una actividad física ligera” (FAO, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 32º período de sesiones, CFS: 2006/3).

Sin embargo no es posible entender lo que el fenómeno del hambre representa sin realizar una segunda aproximación marcada desde el punto de vista de la seguridad alimentaria: “lo que es capital para analizar el hambre es la libertad fundamental del individuo y de la familia para conseguir la propiedad de una cantidad suficiente de alimentos” (Sen, 2000:200).

Podemos hallar el origen de la idea de seguridad alimentaria en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1974 donde se hizo referencia a la necesidad de asegurar la disponibilidad de alimentos y la estabilidad –tanto nacional como internacional- de los precios de los alimentos básicos.

En 1983 el informe del Director General de la FAO *World Food Security: a Reappraisal of the Concepts and Approaches* hacía referencia a “asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan” (como se cita en Clay, 2002:2), dando entrada así a la variable del acceso a alimentos.

Dos años antes Amartya Sen (1981) había presentado un trabajo sobre la aparición de hambrunas en el que demostraba que estas se relacionaban con la incapacidad de las personas y familias de acceder a alimentos por insuficiencia de recursos y derechos y no a la falta de alimentos. La inseguridad alimentaria resulta así un producto económico y social.

El impacto de su trabajo fue tal que el BM (1986) presentó un informe en el que diferenciaba entre inseguridad alimentaria crónica -a la que vinculaba con situaciones de pobreza estructural- e inseguridad alimentaria transitoria -relacionada con desastres naturales, crisis económicas y conflictos-, introduciendo así la variable temporal en los análisis.

En un nuevo progreso la Declaración de Roma de 1996 afirma que “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.

En consecuencia podemos afirmar hoy que la seguridad alimentaria integra cuatro dimensiones interdependientes:

1. Disponibilidad de alimentos.
2. Acceso a los recursos adecuados para adquirir alimentos apropiados.
3. Estabilidad en la disponibilidad y acceso a alimentos y recursos para adquirirlos.
4. Utilización de los alimentos que permita la satisfacción de todas las necesidades fisiológicas.

Sobre esa base la FAO en su “Informe de Políticas” de junio de 2006, referido a la seguridad alimentaria, nos presenta el siguiente cuadro:

Emergencias Alimentarias 2005					
Variable dominante	Africa	Asia	América Latina	Europa	Total
Humana	10	3	1	1	15
Natural	8	7	1	0	16
Ambas	7	1	0	0	8
Total	25	11	2	1	39

Fuente: FAO

En África occidental Burkina Faso, Guinea-Bissau, Malí, Mauritania y Níger, enfrentaban dificultades en el acceso a alimentos, mientras que países como Chad, Côte d’Ivoire, Guinea, Liberia y Sierra Leona debían hacer frente a situaciones de escasez debidas a la gran cantidad de desplazados internos y refugiados que se encuentran en sus territorios.

En África Central, la República Centroafricana se encontraba en situación de inseguridad alimentaria originada en los disturbios civiles que afectaban el país.

En África oriental crisis humanitarias y desastres naturales afectaban la seguridad alimentaria en Eritrea, Etiopía, Kenya, Somalia -donde también se mantenía un conflicto armado-, Sudán -en la región de Darfur se encuentra en marcha un genocidio según lo ha reconocido incluso las Naciones Unidas-, Tanzania y Uganda.

En África austral Angola, Lesotho, Madagascar, Swazilandia y Zimbabwe tenían insuficiente producción de alimentos y pocas posibilidades económicas de adquirirlos, a lo que se suma el efecto devastador del VIH/SIDA.

En la región de los Grandes Lagos la República Democrática del Congo se veía afectada por disturbios civiles, Burundi producía alimentos en forma insuficiente para las necesidades de su población y el número de desplazados y refugiados en su territorio iba en aumento.

En Asia, la República Popular Democrática de Corea, Mongolia, Timor-Leste, Sri Lanka, Indonesia, Nepal, India, Pakistán, China, Irak, Afganistán y Armenia atravesaban situaciones de inseguridad alimentaria de diverso origen, destacándose desastres naturales y cambios en los regímenes de precipitaciones.

En América Central la misma situación se daba respecto de El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua y Honduras y en América del Sur Ecuador y Bolivia se encontraban en la misma situación.

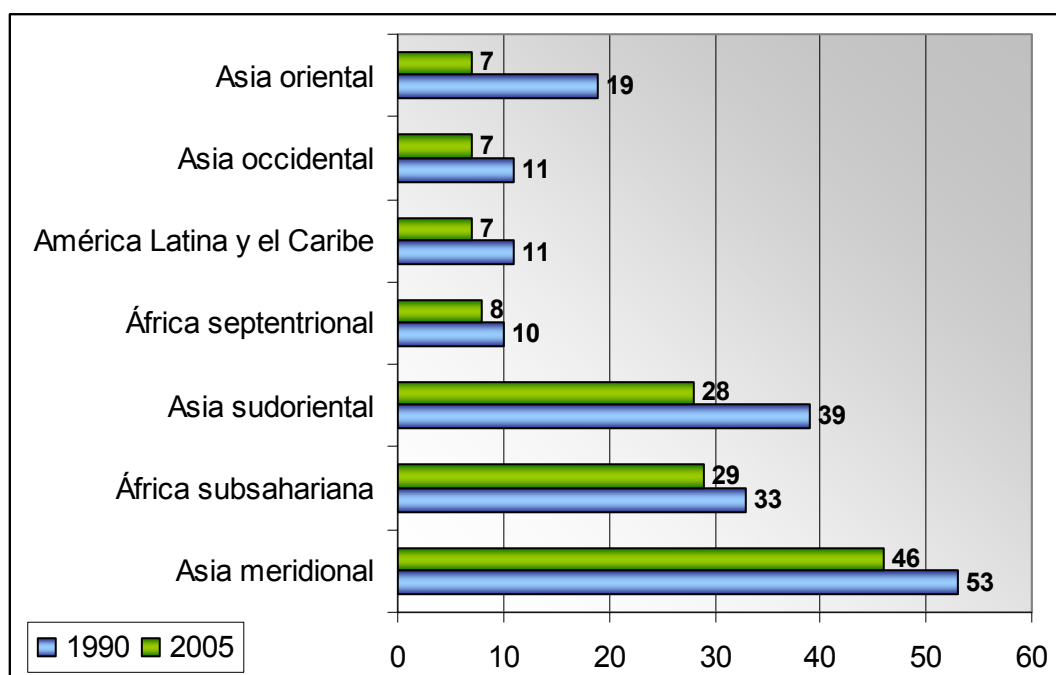
En Europa la sostenida inestabilidad y los conflictos que se sucedían en Chechenia resultaban en la necesidad de dar asistencia alimentaria a la parte de la población que se veía directamente afectada.

Como resulta de este breve repaso, las situaciones de inseguridad alimentaria se extienden desigual pero efectivamente a lo largo de todo el planeta y por ello entendemos deben ser consideradas en el seguimiento del progreso de los ODM.

La situación sigue siendo preocupante si atendemos al porcentaje de menores de 5 años con insuficiencia ponderal, entendiéndose por tal un peso inferior al correspondiente a la edad, resultante de una condición recurrente derivada de una insuficiente ingestión de alimentos, de episodios pasados de desnutrición o de malas condiciones de salud.

La correspondencia peso/edad se basa en el estándar formulado por el *National Center for Health Statistics* para los Estados Unidos que luego fuera adoptado por la OMS (Banco Mundial, 2003:12).

Proporción de niños menores de cinco años con insuficiencia ponderal (1990 y 2005)

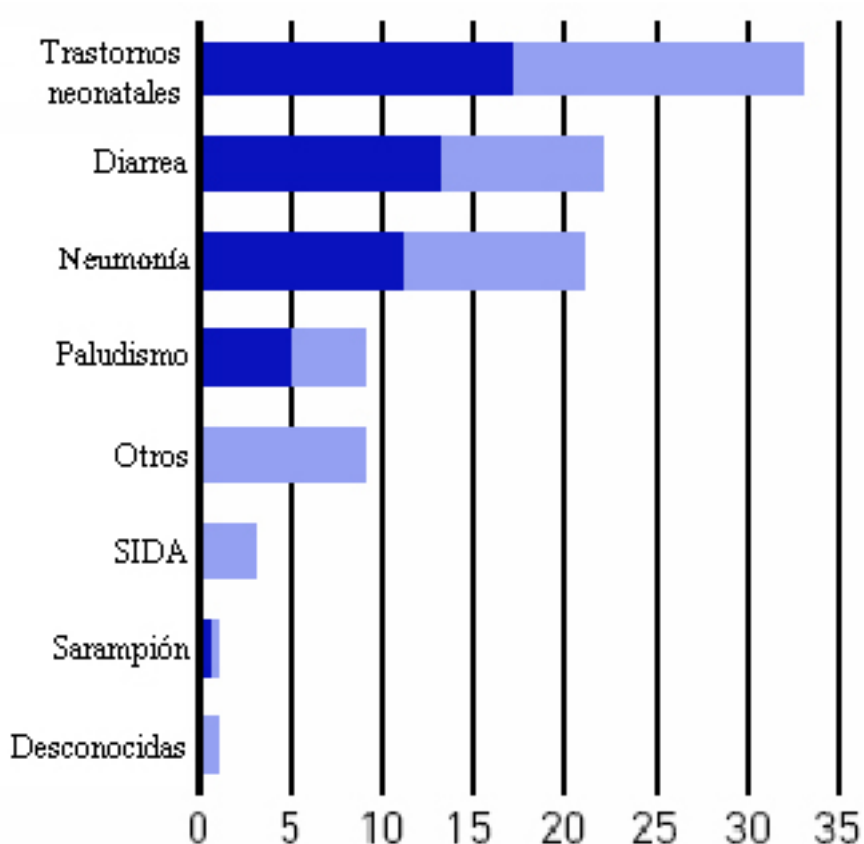


Fuente: Naciones Unidas

Los datos reflejan que entre 1990 y 2005 se produjo un descenso del 20% en la proporción de niños menores de cinco años con insuficiencia ponderal, aunque la situación en Asia meridional y África subsahariana muestran como “bastante improbable el alcanzar la meta global” y -lo que es peor- “en caso que estas tendencias continúen, la meta global del 2015 se perderá por 30 millones de niños, arrebatándoles de todo su potencial” (Naciones Unidas, 2007:8).

La insuficiente nutrición en menores de 5 años nos mostrará sus consecuencias más duras al estudiar la realidad del ODM 4 referido a la reducción de la mortalidad infantil. Baste decir aquí que “el hambre y la malnutrición son la causa fundamental de más de la mitad del total de muertes infantiles, pues matan a casi 6 millones de niños cada año [...] La gran mayoría muere a causa de trastornos neonatales o unas pocas enfermedades infecciosas curables, por ejemplo diarrea, neumonía, paludismo y sarampión. La mayoría no moriría si sus cuerpos y sistemas inmunitarios no hubiesen sido debilitados por el hambre y la malnutrición” (FAO, 2005:18).

Incidencia de diferentes causas de fallecimientos de niños en todo el mundo sobre el total de mortalidad de menores de 5 años (2003)



Nota: ■ Proporción debida a la insuficiencia ponderal

FAO (2005)

Objetivo 2: lograr la enseñanza básica universal.

Meta 3: Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

En abril de 2000, meses antes de que se reuniera la Asamblea del Milenio, tuvo lugar en Dakar el Foro Mundial sobre la Educación del que resultó un documento titulado “Marco de Acción de Dakar” en el que se hablaba de garantizar educación para todos.

Ese encuentro buscó agrupar los objetivos definidos internacionalmente a lo largo de la década de 1990 en el área específica de la educación a los que resumió en 6 objetivos educacionales básicos:

- Desarrollar y mejorar bajo todos sus aspectos la protección y la educación de la primera infancia, con énfasis en los niños más vulnerables y más desfavorecidos.
- Garantizar que para el año 2015 todos los niños y niñas, los que se encuentren en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan la posibilidad de acceder a una educación básica obligatoria y gratuita de calidad, y de completarla;
- Responder a las necesidades educativas de todos los jóvenes y de todos los adultos, garantizando un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje, de habilidades para la vida y de ciudadanía;
- Mejorar en un 50%, los niveles de alfabetización de adultos, especialmente el de las mujeres, antes del final de 2015, y garantizar a todos los adultos un acceso equitativo a los programas de educación básica y de educación permanente;
- Eliminar las disparidades de género en la enseñanza primaria y secundaria para el año 2005 y lograr la igualdad de género en el año 2015, cuidando de garantizar a las niñas y adolescentes un acceso equitativo, real y sin restricciones a una educación de base de calidad;
- Mejorar todos los aspectos de la calidad de la educación con una meta de excelencia de manera que se obtengan resultados de aprendizaje reconocidos y cuantificables, resaltando los referidos a la lectura, la escritura, el cálculo y las competencias indispensables para la vida cotidiana.

Poco tiempo más tarde -entre el 26 y el 30 de junio de 2000- se reunía en Ginebra, el vigésimo cuarto Período Extraordinario de la Asamblea General a los efectos de proceder al Examen de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, encuentro conocido como “Copenhague+5”.

Se trató del último encuentro internacional de magnitud anterior a la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas.

El documento final resultante de esa reunión, las “Nuevas iniciativas en pro del Desarrollo Social”, hace referencia al Marco de Acción de Dakar y reafirma los compromisos allí asumidos “con miras a crear o fortalecer estrategias nacionales o planes de acción al nivel adecuado para promover sus objetivos” (punto 92).

Esta serie de compromisos será recortada para reaparecer, ya sin menciones a la situación de los más desfavorecidos ni a la calidad de la educación, en los ODM.

Unos años después -en mayo de 2002- la Asamblea General de las Naciones Unidas volvió a reunirse en el que fue su vigésimo séptimo Período Extraordinario de Sesiones, dedicado a la infancia.

Patricia Durrant, Presidenta del Comité Preparatorio de dicha sesión, afirmaba haber aprendido en encuentros anteriores “que fijar metas es una medida importante. Con las metas, tenemos algo por lo que luchar. Sin ellas, no hay forma de poder medir nuestros éxitos y fracasos” (Comunicado de prensa “Los estados miembros de las Naciones Unidas aprobarán un amplio abanico de metas en favor de la infancia”, Centro de Prensa de UNICEF, Madrid/Ginebra/Nueva York, 26 de abril de 2002).

En el documento final resultante del encuentro, titulado “Un Mundo Apropiado para los Niños”, los Estados presentes afirmaron su compromiso de completar el programa pendiente de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990, pero además se propusieron “abordar otras cuestiones incipientes decisivas para lograr los objetivos y

las metas a más largo plazo adoptados en las grandes cumbres y conferencias de las Naciones Unidas celebradas recientemente, en particular la Declaración del Milenio” (punto 3).

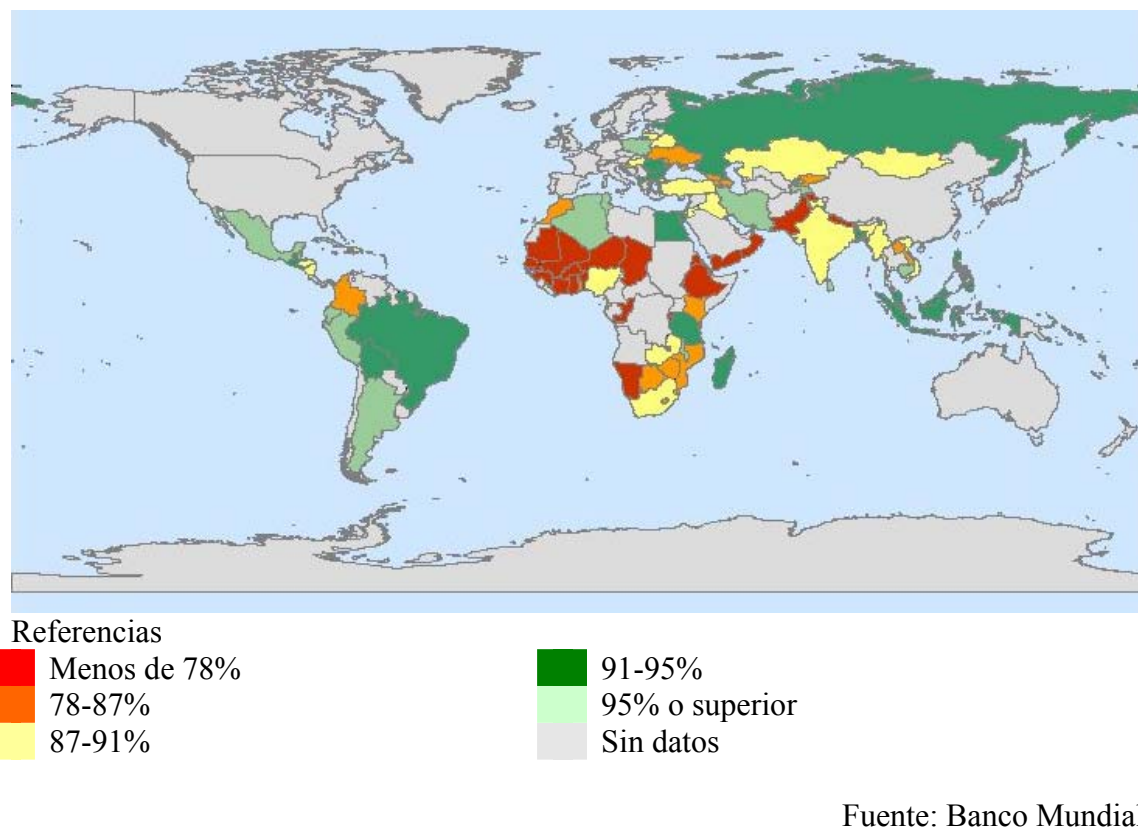
Siguiendo ese razonamiento y tras realizar un análisis de situación simple y nada prometedor de la realidad de la educación en el que se afirma que “más de 100 millones de niños en edad escolar, en su mayoría niñas, no están matriculados en las escuelas. Millones de niños reciben instrucción de maestros sin capacitación y mal pagados, hacinados en aulas insalubres y mal equipadas, y un tercio de los niños del mundo no llega a cumplir cinco años de escolarización, el mínimo necesario para adquirir conocimientos básicos” (punto 38) los Estados asumieron, entre otros compromisos, los siguientes:

- Ampliar y mejorar el cuidado y la educación integral del niño y la niña en la primera infancia, especialmente respecto de los niños más vulnerables y desfavorecidos.
- Reducir en un 50% el número de niños en edad escolar que no están matriculados para el año 2010.
- Mejorar la calidad de la enseñanza básica en todos sus aspectos y velar por que se atiendan las necesidades educativas de todos los jóvenes mediante el acceso a programas apropiados de enseñanza básica y de conocimientos que los preparen para la vida.
- Conseguir para 2015 un avance del 50% en los índices de alfabetización de adultos, especialmente en lo que respecta a las mujeres.

¿Cuál ha sido el progreso desde entonces? Limitándonos a la meta 3 del segundo ODM podemos repetir la mirada que realizamos en el gráfico anterior, pero en relación a la educación básica.

Comenzamos por revisar la tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria, entendiendo por tal la razón entre el número de niños de edad escolar oficial –tal como la define el sistema de educación nacional- que se encuentran inscritos en la escuela y los que no lo están.

<p>Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria (Año 2005 o el más reciente para el que se cuente con datos)</p>



La gráfica nos muestra que existen regiones y países para los cuales lograr cumplir la tercera meta del milenio no será simple, aun cuando ha habido progresos en ese sentido en todo el mundo:

Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria (Año 1990/91 y 2003/04)		
	<i>1990/91</i>	<i>2003/04</i>
<i>África subsahariana</i>	53	64
<i>Oceanía</i>	74	80
<i>Asia occidental</i>	80	83
<i>Sur de Asia</i>	72	89
<i>Comunidad de Estados Independientes (Europa)</i>	91	90
<i>Comunidad de Estados Independientes (Asia)</i>	84	92
<i>Asia sudoriental</i>	92	93
<i>Asia oriental</i>	98	94
<i>África septentrional</i>	81	94
<i>América Latina y el Caribe</i>	86	95
<i>Regiones desarrolladas</i>	79	86

Fuente: Naciones Unidas

Otra vez la región del África subsahariana es la que presenta los peores resultados dentro de un cuadro general muy satisfactorio.

También en este caso es importante tener en cuenta que en el caso de Asia del Sur, donde se ve un progreso considerable en los últimos años que consigue volver a colocar “en el camino” a los países de la región, el mejoramiento en los índices se debe fundamentalmente a los progresos realizados por la India.

De la misma manera, el descenso que se percibe en la región de Europa y Asia Central tiene su origen en países que integraron la URSS y que -actualmente- tienen bajos niveles de ingresos: “In Georgia the net enrollment ratio, 97.1 percent in 1990, was 88.7 percent in 2002. In Moldova it fell from 88.8 percent to 79 percent over the same period. In Tajikistan survey data show that one child in five might not be attending primary school and that school attendance has not improved in recent years” (Banco Mundial, 2005g:19).

Los indicadores adosados a este objetivo nos llevan a cambiar la vista desde el momento del ingreso a la escuela al período mínimo de permanencia acordado internacionalmente para completar la educación básica.

Surge aquí una cuestión en la que detenerse brevemente.

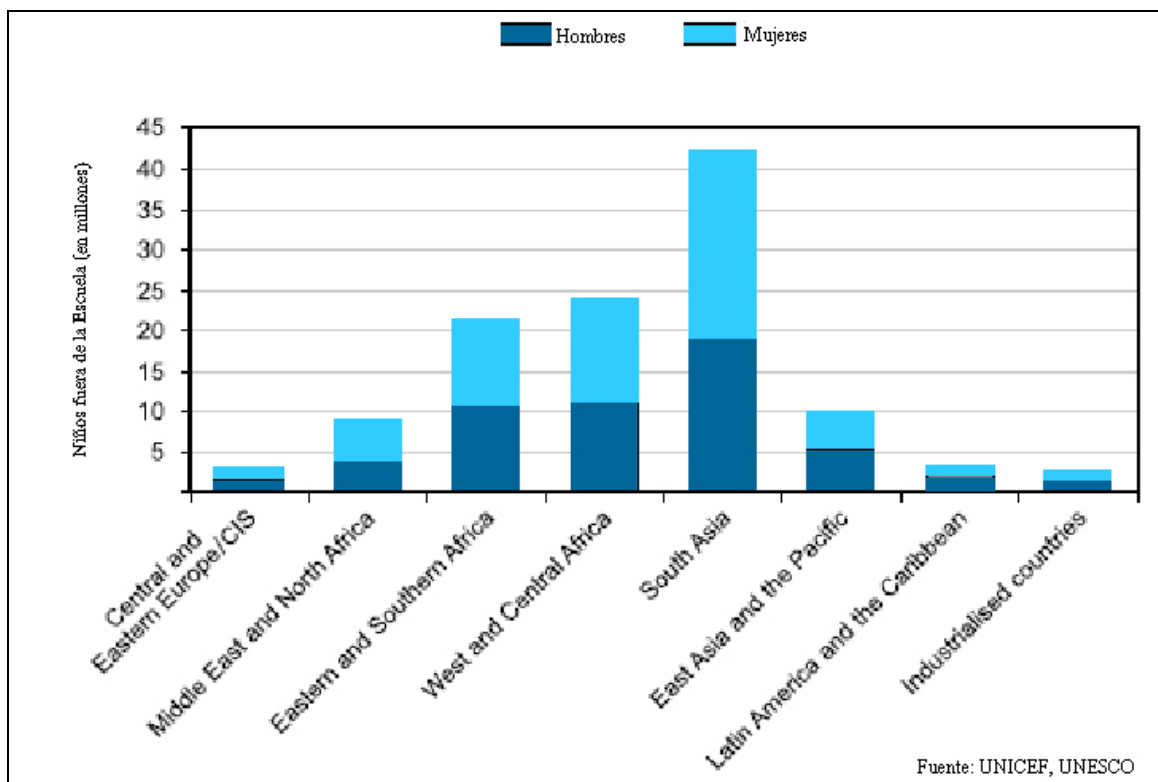
El indicador 7 nos habla del “Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado” pero la UNESCO ha desarrollado un sistema marco de descripción estadística -el ISCED (International Standard Classification of Education)- a los efectos de permitir la comparación internacional de los programas de educación nacionales y, de acuerdo con sus provisiones, los contenidos de la educación básica ocupan seis años y no cinco como lo define el indicador.

La variable propuesta originalmente tiene además debilidades estructurales: “los indicadores oficiales de la meta 3 del segundo objetivo del milenio [...] constituyen aproximaciones, que dan cuenta del estado de variables correlacionadas con la conclusión de la primaria, pero no miden directamente la conclusión en la población” (Villatoro, 2007:6).

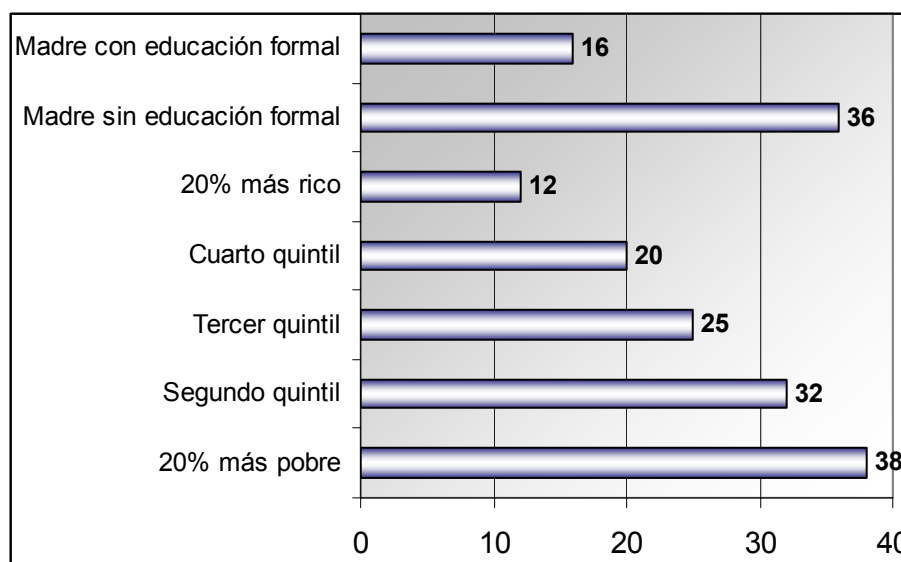
Las consideraciones de Villatoro encuentran eco en el Banco Mundial (2003:19) que al referirse al indicador que cuestionamos afirma que “The method of computation has limits in measuring the degree to which school entrants survive through primary education because flows caused by new entrants, reentrants, grade skipping, migration or transfers during the school year are not considered”.

De allí que en la práctica se utilice generalmente un indicador alternativo -la tasa de terminación del nivel primario- que contempla la realización del ciclo de educación básica internacionalmente comparable y por esas razones es que nosotros aquí lo asumimos.

Tasa de alumnos que completan la educación básica, por región (1990-2005)
--



Proporción de niños en edad de educación primaria no escolarizados en regiones de desarrollo, por ingresos de la familia y por educación de la madre (2001)



Fuente: Naciones Unidas

“Si se quiere que en 2015 todos los niños y niñas con edad de cursar la educación primaria estén escolarizados, en los próximos cinco años tienen que acceder a la escuela millones de niños y niñas más” (Oxfam, 2005:14).

Lograr que los niños accedan a educación básica y permanezcan dentro de la escuela requiere mucho más que inversiones en educación: establecer sistemas de transporte adecuados para los niños en camino hacia sus escuelas es apenas un ejemplo de los desafíos vinculados.

El financiamiento internacional en apoyo de este objetivo es otro grave problema: “Los donantes establecieron en 2002 la Iniciativa de Vía Rápida (FTI) con el objetivo explícito de asegurar financiación internacional a todos los países en desarrollo que tuvieran buenos planes de educación. Hasta ahora la iniciativa ha fracasado, principalmente porque no hay dinero disponible. Burkina Faso, Honduras, Mozambique, Níger y Yemen tienen planes asumidos por la Iniciativa de Vía Rápida, pero se encuentran con que no tienen fondos suficientes para 2004 y 2005” (Oxfam, 2005:31).

“The goal of universal primary completion by 2015 will be difficult to reach: 57 of the 152 developing countries (38 percent) for which data are available are considered off track [...] Most of the 33 countries that lack data are also likely off track. Among African countries, 65 percent are considered seriously off track, defined as unlikely to reach the goal before 2040. Among fragile states, only 11 percent have achieved universal primary completion or are on track to doing so, and 50 percent are considered seriously off track” (Banco Mundial, 2007:24).

La última referencia a considerar en el seguimiento de este objetivo es la tasa de alfabetización juvenil, entendida como el porcentaje de personas de entre 15 y 24 años de edad que pueden leer y escribir una pequeña oración en su vida diaria.

Esta definición ha optado por dejar de lado otras habilidades básicas que se incluyen en otros casos, tales como el manejo de operaciones aritméticas simples.

Tasa de alfabetización juvenil (1990-2000/04-Proyección 2015)			
	1990	2000-2004*	2015
Estados Árabes	66.6	78.3	88.2
Europa central y oriental	98.3	98.9	98.8
Asia meridional	97.7	99.7	99.7
Asia oriental y el Pacífico	95.4	97.9	98.5
América Latina y el Caribe	92.7	95.9	97.8
América del Norte y Europa occidental	99.7	99.8	99.8
Asia sudoriental	61.5	73.1	79.9
África subsahariana	67.5	72.0	75.6
Mundial	84.3	87.5	89.5

Nota: * Se toma el último año para el que existen estadísticas

Fuente: Education For All

Se observan progresos en todas las regiones “Nevertheless, more than 132 million young people worldwide are still unable to communicate in a written language” (Education For All, 2005:166).

Objetivo 3: promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer

Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015

Este ODM tiene la particularidad de incluir la mención a una meta intermedia que debía estar “preferentemente” cumplida para el año 2005: eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria.

Antes de avanzar queremos ser muy claros respecto a esta meta intermedia: “El objetivo fijado para 2005 de lograr la paridad de género en la educación no se alcanzó, y la epidemia de violencia contra la mujer sigue siendo un flagelo para la humanidad” (Naciones Unidas, 2006c:4)

El antecedente más directo a esta meta lo hallamos en el documento “Nuevas Medidas e Iniciativas para la Aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing” (en adelante “Nuevas medidas”) resultante del vigésimo tercer Período Extraordinario de la Asamblea General para el Examen de la Conferencia Internacional sobre la Mujer -conocido como Beijing+5- reunido entre el 5 y el 9 de junio de 2000 en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York.

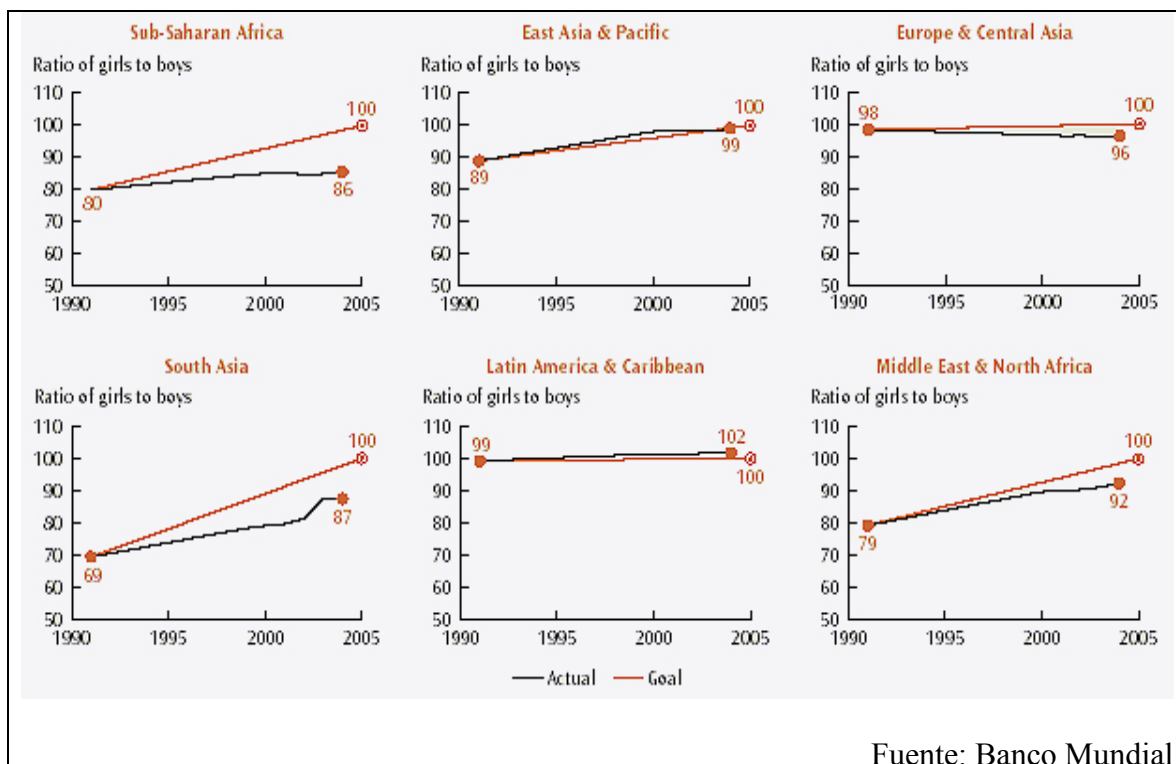
Beijing+5 abordó, siempre desde la perspectiva de la problemática de género, una enorme cantidad de asuntos diferentes. Destacamos entre ellos la feminización de la pobreza, el logro de la enseñanza básica en las mujeres y niñas, la igualdad de géneros y la autonomía de la mujer, las causas de la mortalidad infantil y materna, el combate al VIH/SIDA y otras enfermedades y la protección del medio ambiente.

Entre las acciones que los gobiernos debían adoptar en el plano nacional las “Nuevas medidas” refieren en su punto 67.c a “Acelerar la adopción de medidas y fortalecer el compromiso político a fin de superar las diferencias por motivos de género que existan en el acceso a la enseñanza primaria y secundaria antes de 2005 y asegurar el acceso universal de niñas y niños a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria antes de 2015”. Se establecieron iniciativas en igual sentido a ser abordadas en cooperación con el sector privado y la sociedad civil y en el marco internacional.

Tiempo más tarde, en el supra mencionado vigésimo séptimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General sobre la Infancia, hallamos una mención directa a esta cuestión en el refrendado compromiso de “Eliminar las disparidades entre los sexos en la enseñanza primaria y la secundaria para el año 2005 y conseguir la igualdad entre los géneros en materia de educación para el año 2015 poniendo especial cuidado en que las niñas, en igualdad de condiciones, tengan pleno acceso a una educación básica de buena calidad y puedan aprovecharla plenamente” (“Un Mundo Apropiado para los Niños” (A/S-27/19/Rev.1) punto 39.f).

Veamos los datos que presenta este objetivo:

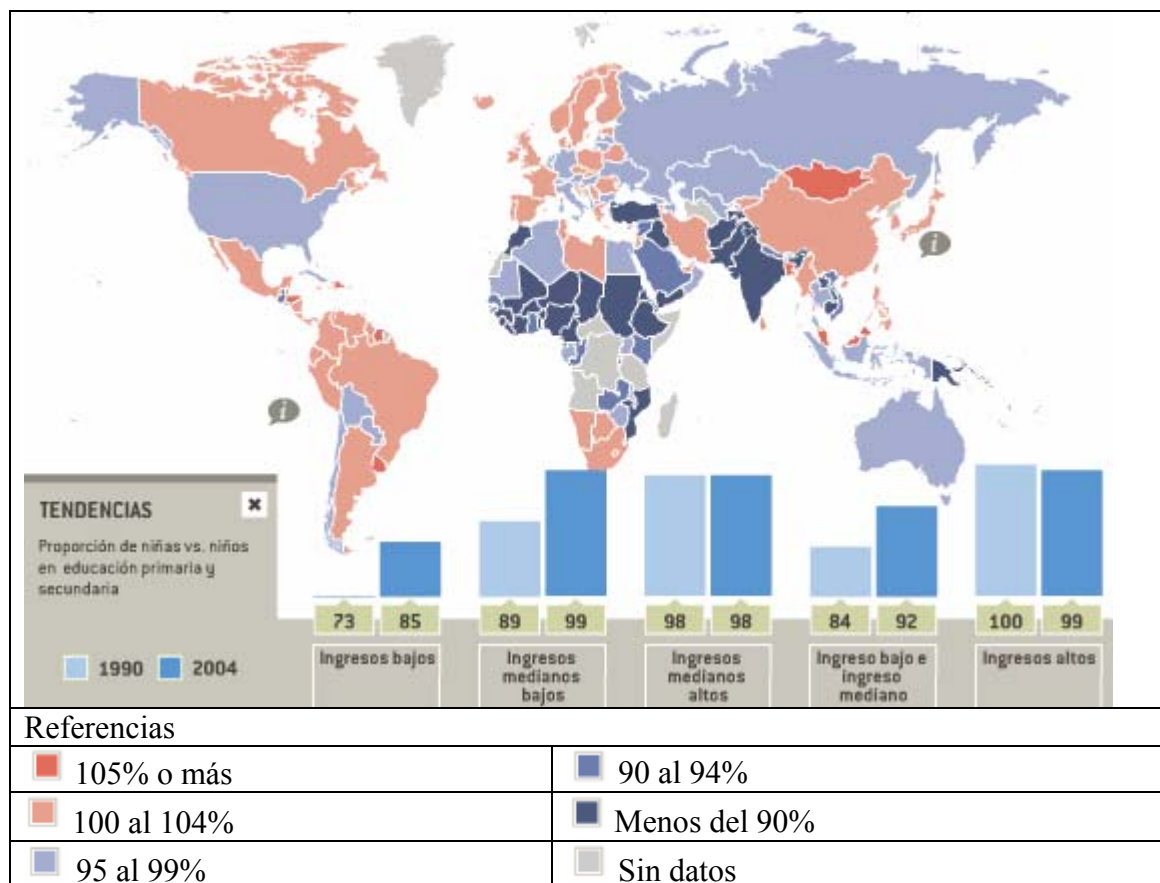
<p>Razón entre mujeres y varones matriculados en la escuela primaria y secundaria, por región (1990-2004)</p>
--



Nuevamente África subsahariana presenta la peor *performance*, mientras que América Latina y el Caribe han logrado la meta intermedia y Asia del Este y el Pacífico han quedado muy cerca de lograrla.

Una vista al mapa de discriminación de género en la educación primaria y secundaria es útil para permitirnos ver con mayor claridad la dimensión geográfica de las disparidades. Una esquemática referencia al nivel de ingresos de los Estados cruzada con la proporción de niñas/niños que no asisten a la escuela primaria y secundaria completa el cuadro.

**Razón entre niñas y niños en educación primaria y secundaria
(año 2004 o el más reciente para el que se cuente con datos)**



Fuente: Atlas en línea sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Banco Mundial

Por su parte la tasa de alfabetización juvenil también refleja disparidades de género como lógica consecuencia de una desigualdad en el acceso a la educación que ha sido permanente.

Si desagregamos la tabla sobre alfabetización juvenil presentada en el acápite anterior para considerar la variable género hallamos el siguiente resultado:

Tasa de alfabetización juvenil, total y diferenciada por sexo (1990-2000/04-Proyección 2015)									
	1990			200-2004*			2015		
	T	M	F	T	M	F	T	M	F
Estados Árabes	66.6	77.3	55.3	78.3	84.7	71.9	88.2	89.6	86.8
Europa central y oriental	98.3	99.2	97.4	98.9	99.3	98.6	98.8	99.2	98.5
Asia meridional	97.7	97.8	97.7	99.7	99.7	99.7	99.7	99.6	99.7
Asia oriental y el Pacífico	95.4	97.2	93.6	97.9	98.3	97.4	98.5	98.5	98.5
América Latina y el Caribe	92.7	92.7	92.7	95.9	95.6	96.3	97.8	97.4	98.3
América del Norte y Europa	99.7	99.7	99.7	99.8	99.8	99.8	99.8	99.8	99.8

occidental									
Asia sudoriental	61.5	71.1	51.0	73.1	81.0	64.8	79.9	84.6	74.9
África subsahariana	67.5	74.8	60.2	72.0	76.6	67.5	75.6	78.3	72.9
Mundial	84.3	88.2	80.1	87.5	90.5	84.2	89.5	91.4	87.5

Nota: T: Total ; M: Masculino ; F: Femenino

*:Se toma el último año para el que existen estadísticas.

Fuente: Education For All

Estos datos sobre educación y alfabetización son todavía absolutamente insuficientes si lo que se pretende es graficar -aunque más no sea someramente- la discriminación que enfrentan las mujeres.

“Es la sociedad, la cultura, la historia, las que nos adjudican determinados roles. De los 1.300 millones de personas pobres que hay en el mundo el 80% somos mujeres, de toda la población analfabeta mundial, el 70% somos mujeres” (entrevista a Soledad García Muñoz, ex presidenta de Amnesty Internacional Argentina y abogada especialista en cuestiones de género)

Tomando un ejemplo puntual -y considerando que los indicadores de seguimiento de la meta referida a la promoción de la igualdad de género y de la autonomía de la mujer no se limitan a su acceso a la educación-, podemos considerar la variable de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo.

En el ámbito laboral también observamos progresos en la razón entre mujeres y hombres que integran el mercado de trabajo.

Tasas de actividad de las mujeres en la fuerza de trabajo y proporción de mujeres como porcentaje de las tasas correspondientes a los hombres, por regiones (1995-2004, %)

	Tasa de actividad de las mujeres en la fuerza de trabajo			Tasa femenina como porcentaje de la masculina	
	1995	2000	2004	1995	2004
Mundo	54.8	55.7	56.6	66.2	69.6
Asia Oriental y el Pacífico	59.5	60.3	61.2	71.6	74.3
Países europeos (no miembros de la UE) y Asia central	62.2	60.6	60.9	79.3	80.3
Unión Europea	57.9	60.4	62.0	74.3	80.8
América Latina y el Caribe	48.1	51.5	53.9	58.0	65.3
Medio Oriente y Norte de África	27.5	29.8	32.0	34.0	39.5
América del Norte	68.6	70.4	71.2	83.0	86.7
Asia meridional	39.5	41.3	43.5	46.8	52.6
África subsahariana	64.6	63.7	63.0	73.6	73.0

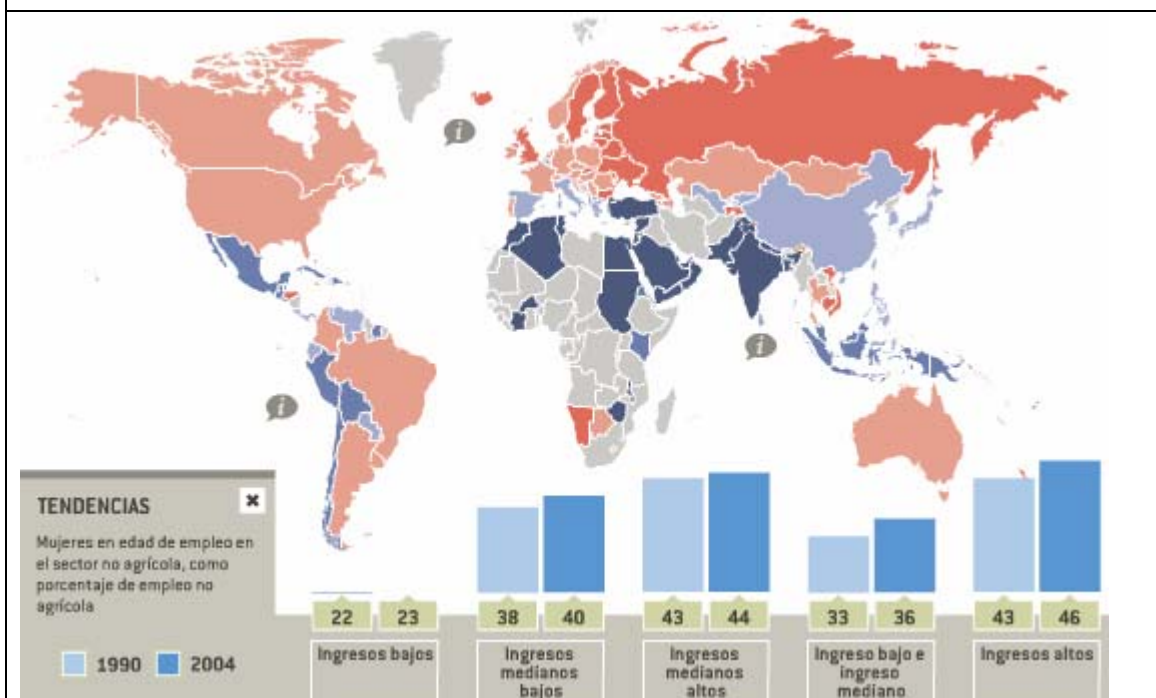
Fuente: OIT (2007)

Los índices demuestran un desarrollo progresivo hacia una mayor igualdad salvo en la ya recurrente África subsahariana y entre los países de Europa que, al año 2005, no integraban la UE.

A ello debemos agregar que en Asia meridional, donde la tasa de participación de mujeres respecto de la participación de hombres aumento en 5,8 puntos porcentuales entre 1995 y 2004, el 60% de las mismas cumplían en ese año tareas sin remuneración alguna contra el 0,3% que se encontraba en esa situación en la región Norte de América (OIT, 2007:21).

Pero aun considerando esos datos es falso pensar que la discriminación que deben enfrentar las mujeres se halle en retroceso:

Mujeres que tienen empleo asalariado en el sector no agrícola como porcentaje de empleo no agrícola (año 2004 o el más reciente para el que se cuente con datos)



Referencias

■ 50 o más	■ 30 al 39%
■ 45 al 49%	■ Menos del 30%
■ 40 al 44%	■ Sin datos

Fuente: Atlas en línea sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Banco Mundial

Los valores siguen siendo bajos en la mayoría de los agrupamientos según ingresos y -lo que es peor- en ninguno se presenta un progreso considerable en el período 1990-2004. A ello debemos agregar que en todo el mundo -cualquiera sea el área laboral que se elija excepto el empleo público- los hombres ganan más que las mujeres (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005b:12).

Más aún, “según un informe reciente de la Comisión de Igualdad de Oportunidades del Reino Unido, cada año 30.000 mujeres pierden el empleo en este país por el mero hecho de estar embarazadas, pero sólo el 3 por ciento de las que tropiezan con estas dificultades interponen demandas ante los tribunales laborales” (OIT, 2007:9).

La dificultad con este punto es, como sucede con la mayoría de los ODM, de orden estructural: “El hecho de que no se reconozca ni se mida en términos cuantitativos el trabajo no remunerado de la mujer, que con frecuencia no se valora en las cuentas nacionales, ha hecho que se siga subestimando y subvalorando su contribución al desarrollo económico y social. Mientras las tareas y responsabilidades y la combinación de trabajo remunerado y prestación de cuidados no se compartan suficientemente con los hombres, la mujer seguirá soportando una carga constante y desproporcionada en comparación con el hombre” (“Nuevas Medidas”, punto 47).

Si optamos por acercarnos al tema desde la verificación de la presencia de mujeres en la vida política, medida por la cantidad de representantes mujeres parlamentarias hallamos los siguientes datos:

Porcentaje de lugares ocupados en los parlamentos por mujeres* (1990-1997-2006)			
	1990	1997	2006[#]
Norte de África	2.6	1.8	7.0
África subsahariana	7.2	9.0	16.2
América Latina y el Caribe	11.9	12.4	20.4
Asia oriental	20.2	19.3	19.5
Asia meridional	5.7	5.9	12.8
Asia sudoriental	10.4	10.8	15.8
Asia occidental	4.6	3.0	7.6
Oceanía	1.2	1.6	3.2
Total Mundial	12.4	11.4	16.6

Nota: * Considera los parlamentos unicamerales y, en los bicamerales, las cámaras bajas.
Datos al 1° de enero de 2006.

Fuente: División de Estadísticas de las Naciones Unidas

Estos datos revelan un incremento general, aunque aún insuficiente, de presencia de mujeres en los parlamentos.

Respecto de el último tema afirman las Naciones Unidas (2006c:9) que a pesar de la mejora que puede observarse que “while Rwanda and the Nordic countries have come close to parity, women’s national political representation is very low in Oceania, Northern Africa and Western Asia. The most encouraging signs come from Latin America and the Caribbean, where women now hold 20 per cent of parliamentary seats”.

El 16.6% mundial verificado a inicios de 2006 representó la mayor participación de mujeres en parlamentos nacionales en la historia de la humanidad.

Si analizamos la presencia de la mujer en la política tomando como base su desempeño en cargos ministeriales la situación es menos alentadora.

“A nivel ministerial, las mujeres están menos representadas que a nivel parlamentario. Para enero de 2005, ocupaban 858 carteras en 183 países, lo que significa que solo el 14,3% de los ministros de gobierno de todo el mundo eran mujeres. Diecinueve gobiernos no tenían mujeres ministras [...] Para marzo de 2006, solo tres países –Chile, España y Suecia– habían conseguido la paridad entre los géneros en las carteras ministeriales” (UNICEF, 2007:57).

Pretender alcanzar los otros ODM sin trabajar profundamente en el área de la discriminación de la que es víctima la mujer es éticamente imposible y -con total seguridad- implicaría costos mucho más elevados que los que se requerirían si realmente se avanzara dando a la mujer el rol que le corresponde como agente activo en el desarrollo.

Pero de la misma manera perseguir este objetivo sin modificar profundas pautas culturales extendidas a nivel mundial será imposible.

Según datos de la cuarta encuesta mundial de valores²⁵ más del 80% del promedio de los hombres de Arabia Saudita, Argelia, Egipto, Irak, Jordania, Marruecos y la República Árabe de Irán se expresan “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con que “los hombres son mejores dirigentes políticos que las mujeres” y en que “cuando los puestos de trabajo son escasos los hombres deben tener más derecho a un trabajo que las mujeres”,

Frente a igual pregunta y tomando las mismas opciones de respuesta el promedio para Bangladesh, India y Pakistán fue de aproximadamente el 60 y el 70% respectivamente. Para Nigeria, República Unida de Tanzania, Sudáfrica y Uganda se ubicaron por encima del 60 y del 50%, Para China, Filipinas, Indonesia, República de Corea, Singapur y Vietnam superaron en ambos casos el 50%.

Solo en Argentina, Chile, México, Perú y la República Bolivariana de Venezuela - región de América Latina y el Caribe- los hombres opinaron en menos de la mitad de las oportunidades estar de acuerdo o muy de acuerdo con su superioridad dirigencial en la política y con su prioridad de acceso al mercado laboral, pero manteniendo niveles extremadamente altos: el 42 y el 30% respectivamente eligieron las opciones señaladas. “A lo mejor nada sea tan importante hoy en la economía política del desarrollo como que se reconozca como es debido la participación y el liderazgo en el terreno político, económico y social de las mujeres” (Sen, 2000:249).

Objetivo 4: reducir la mortalidad infantil

Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de Copenhague de 1995 los Estados habían asumido el compromiso de reducir la tasa de mortalidad de lactantes y niños menores de cinco años para el año 2000 a un tercio de sus valores de 1990, y nunca por encima de entre 50 y 70 por cada mil nacidos vivos.

Cinco años más tarde el vigésimo cuarto Período Extraordinario de la Asamblea General verificaba que tanto en esta como en otras materias “los progresos han sido

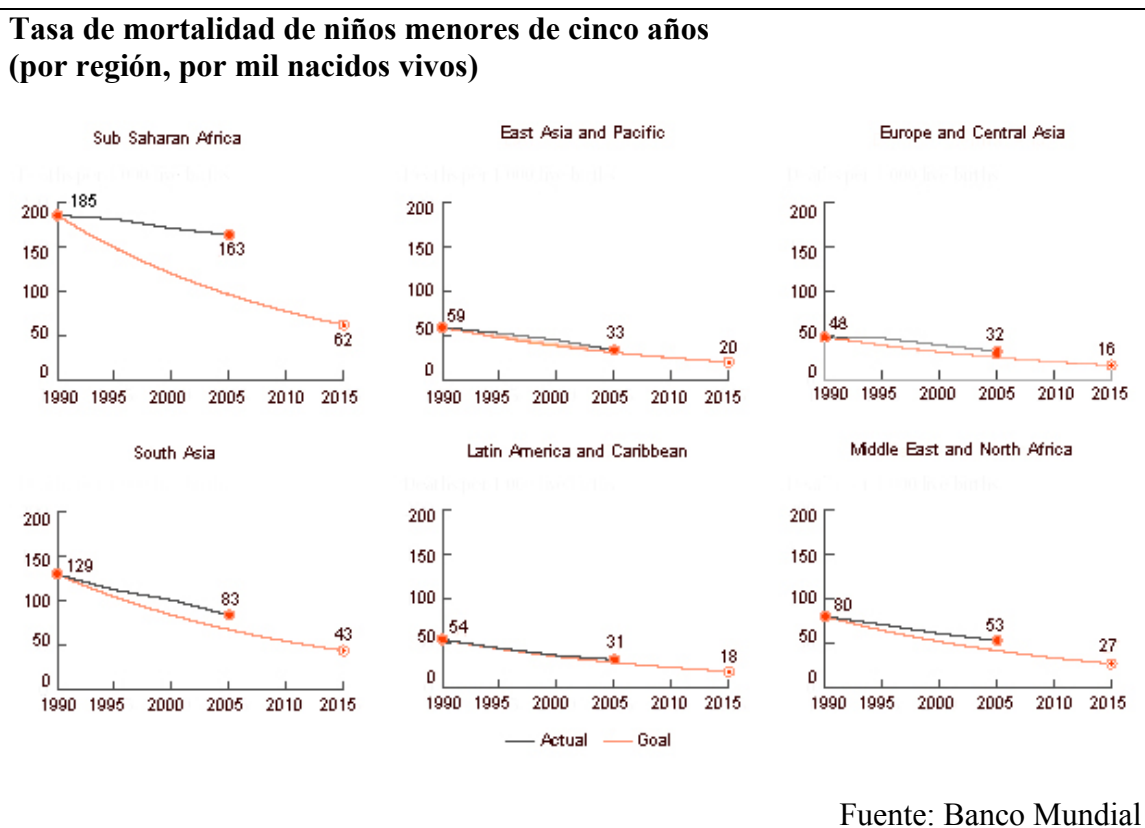
²⁵ Ver el sitio <http://www.worldvaluessurvey.org> (último ingreso el día 4 de junio de 2006)

desparejos, lo que ha dejado al descubierto la disparidad que persiste en el acceso a los servicios sociales básicos” (“Nuevas iniciativas”, punto 9).

Varios años después el Secretario General de las Naciones Unidas afirmaba en su *Memoria sobre la labor de la Organización* del año 2006 (A/61/1:4) que “La tasa media de mortalidad infantil en los países en desarrollo disminuyó de 95 por cada 1.000 nacidos vivos en 1990 a 79 en 2004”, es decir que se mantenía por encima del máximo que -según lo comprometido en 1995- debía lograrse para 2000.

Pero ese dato no solo es insuficiente sino tramposo ya que encubre las enormes desigualdades que se presentan en la materia.

Ya dentro del espacio específico del cuarto ODM podemos ver cuáles son los progresos realizados y cuáles los necesarios para alcanzar la meta de reducción de la mortalidad infantil.



“En 2002, murieron 10,5 millones de niños y niñas menores de cinco años en los países en desarrollo. Si el mundo estuviera avanzando al ritmo adecuado hacia los ODM, esta cifra habría sido de 8,4 millones. La brecha entre la tasa del objetivo de 2015 y la tasa de mortalidad infantil real fue de más de dos millones de niños y niñas muertos. Esta brecha será más del doble en 2015” (Oxfam, 2005:80).

Los datos más actuales muestran que nuevamente es África subsahariana quien se encuentra en peor situación y su tasa de mortalidad de menores de 5 años (TMM5) en 2005 (163 muertes por cada mil nacidos vivos) casi duplica la de la segunda región con peores guarismos -el sur de Asia (83 por mil)- y supera la suma de las otras cuatro regiones.

TMM5. Países con peor desempeño

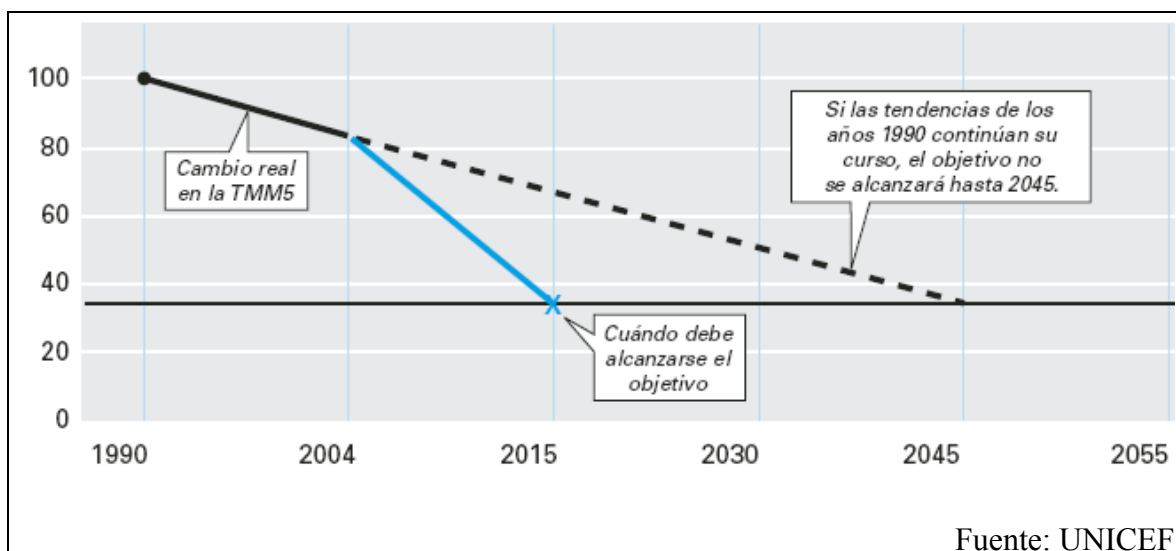
(2005)		
País	Región	Mortalidad de menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)
Sierra Leona	África subsahariana	283
Angola	África subsahariana	260
Níger	África subsahariana	259
Afganistán	Asia meridional	257
Liberia	África subsahariana	235
Somalia	África subsahariana	225
Malí	África subsahariana	219
Rep. Dem. del Congo	África subsahariana	205
Guinea Ecuatorial	África subsahariana	204
Guinea Bissau	África subsahariana	203

Fuente: Social Watch

Como se ve en la tabla anterior de los 10 países con peores tasas 9 se ubican en el África subsahariana, y la única excepción está dada por Afganistán, un Estado con una historia reciente sumamente compleja.

De igual manera la TMM5 en los países desarrollados era en 2004 de 7 por mil nacidos vivos y en las regiones en desarrollo trepaba al 87 por mil llegando a su pico en el África subsahariana donde alcanzaba el 168 por mil nacidos vivos, según datos que constan en el anexo del mencionado informe del Secretario General.

Si echamos ahora una mirada sobre los valores agregados de los Estados en desarrollo la situación muestra más claramente su atraso:

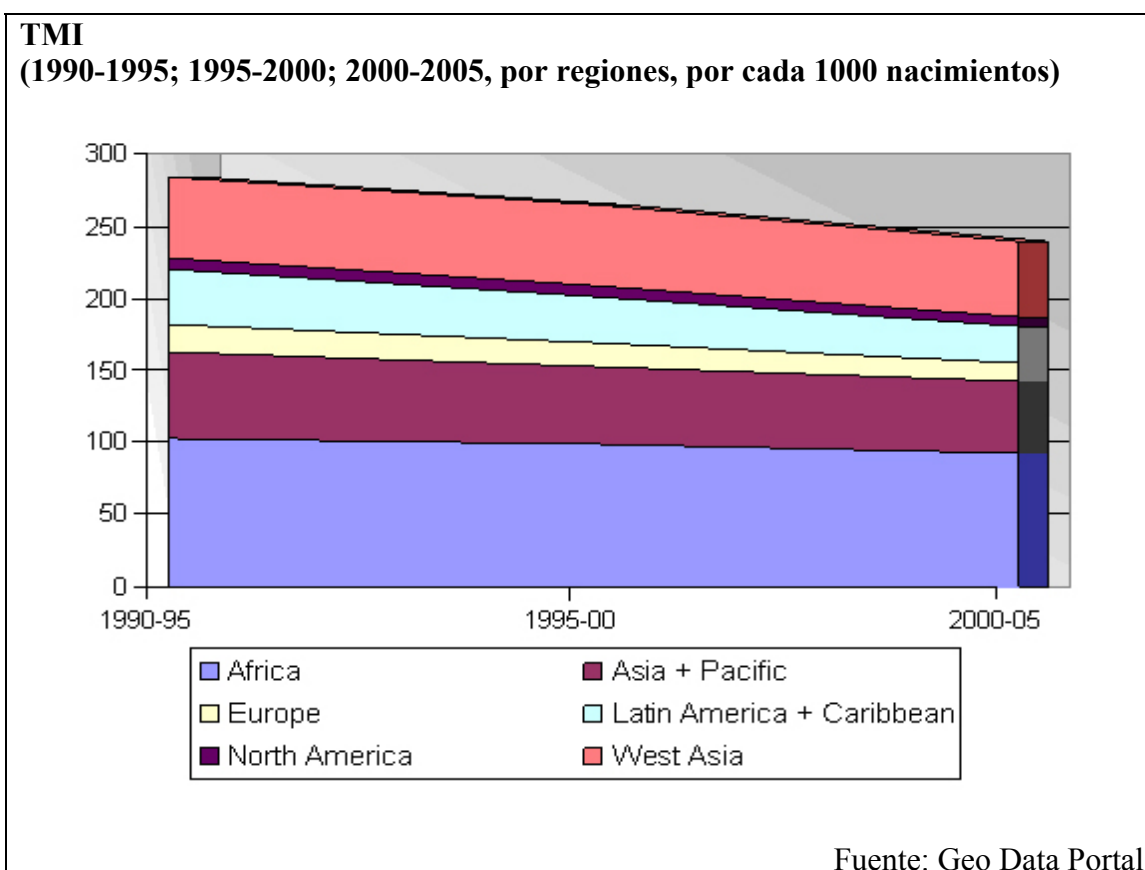


La mayoría de las muertes referenciadas son consecuencia de enfermedades prevenibles. De entre ellas las que podrían evitarse mediante vacunación alcanzan a 1,4 millones, a las que podemos sumar las de aproximadamente 5,5 millones de niños menores de cinco años que mueren anualmente por causas relacionadas con deficiencias nutricionales.

Las TMM5 también se reparten de manera desigual al interior de las sociedades: “En total, en 23 de los 56 países donde se llevan a cabo encuestas de hogares que arrojan resultados desagregados según los niveles de ingresos, los niños más pobres tienen más del doble de probabilidades de morir antes de cumplir los cinco años de edad” lo que lleva a UNICEF a afirmar que “El problema de las desigualdades y disparidades vigentes en cada país debe constituir un componente esencial de todos los programas y políticas orientados a reducir los niveles de mortalidad en la infancia” (UNICEF, 2006:20-21).

Si observamos la tasa de mortalidad infantil (TMI) la situación no es mejor.

Se entiende por mortalidad infantil el deceso de niños entre el momento de su nacimiento y el de su primer año de edad.



Este gráfico nos permite ver como se van produciendo reducciones en la muerte de los niños más pequeños a nivel mundial, no obstante lo cual en África casi no se observan progresos.

Estos guarismos no consiguen reflejar todavía los progresos mundiales en materia de lucha contra el sarampión, enfermedad que se ubica entre las principales causas de mortalidad infantil y contra la cual existe una vacuna efectiva.

Revisar los resultados obtenidos en este punto es importante debido a que “Before the effective use of measles vaccine, the measles virus was the most important viral cause of respiratory tract-related morbidity and mortality in children in developing countries” (Jamison y otros, 2006:484).

En el período 2000-2005 las muertes por sarampión se redujeron en un 60%. “La mejoría más destacable se registró en África, donde las muertes por sarampión

descendieron en casi un por 75% durante el mismo período de tiempo” (Naciones Unidas, 2007:15).

No obstante, volvemos a encontrar en la aproximación regional no solo disparidades sino que en algunas de ellas los resultados son negativos, i.e. Oceanía y Asia Oriental.

Porcentaje de niños de 12 a 23 meses de edad que han recibido al menos una dosis de la vacuna contra el sarampión. (1990 y 2005)			
	1990	2005	Situación
Oceanía	70	63	←
África subsahariana	57	64	→
Asia meridional	57	65	→
Asia sudoriental	72	80	→
Asia oriental	98	87	←
Asia occidental	80	91	→
América Latina y el Caribe	76	92	→
África septentrional	85	95	→
Economías de transición en Europa sudoriental	93	96	→
Comunidad de Estados Independientes	85	98	→

Fuente: Naciones Unidas

Objetivo 5: mejorar la salud materna

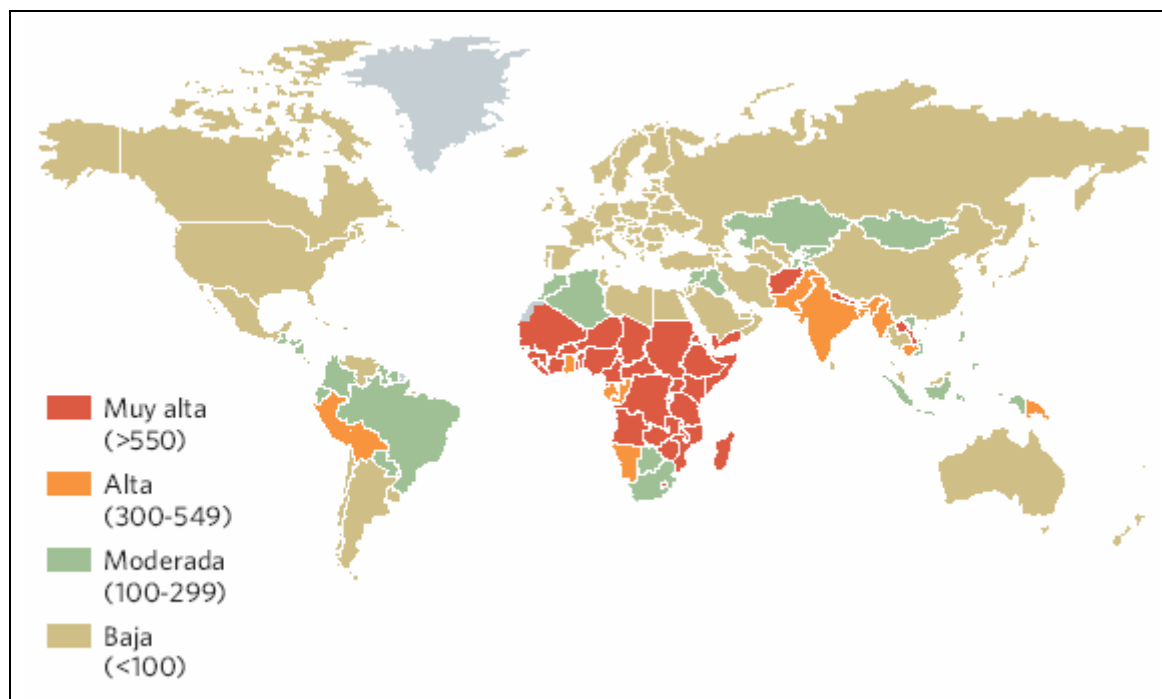
Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes

Por mortalidad materna se entiende la defunción de una mujer durante su embarazo o dentro de los 42 días posteriores a la terminación del mismo, sin consideración a la duración del embarazo, debido a cualquier causa relacionada al embarazo, agravada por éste o por la forma en que fue atendido, excluyendo las muertes por causas accidentales (OMS, 1992)

Los últimos datos oficiales de Naciones Unidas sobre tasa de mortalidad materna corresponden al año 2000, lo que en sí mismo resulta indignante y contrario a la lógica que se imprimió a los ODM para su seguimiento.

Así, todas las consideraciones que hacíamos respecto de los datos regionales que mostraba el ODM anterior son válidas para este, tal como lo muestra el gráfico a continuación.

**Tasas de mortalidad materna
(por cien mil partos, año 2000)**



Fuente: Naciones Unidas (2005)

“En términos mundiales, diariamente mueren 1.600 mujeres por complicaciones durante el embarazo y el parto. A este respecto, existen desigualdades considerables. En los países en desarrollo, la mortalidad materna es 18 veces mayor que en los países industrializados” (Social Watch, 2005:65), esto significa que un 99% de las defunciones derivadas de la maternidad ocurren en países en desarrollo; casi todas -95%- en África y Asia (UNFPA, 2005:34).

Este paralelismo entre mortalidad infantil y materna no es casual. La relación entre ambos ODM resulta directa y evidente: “Cada minuto, una mujer pierde la vida debido a complicaciones del embarazo o el parto y otras 20 quedan gravemente lesionadas o impedidas. Y cuando una mujer muere de parto (SIC), disminuyen pronunciadamente las posibilidades de supervivencia del niño. Los recién nacidos sin madre tienen probabilidades entre tres y diez veces mayores de morir que los demás” (UNFPA, 2005:3).

Esta realidad debe ser interpretada teniendo en consideración las variaciones que ha sufrido en las últimas décadas la tasa de natalidad mundial, que se traducen en una reducción desde 5 nacimientos por mujer en 1960 a 2.7 en 2001, a lo que se suma que “an estimated 201 million women who wish to space or limit their childbearing are not using effective contraception that would enable them to do so [...] Full access to and utilization of proven, effective interventions would avert two-thirds of child deaths and three-quarters of maternal deaths” (Proyecto del Milenio, 2005c:5).

La falta de acceso de millones de mujeres en el mundo a herramientas de planificación familiar se ve agravada por la realización de abortos clandestinos que, según la OMS, son causa del 13% del total de defunciones relacionadas con el embarazo (OMS, 2004b:14) lo que se traduce en que “worldwide, the estimates indicate that 19 million unsafe abortions were carried out in 2000, i.e. approximately one in ten pregnancies

ended in an unsafe abortion, giving a ratio of one unsafe abortion to about seven live births” (OMS, 2004:9).

Las dificultades -a veces imposibilidad- de las mujeres embarazadas para acceder a sistemas de salud que aseguren sus derechos se refleja claramente al adentrarse en las principales causas médicas de mortalidad materna.

Aproximadamente dos terceras partes de las muertes derivadas de la maternidad a nivel mundial se deben a alguna de las siguientes causas clínicas: hemorragia, retención de la placenta, eclampsia (hipertensión inducida por el embarazo), sepsis y complicaciones de un aborto realizado en malas condiciones. Esas 5 complicaciones pueden ser enfrentadas mediante intervenciones obstétricas de emergencia (UNFPA, 2004).

No merece más explicaciones la importancia que en consecuencia asume la atención del parto por personal sanitario calificado.

Las diferencias sociales se muestran aquí con toda crudeza: “Según las encuestas realizadas entre 1996 y 2005 en 57 países en desarrollo, el 81 por ciento de las mujeres en entornos urbanos pudo parir con la ayuda de un asistente sanitario cualificado, frente a sólo un 49 por ciento de las mujeres en un entorno rural. De igual modo, un 84 por ciento de las mujeres que habían completado la educación secundaria o estudios superiores, recibieron la asistencia de personal cualificado durante el parto, más del doble del índice de madres sin una educación formal” (Naciones Unidas, 2007:17).

Las disparidades se mantienen pese a que se verifican progresos para este indicador en todas las regiones geográficas, tal como lo ilustra la tabla que se presenta a continuación:

Partos asistidos por personal sanitario cualificado (1990, 2005; %)			
	1990	2005	Situación
África subsahariana	42	45	➡
Asia meridional	30	38	➡
Asia sudoriental	38	68	➡
Asia oriental	51	83	➡
Asia occidental	60	66	➡
América Latina y el Caribe	72	89	➡
África septentrional	40	75	➡
Comunidad de Estados Independientes	99	98	➡
Regiones en desarrollo	43	57	➡

Fuente: Naciones Unidas

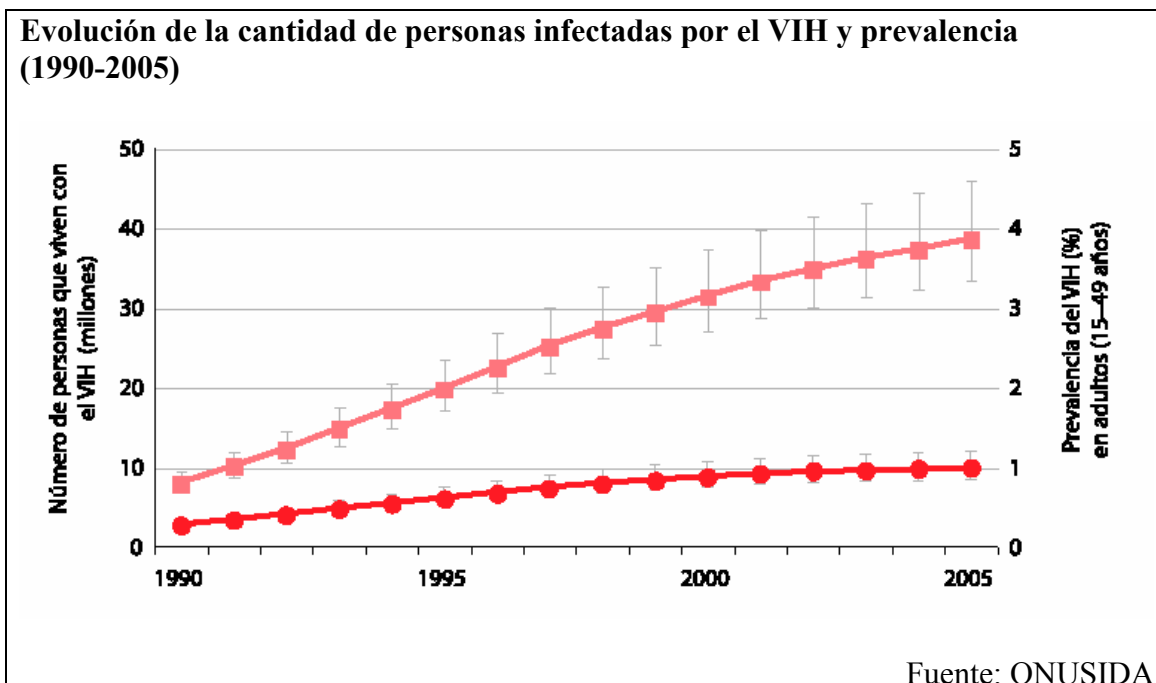
Objetivo 6. Combatir el HIV/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Meta 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA

Meta 8: Haber comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

Pocos fracasos son más evidentes en la historia del mundo que el de su intento por detener la pandemia del VIH.

“Rates of infection overall are still growing. And the number of people living with HIV has continued to rise, from 36.2 million in 2003 to 38.6 million in 2005 (nearly half of whom are women). There were 4.1 million new infections in 2005” (Naciones Unidas, 2006:14)



El gráfico refleja el creciente número de personas infectadas a lo largo del plazo escogido, a la vez que identifica un freno en el crecimiento de la prevalencia - proporción de personas que viven con el virus- del VIH.

Esta estabilización se debe a “las modificaciones en la incidencia, junto con la mayor mortalidad por SIDA” (ONUSIDA, 2006:8). Por incidencia se entiende la cantidad de nuevas infecciones como proporción de las personas que no estaban infectadas en el período de un año.

Son también pocas las veces en que puede observarse como una variable afecta el desarrollo de las personas y los Estados tan claramente como al considerar el SIDA: “la epidemia del VIH/SIDA ha causado el retroceso más grande en la historia del desarrollo humano” (PNUD, 2005:3).

Para abordar este tema un obligatorio punto de referencia está dado por el Vigésimo Sexto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas –reunido entre el 25 y el 27 de junio de 2001-, cuyo tema fue “Examen del problema del virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida en todos sus aspectos”.

Este Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General fue llamado, como cuestión de urgencia mediante la Resolución A/res/55/13 del 3 de diciembre de 2000, es decir durante la Asamblea del Milenio.

La declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA "Crisis mundial - Acción mundial" (A/res/S-26/2 del 2 de agosto de 2001) resultante de ese encuentro (en adelante Declaración sobre VIH/SIDA), da un escueto panorama de la situación de la pandemia para ese momento: en su punto 3 puede leerse que “para fines del año 2000, había en el mundo 36,1 millones de personas que vivían con VIH/SIDA, el 90% de ellas

en países en desarrollo y el 75% en el África subsahariana”, y complementa el punto 10: “otras regiones han sido gravemente afectadas y hacen frente a amenazas similares, en particular la región del Caribe, que tiene la tasa de infección por el VIH más alta después de la del África subsahariana, la región de Asia y el Pacífico, en que hay ya 7,5 millones de personas que viven con VIH/SIDA, la región de América Latina, en que hay 1,5 millones de personas que viven con VIH/SIDA, y la región de Europa central y oriental, en que las tasas de infección aumentan con mucha rapidez”.

En el documento se establecieron objetivos de desempeño en la lucha contra el VIH/SIDA, sujetos a un calendario con indicadores de referencia específicos para la rendición de cuentas en ámbitos como prevención, atención, apoyo y tratamiento, reducción de la vulnerabilidad, mitigación de los efectos sociales y económicos, investigación y desarrollo y financiamiento.

El Informe del Secretario General “Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA: cinco años después” (A/60/736) de marzo de 2006 presenta un escueto seguimiento de algunos de aquellos objetivos para los países de ingresos bajos y medios:

Objetivo	Situación real	Cumplimiento
<i>Gasto anual total</i>		
7.000 a 10.000 millones	8.297.000.000 dólares	<input checked="" type="checkbox"/>
<i>Porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que identifica correctamente las formas de prevención del contagio del VIH</i>		
90% de cobertura	Hombres: 33%	<input checked="" type="checkbox"/>
	Mujeres: 20%	<input checked="" type="checkbox"/>
<i>Porcentaje de mujeres embarazadas VIH positivas que recibe profilaxis antirretroviral</i>		
80% de cobertura	9% de cobertura	<input checked="" type="checkbox"/>
<i>Porcentaje de personas con un grado avanzado de infección de VIH que recibe terapia antirretroviral</i>		
50% de cobertura	20% de cobertura	<input checked="" type="checkbox"/>
3 millones de personas	1.300.000 personas	<input checked="" type="checkbox"/>
<i>Porcentaje estimado de lactantes, hijos de madres infectadas con VIH, infectados con el virus</i>		
Reducción del 20%	Reducción estimada del 10%	<input checked="" type="checkbox"/>

Fuente: Informe del Secretario General
 “Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA: cinco años después” (A/60/736)

Consecuentemente el Informe de Desarrollo Humano de 2005 afirma que “La respuesta internacional para afrontar el problema del VIH/SIDA ha sido muy poco adecuada. En una época de ciencia, tecnología y opulencia económica, nada demuestra mejor el fracaso de los países ricos en abordar la enfermedad que los estragos que ésta ha causado en grandes segmentos de la humanidad” (PNUD, 2005:30).

La descomposición regional de los datos sobre VIH y SIDA muestran que el panorama general es particularmente grave en el África subsahariana que sobrepasa el triple de

casos presentes en Asia, segunda región con mayor presencia de adultos que viven con VIH: “With just over 10 per cent of the world’s people, the region is home to 64 per cent of HIV-positive people and to 90 per cent of children (under 1) living with the virus. Twelve million sub-Saharan African children are orphans” (Naciones Unidas, 2006:14).

África subsahariana es además la región con mayor prevalencia del VIH en adultos, medida que se mantiene estable en los últimos años “a niveles extraordinariamente altos [...]. Esta *estabilización* aparente de la epidemia refleja una situación en la que el número de nuevos casos de infección por el VIH se equilibra más o menos con el número de personas que fallecen por enfermedades relacionadas con el SIDA” (ONUSIDA, 2006:12).

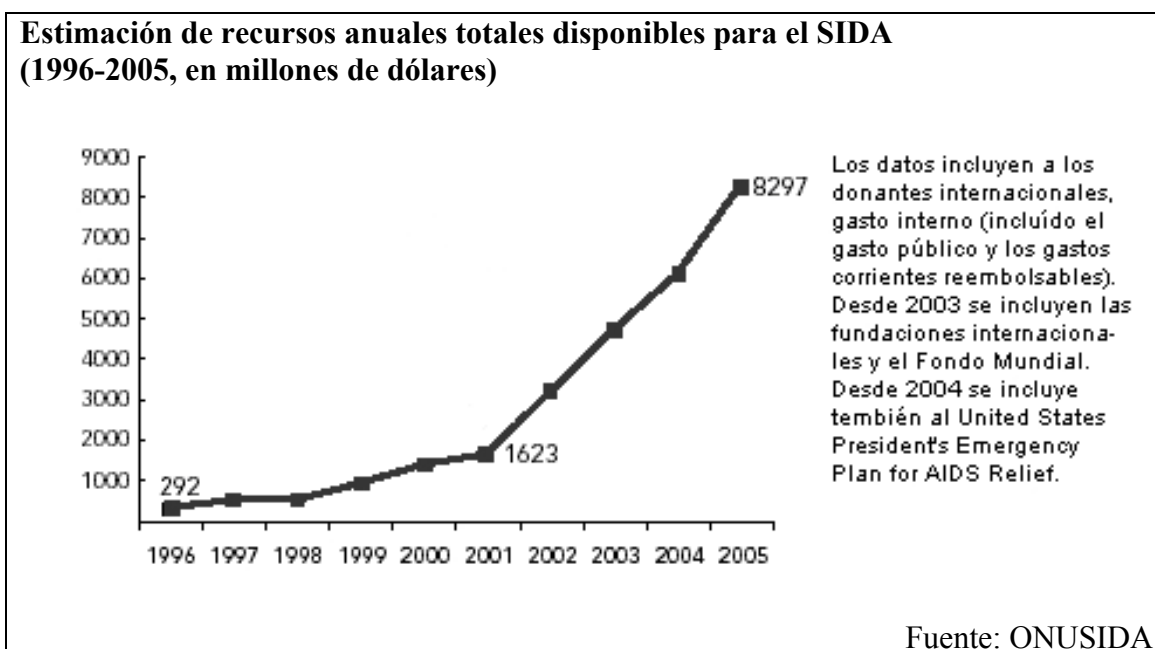
Para decirlo en términos claros, “de acuerdo con indicadores actuales, un niño que hoy nace en Zambia tiene menos probabilidades de sobrevivir más allá de los 30 años que un niño que nacía en Inglaterra en 1840 (PNUD, 2005:29)

**Estadísticas y características regionales del VIH y el SIDA
(2003 y 2005)**

Región Año	Adultos y niños que viven con VIH	Nuevas infecciones por VIH en adultos y niños	Prevalencia en adultos (%)	Fallecimientos de adultos y niños por SIDA
África subsahariana				
2005	24,5 millones	2,7 millones	6,1	2 millones
2003	23,5 millones	2,6 millones	6,2	1,9 millones
Medio Oriente y África del norte				
2005	440 mil	64 mil	0,2	37 mil
2003	380 mil	54 mil	0,2	34 mil
Asia				
2005	8,3 millones	930 mil	0,4	600 mil
2003	7,6 millones	860 mil	0,4	500 mil
Oceanía				
2005	78 mil	7,2 mil	0,3	3,4 mil
2003	66 mil	9 mil	0,3	2,3 mil
América Latina				
2005	1,6 millones	140 mil	0,5	59 mil
2003	1,4 millones	130 mil	0,5	51 mil
Caribe				
2005	330 mil	37 mil	1,6	27 mil
2003	310 mil	34 mil	1,5	28 mil
Europa oriental y Asia central				
2005	1,5 millones	220 mil	0,8	53 mil
2003	1,1 millones	160 mil	0,6	28 mil
América del Norte y Europa occidental y central				
2005	2,0 millones	65 mil	0,5	30 mil
2003	1,8 millones	65 mil	0,5	30 mil

Fuente: ONUSIDA

Estos pésimos resultados mundiales se dan en el marco de un importante incremento en la financiación mundial dedicada a luchar contra el SIDA, según lo ilustra el siguiente gráfico:



En la Declaración sobre VIH/SIDA se afirmaba que “No se puede hacer frente al desafío del VIH/SIDA sin recursos nuevos, adicionales y sostenidos”.

Estos parecen estar lográndose, y se destaca al respecto la puesta en marcha en el año 2003 del “President's Emergency Plan for AIDS Relief” (PEPFAR) una iniciativa del Presidente estadounidense George W. Bush por la cual su país comprometió el aporte de 15 mil millones de dólares en 5 años para apoyar la lucha contra el VIH/SIDA²⁶.

No obstante ONUSIDA (2006) afirma que en el caso de que la respuesta al SIDA no se haga más enérgica, estratégica y mejor coordinada, los países más afectados por el SIDA no lograrán alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El Secretario General es aún más explícito: “Harán falta recursos sustancialmente mayores para que la epidemia esté en vías de retroceso para el año 2015 –18.100 millones de dólares en 2007 y 22.100 millones de dólares en 2008. Lamentablemente, el aumento de la financiación de la lucha contra el VIH se está ralentizando” (Informe del Secretario General “Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA: cinco años después” (A/60/736 del 24 de marzo de 2006), párrafo 50).

Agregamos que no solo se tratará de mayores recursos sino de una aproximación más amplia al financiamiento de la lucha contra el VIH/SIDA: “en 2002-2003 Uganda, que soporta una fuerte crisis de SIDA, estuvo a punto de rechazar una donación de USD 52 millones del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria porque pretendía mantenerse dentro de los rigurosos límites presupuestarios acordados con el FMI para poder recibir sus préstamos” (Social Watch, 2005:16)

En idéntico sentido mientras se discute la creación de impuestos internacionales -tales como una tasa de recargo a los pasajes aéreos o la imposición de impuestos a las

²⁶ El PEPFAR fue aprobado el 27 de mayo de 2003 cuando Bush firmó la “United States Leadership Against Global HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Act” (PL 108-25).

inversiones financieras de corto plazo- hallamos casos como el de Zambia, país que según Naciones Unidas tiene el nivel más alto de infecciones de VIH/SIDA en el mundo (Naciones Unidas, 2006).

Zambia se ve forzada a gastar algo más de dos dólares estadounidenses para el pago de su deuda externa por cada dólar estadounidense que destina al sector salud, situación que se ve agravada por las enormes disparidades internas del país en el cual “la relación entre el ingreso de los más ricos y el de los más pobres es de 42 a 1” (PNUD, 2005:62).

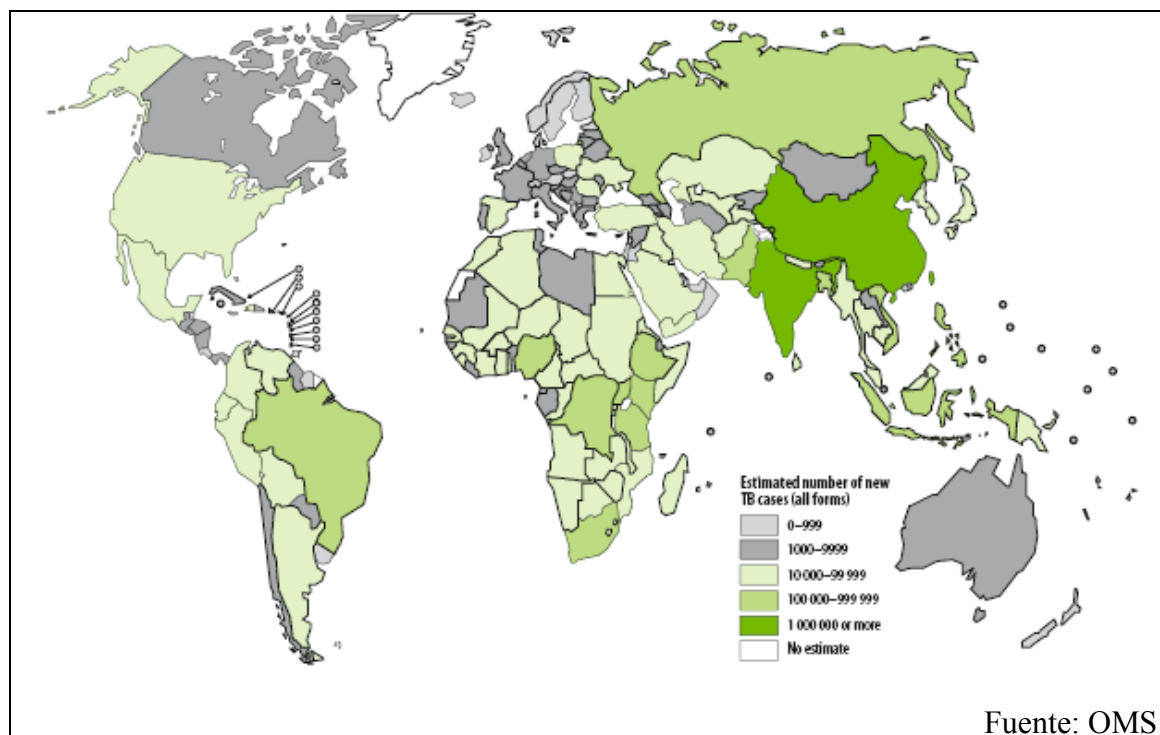
“Puede ocurrir que nosotros tengamos los mejores tratamientos, los mejores diagnósticos, los mejores medicamentos en los estantes del hospital esperando para dárselos y [los enfermos de SIDA] no puedan llegar al hospital porque no tienen plata para el micro o no los puedan tomar porque con el estómago vacío los remedios caen mal” (Dr. Jorge Contarelli, del Hospital San Juan de Dios de La Plata, entrevista realizada por el autor en junio de 2004).

No menos preocupante es la situación mundial respecto de la tuberculosis (TB), enfermedad grave que establece con el VIH una “interacción letal” ya que esta “se añade a la carga de enfermedad de las personas seropositivas y acorta su esperanza de vida, mientras que la epidemia de VIH favorece la propagación de la tuberculosis. Millones de portadores de la tuberculosis que en otras circunstancias hubiesen escapado a la tuberculosis activa están desarrollando esa enfermedad porque su sistema inmunitario está siendo atacado por el VIH” (ONUSIDA, 1997:3).

A nivel mundial se estima que “en 2005 hubo 8,8 millones de nuevos casos de TB, de los cuales 7,4 millones en Asia y África subsahariana. La TB causó la muerte de 1,6 millones de personas, entre ellas 195.000 infectadas por el VIH” (OMS, 2007:6).

Si bien durante ese año ni hubo modificaciones de consideración en la tasa de incidencia de la enfermedad e incluso se produjeron disminuciones en varias regiones, el número absoluto de casos verificó un aumento (OMS, 2007). De hecho la realidad nos muestra que “The number of new tuberculosis cases is growing by about 1 per cent per year [...] Tuberculosis kills 1.7 million people a year” (Naciones Unidas, 2006:15).

Estimación de nuevos casos de TB (2005)
--



Ya en 1991 la Asamblea Mundial de la Salud -órgano decisorio supremo de la OMS- reconoció a la TB como un problema fundamental para la salud pública mundial y en 1994 se lanzaba la estrategia para el control de la tuberculosis reconocida internacionalmente: el tratamiento acortado directamente observado (DOTS) (OMS- Alianza Alto a la Tuberculosis, 2006:4).

Un importante paso adelante se dio en el año 2000 con la creación de la alianza “Alto a la Tuberculosis” con el objetivo de eliminar la TB como problema de salud pública y llegar a erradicar la enfermedad.

Se trata de una alianza integrada por más de 400 organizaciones internacionales, países, donantes de los sectores público y privado, organizaciones gubernamentales, ONGs y particulares.

Esta alianza estimaba en un informe presentado en marzo de 2002 que entre 2000 y 2020 contraerían TB aproximadamente mil millones de personas, 200 millones de personas desarrollarían la enfermedad y 35 millones -como mínimo- morirían a consecuencia de ella (Alianza Alto a la Tuberculosis, 2002).

Pocos meses antes de publicar el referido informe, la Alianza Alto a la Tuberculosis había presentado un plan mundial para Detener la Tuberculosis a aplicarse durante el quinquenio 2001/2005.

Ese plan fue luego revisado y renovado para su aplicación en el período 2006/2015. Sus autores consideran que su implementación integra los esfuerzos “en el camino hacia el objetivo a largo plazo de la alianza de eliminar la tuberculosis como problema mundial de salud pública para 2050” (OMS- Alianza Alto a la Tuberculosis, 2006:34).

Si el plan propuesto es implementado siguiendo lo previsto se espera dar tratamiento antituberculoso a aproximadamente 50 millones de personas, lo que se traduce en 14 millones de personas que no morirán por causa de TB en ese período.

Se estima también que en 2010 se introducirá un nuevo medicamento contra la TB -el primero en 40 años- y que en 2012 se implementará un conjunto de medios diagnósticos

que harán posible una identificación precisa de las personas con infección latente y con alto riesgo de desarrollar la enfermedad.

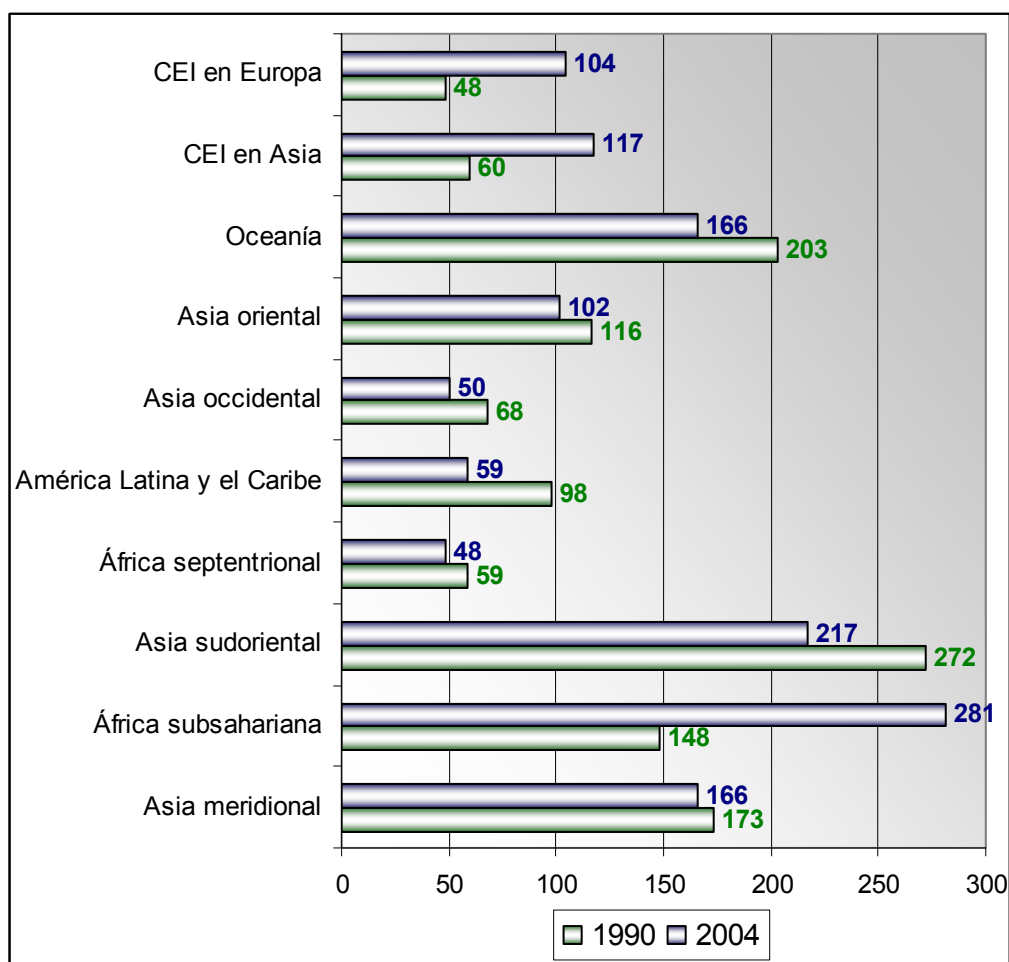
Finalmente, para 2015, se prevé contar con una nueva vacuna contra la TB (OMS- Alianza Alto a la Tuberculosis, 2006).

Si esto ocurre se habrá logrado alcanzar la meta fijada por los ODM en la materia.

La implementación del plan requerirá de un mayor financiamiento de la lucha contra la TB: “el Plan Mundial en 84 países costaría US\$ 3100 millones en 2007, esto es, US\$ 1100 millones más que los fondos disponibles” (OMS, 2007:7).

Si -como lo venimos haciendo- desglosamos los datos mundiales por región hallamos que es nuevamente el África subsahariana la parte del planeta más afectada. Allí los casos de TB en personas que no son seropositivas casi se han duplicado entre 1990 y 2004.

Cantidad de nuevos casos de TB por cada 100.000 personas, excluyendo aquellas que sean seropositivas, por región. (1990 y 2004)



Fuente: Naciones Unidas

Similar es la situación respecto de la malaria (paludismo), una enfermedad mortal transmitida por los mosquitos Anófeles.

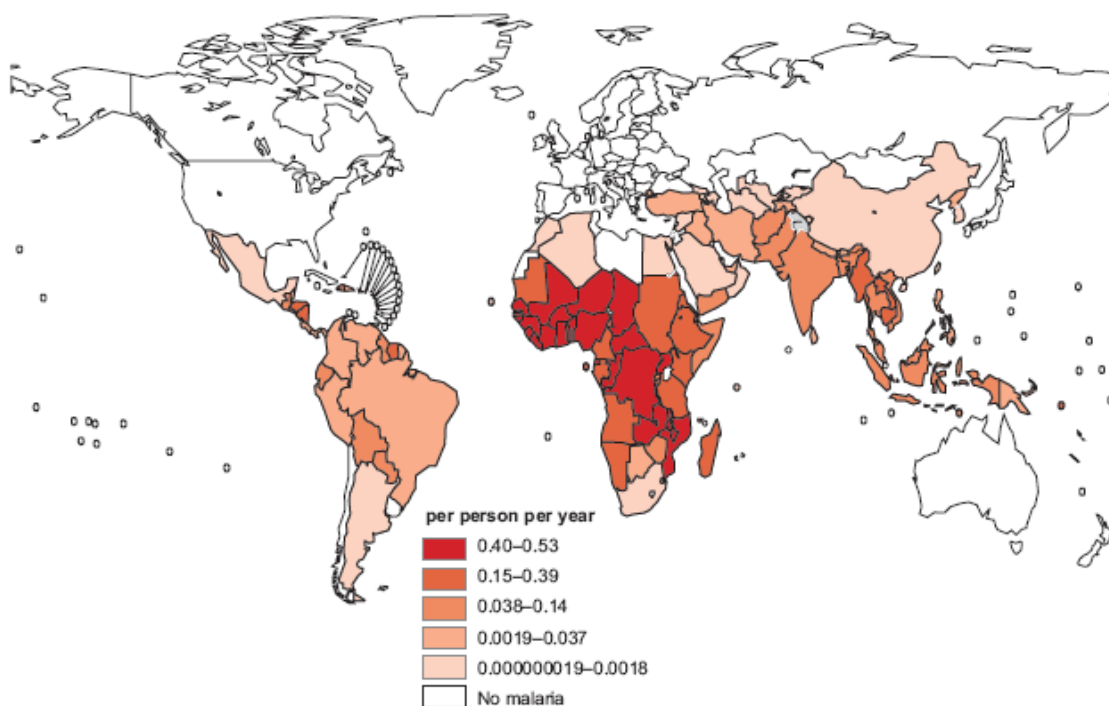
La malaria sigue siendo endémica “en muchos de los países más pobres del mundo y afecta a entre 350 y 500 millones de personas al año. El 90% del 1 millón (SIC) de muertes que causa cada año el paludismo ocurre en el África subsahariana [donde] más de 2.000 niños mueren diariamente de paludismo” (Naciones Unidas, 2005:26).

Según otras fuentes -RBM, UNICEF- el número de niños que mueren en África diariamente por causa de esta enfermedad llega a 3.000, es decir un niño cada 30 segundos.

Uno de los países de la región, Etiopía, tiene a un 68% de su población viviendo en zonas de riesgo de contagio de malaria, enfermedad que fue la principal causa de mortalidad en el período 2002/03. Entre abril y diciembre de ese último año se confirmaron en el país 2 millones de casos de malaria y 3000 muertes (RBM-OMS-UNICEF, 2005:123).

Se estima que “a finales de 2004 había zonas de riesgo de transmisión del paludismo en 107 países y territorios” (RBM-OMS-UNICEF, 2005:xxxix). El siguiente gráfico identifica las regiones del mundo con mayor riesgo de transmisión de malaria:

Tasas nacionales de incidencia (estimada) de episodios de malaria resultantes de contagios producidos a nivel local (2004)



Fuente: RBM-OMS-UNICEF

La pandemia de la malaria llevó en 1998 a crear la Alianza “Roll Back Malaria” (RBM) que nuclea los esfuerzos de la OMS, UNICEF, el PNUD y el BM en la materia y en la que también participan Estados, el sector privado, el académico y otras organizaciones internacionales. Su principal objetivo es reducir a la mitad los casos mundiales de malaria para 2010.

Esta alianza presentó en 2004 una serie de orientaciones estratégicas para el período 2004/2008 que –tras un desarrollo posterior- se convirtieron en su Plan Estratégico Global para el período 2005/2015. (RBM, 2005).

Antes de eso las Naciones Unidas habían declarado la década 2001-2010 como “Decenio para lograr la regresión del paludismo en los países en desarrollo, en particular en África” (Resolución 55/284) tras recibir las conclusiones de la Cumbre Africana para Hacer Retroceder el Paludismo -reunida en Abuja en abril de 2000- de la que habían participado 44 jefes de Estado y delegaciones del continente.

Dicha reunión fijó una serie de metas específicas, vinculadas a un calendario, para lograr cumplir una serie de objetivos.

Del juego entre los objetivos de Abuja, los ODM y el Plan Estratégico Global de la alianza RBM hallamos que antes de 2010 el 80% de las personas con riesgo de malaria deben estar protegidas del contagio, el 80% de los enfermos deben haber sido diagnosticados y tratados eficazmente menos de un día después de la aparición de la enfermedad, en zonas donde la transmisión sea estable el 80% de las mujeres embarazadas deben recibir tratamiento preventivo intermitente y -finalmente- la malaria debe reducirse en un 50% respecto de 2000.

Todos los compromisos anteriores se dan en el marco de prestar una especial atención a los dos quintiles más bajos de la población.

Además, antes de 2015, la morbilidad y la mortalidad por malaria deben reducirse en un 75% respecto de 2005 a nivel nacional -particularmente entre los grupos más pobres de los países afectados- y debe darse cobertura universal, equitativa y eficaz contra la enfermedad.

A ello se agrega la referencia a que la meta del ODM 6 referida a la malaria debe lograrse tanto a nivel nacional como entre los grupos más pobres en particular.

Como se ve al apreciar en conjunto los compromisos mundiales en vigencia para enfrentar la malaria, estos han introducido una variable ausente en los ODM como lo es la consideración en particular de los sectores de la sociedad menos protegidos.

No es casual que esta consideración nazca en este punto, ya que la malaria “is understood to be both a disease of poverty and a cause of poverty [...] and has been shown to be a major constraint to economic development” (Folleto informativo nº 10 de la Alianza RBM “Economic costs of malaria”).

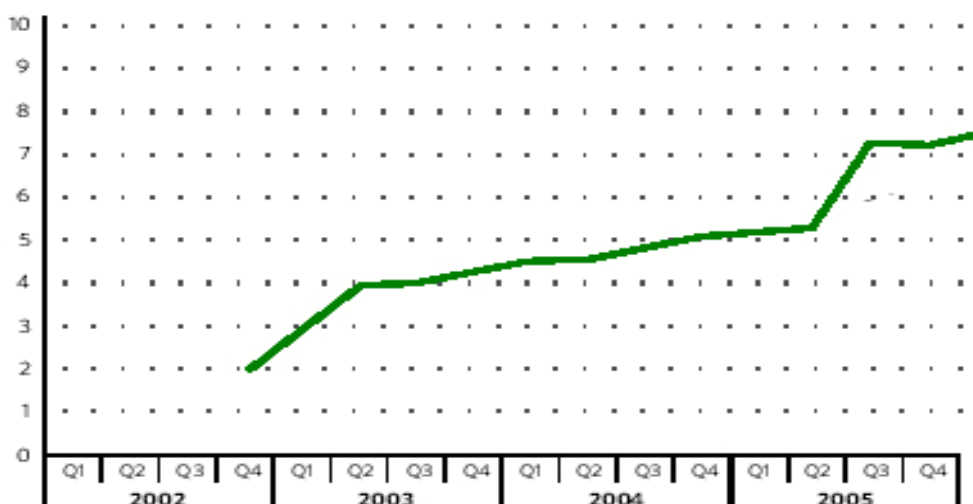
Existen tratamientos para la prevención y el tratamiento de cada una de las tres enfermedades reseñadas -SIDA, TB y malaria- pero para que estos lleguen a todos los que lo necesitan existen diferentes obstáculos entre los que se destaca la insuficiencia de recursos económicos.

Esta realidad fue reconocida por la reunión del G8 de 2000 realizada en Okinawa y reiterada en la Cumbre Africana de Abuja. En 2001 el Secretario General de las Naciones Unidas -Kofi Annan- llamó a crear un fondo mundial, iniciativa que asumió la forma de compromiso político un año más tarde en el periodo extraordinario de sesiones sobre el SIDA de la Asamblea General de la Organización.

El G8, en su encuentro de Génova en 2001, se declaró dispuesto a colaborar con su financiamiento y tras una serie de trabajos técnicos que se sucedieron durante todo el año el denominado Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria hizo efectivo su primer desembolso en diciembre de 2002, tras recibir contribuciones tanto del sector público como del privado, con un destacado aporte proveniente de la fundación Bill and Melinda Gates.

Para el año 2006 se estimaba la siguiente necesidad de recursos: “US\$ 14.9 billion for HIV, US\$ 3.1 billion for TB and US\$ 2.8 billion for malaria” (Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, 2006:53), datos que deben ser contrastados con el siguiente cuadro a los efectos de comprender no solo el creciente incremento en aportes al Fondo Mundial, sino para observar lo insuficiente de los mismos.

**Valor total de los aportes al Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, por trimestre.
(tercer trimestre del 2002 al cuarto trimestre de 2005)**



Fuente: Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria

El caso de la malaria nos demuestra claramente las consecuencias de la falta de financiación dentro de un sistema mundial donde la relación costo-beneficio prevalece sobre el derecho humano a la salud.

Las Terapias Combinadas con Artemisinina (TCA) son “el tratamiento más efectivo disponible contra el paludismo falciparum” pero “cuestan 10 a 20 veces más que la anterior terapia principal de cloroquina. La demanda de TCA ha aumentado rápidamente desde que existe una financiación del Fondo Mundial, a tal punto que en 2004 no había un suministro suficiente [...] Para que la industria farmacéutica aumente la producción de TCA es preciso mejorar las provisiones de fármacos necesarios y garantizar la participación financiera de los países” (RBM-OMS-UNICEF, 2005:xxvi). Esto es -para no hablar carminativamente- si hay quien pague el producto éste se produce; caso contrario la gente se muere.

Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente

Meta 10: Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Meta 11: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugorios.

En 1983 la Asamblea General de Naciones Unidas creó la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo cuyo trabajo se vio coronado con el informe *Nuestro Futuro Común* más conocido como “Informe Brundlandt”.

Es informe tiene -entre muchos otros- dos méritos que se proyectarían hacia el futuro: por una parte estableció definitivamente el concepto de “desarrollo sostenible”, y, por otro concentró la atención internacional sobre el tema medioambiental sirviendo como piedra de toque para la convocatoria de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que se reunió en Río de Janeiro en 1992.

De aquella reunión resultaron varios tratados y documentos internacionales no vinculantes, entre los cuales contamos a la Agenda 21, un programa de acción para el desarrollo sostenible, que a su vez sentó las bases para que -en el marco de la Organización de las Naciones Unidas- se creara la Comisión de Desarrollo Sostenible.

Cinco años más tarde un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al seguimiento de la Cumbre de Río adoptó el *Programa para la Aplicación de la Agenda 21* que presentaba a la pobreza como un obstáculo fundamental para el logro de un medio ambiente sano.

Tras otros 5 años tuvo lugar en Johannesburgo una nueva revisión de avances. Para entonces ya hacía dos años que los ODM habían sido presentados a nivel mundial.

La reunión de Johannesburgo prestó atención a los ODM. Partiendo de la meta de reducir la cantidad de personas sin acceso al agua potable “agregó que el número de personas sin instalaciones sanitarias también deberá reducirse a la mitad para 2015” (Social Watch, 2005:21).

Para adentrarnos en el estudio de lo sucedido respecto de este objetivo la primera pauta a considerar está dada por la insuficiencia de dar a la cuestión medioambiental un trato autosuficiente ya que “para alcanzar la sostenibilidad del medio ambiente es fundamental que los recursos naturales se utilicen de forma inteligente [...] Debe tenerse en cuenta que, la sostenibilidad no podrá lograrse con los modelos actuales de consumo y uso de recursos” (Naciones Unidas, 2005:30).

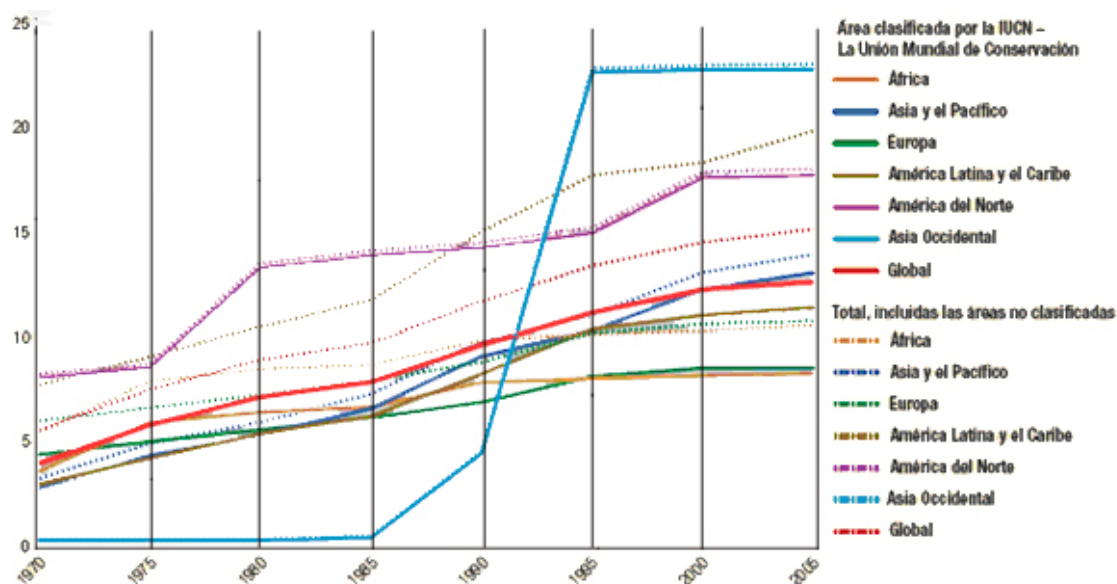
Comenzar por revisar la situación de pérdida de bosques, uno de los indicadores definidos para seguir la meta del milenio 9, es ilustrativo al respecto.

Porcentaje de la superficie cubierta por bosques (1990 y 2005, por región)				
Región	1990	2000	2005	Situación
África septentrional	1.3	1.5	1.5	
Asia occidental	3.3	3.4	3.5	
Sur de Asia	14	14.3	14.2	
Asia oriental	16.5	18.1	19.8	
África subsahariana	29.2	27.3	26.5	
Comunidad de Estados Independientes	38.6	38.7	38.6	
América Latina y el Caribe	49.9	47.2	46	
Asia sudoriental	56.3	49.9	46.8	
Oceanía	68.3	65	63.4	
Regiones desarrolladas	30.4	30.7	30.8	
Mundo	31.3	30.6	30.3	

Fuente: Naciones Unidas

Esta realidad debe ser contemplada en conjunto con el creciente porcentaje de tala de árboles que se registra a nivel mundial. Según nos informa el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ese porcentaje creció -entre 1990 y 2005- en todas las regiones del mundo exceptuando a América del Norte (PNUMA, 2007). Aunque sea extraño, esta realidad de pérdida de bosques coexiste con una tendencia creciente en la proporción entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total del planeta (Naciones Unidas, 2006c:55). Se estima que “19 millones de kilómetros cuadrados, es decir, más del 13% de la superficie de la tierra, han sido designados zonas protegidas. Ello representa un aumento del 15% respecto de 1994” (Naciones Unidas, 2005:31).²⁷

Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total del planeta (Porcentaje por región)



Fuente: PNUMA

Por “zona protegida” se entiende la zona de tierra o mar o ambas, especialmente dedicada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica y de recursos naturales y culturales conexos, que se administra por medios legales u otros medios eficaces. (PNUMA, 2007:79).

Pero el crecimiento de la superficie abarcada por zonas protegidas no nos dice nada sobre la forma en que las mismas se gestionan, de hecho “la desaparición de hábitat y la disminución de la diversidad biológica continúa, al punto de que se considera que actualmente hay más de 10.000 especies amenazadas” (Naciones Unidas, 2005:31).

²⁷ Según la IUCN este porcentaje es del 11.3%.

De hecho en 1992 el Cuarto Congreso Mundial de Parques reunido en Caracas, Venezuela, fijó la meta internacional de lograr que para el año 2000 un 10% del planeta (tierra y mar) sea considerado área protegida.

La Séptima Reunión de Estados Parte de la Convención sobre Diversidad Biológica (COP-7) reunida en 2003 optó por recomendar alcanzar la meta del 10% para el 2010, atento a que no se había logrado aún el nivel comprometido 12 años antes.

En el lapso que va entre una y otra reunión quedó científicamente demostrado que el incremento en la superficie de las áreas protegidas era insuficiente debido a que no garantizaba protección a los diferentes ecosistemas y a la biodiversidad propia de cada uno.

De allí que se haya agregado a la búsqueda de la ampliación de las áreas protegidas una gestión global que asegure la protección de todos los sistemas.

El concepto que se utiliza en la actualidad es el de “brecha” de protección entre los diferentes sistemas ecológicos, donde los peor posicionados son los biomas marinos.

La regla básica establecida es que la extensión de las áreas protegidas debe hacerse teniendo en cuenta las urgencias en la necesidad de dar protección a las especies más amenazadas por la extinción (Langhammer, Bakarr, Bennun, Brooks, Clay, Darwall, De Silva, Edgar, Eken, Fishpool, Fonseca, Foster, Knox, Matiku, Radford, Rodrigues, Salaman, Sechrest, Tordoff; 2007).

El problema es más complejo que simplemente lograr acuerdos y buena gestión.

Como nos dice Djombo (2005:8) “hemos establecido parques nacionales y zonas protegidas. Con todo, resulta de que -ciñéndose a los ajustes estructurales impuestos por las instituciones de Bretton Woods- la mayor parte de nuestros países dejaron de contratar personal hace 15 años o más. ¿Cómo hemos de proteger en tales circunstancias nuestros parques nacionales, santuarios y reservas enormes de diversidad biológica, de la agresión comercial de los ricos?”.

¿Qué debe entenderse por “agresión comercial de los ricos”? El autor expresa su opinión a través de una sucesión de preguntas: ¿De dónde procede el capital destinado a la explotación de los bosques del Sur? ¿O las empresas? ¿Qué países se niegan a instituir un sistema de certificación ecológica para las maderas tropicales a fin de contrarrestar la explotación ilícita y el saqueo de los bosques tropicales? [...] ¿Quién realiza experimentos biológicos y explota a las poblaciones locales valiéndose al mismo tiempo de sus conocimientos locales gratis? ¿Benefician los resultados de estas investigaciones al Sur o mejoran la base de conocimientos de los laboratorios del Norte?” (Djombo, 2007:7).

Este supuesto referido al comercio no es la única “agresión de los ricos” referida a cuestiones ambientales recogidas por los ODM.

Si revisamos los datos en materia de uso eficiente de energías encontramos que si bien hay avances por el desarrollo de tecnologías respetuosas del medio ambiente “la transferencia de estas nuevas tecnologías a los países en desarrollo, donde aumentan a un ritmo acelerado las necesidades de energía, no es suficientemente rápida. Pese al aumento de la eficiencia, sigue en aumento el consumo total de energía” (Naciones Unidas, 2005:31).

A ello se suma la persistente desigualdad que venimos observando al analizar los diferentes objetivos y metas del milenio. En este punto podemos indicar que “América del Norte representa el 5 por ciento de la población mundial, pero en las cifras más recientes disponibles es responsable del 25 por ciento del total del consumo de energía primaria en el planeta. Los norteamericanos emiten más dióxido de carbono (CO₂) per

cápita que cualquier otra región; casi 20 toneladas métricas de CO2 por persona” (PNUMA, 2006:27).

Si medimos el consumo de energía siguiendo el indicador 27 -uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1,000 dólares del producto interno bruto (PPA)- podemos confeccionar la siguiente tabla:

PIB por unidad de uso de energía (PPA o PPA2000 en US\$ por kg. equivalente de petróleo)				
Año y PPA de referencia	1980		2000 (PPA)	2003 (2000 PPA)
	PPA	2000 PPA		
Países en desarrollo	2.1	3.7	4.6	4.7
Países OCDE	2.2	3.9	4.9	5.3
Total mundial	4.5	3.8	3.4	4.7

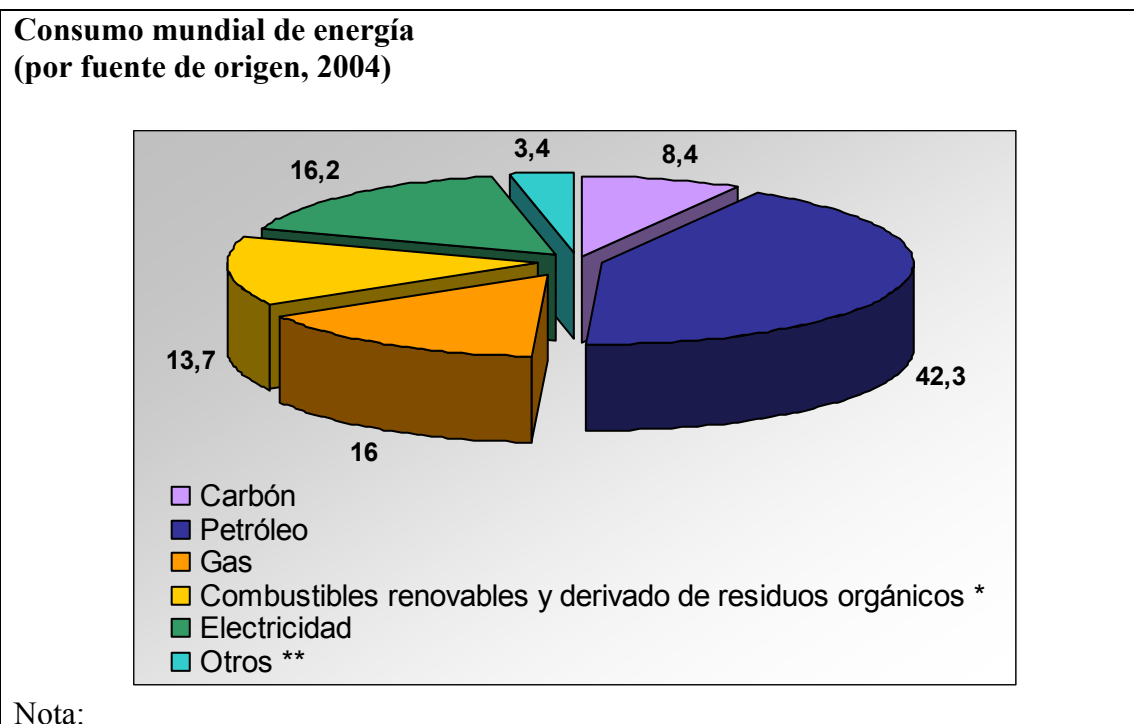
Fuente: PNUD (2003 y 2006)

Como resulta de ambas mediciones crece la eficacia del uso de la energía, pero este dato oculta el hecho de la falta de fuentes energéticas “limpias” que afecta a los países en desarrollo y particularmente a sus áreas rurales.

Las necesidades hogareñas de energía -tales como cocina y calefacción- se llenan allí mediante la combustión de leña, estiércol, residuos de cosecha y carbón, todos ellos de gran potencial para generar contaminación ambiental (PNUMA, 2006).

El resultado de la contaminación del aire en espacios cerrados es responsable de “más de 1,6 millones de muertes al año, principalmente entre las mujeres y los niños” (Naciones Unidas, 2005:32).

A nivel mundial la mayor parte de la energía se origina en el petróleo.



* Incluye productos de biomasa y animales (maderas, etanol, desechos animales, etc.), desechos producidos a nivel municipal recolectados por las autoridades locales y basura industrial.

** Incluye energía geotérmica, solar, eólica y calórica.

Fuente: IEA

La utilización de combustibles fósiles -petróleo, gas, carbón- produce emisiones de CO₂ a la atmósfera generando el “efecto invernadero” e impulsando el cambio climático. Según la Agencia Internacional de la Energía (2006) el 39.9% del CO₂ liberado en 2004 se originó en la utilización de petróleo.

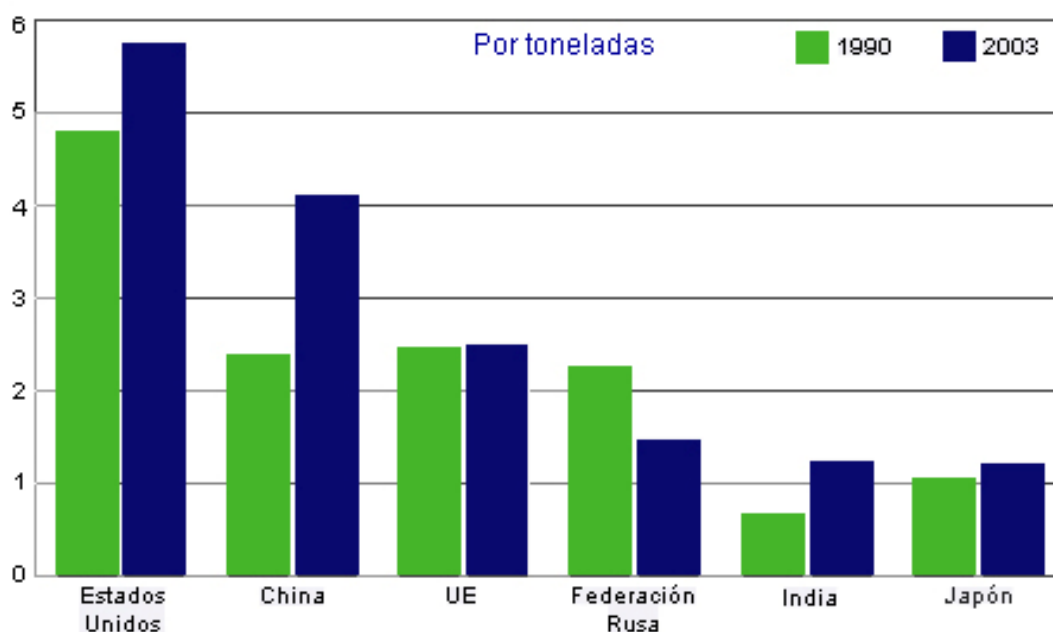
En tanto el Protocolo de Kyoto sobre emisiones de gases de efecto invernadero sigue sin poder cumplir su función a partir de la oposición fundamental de los Estados Unidos.

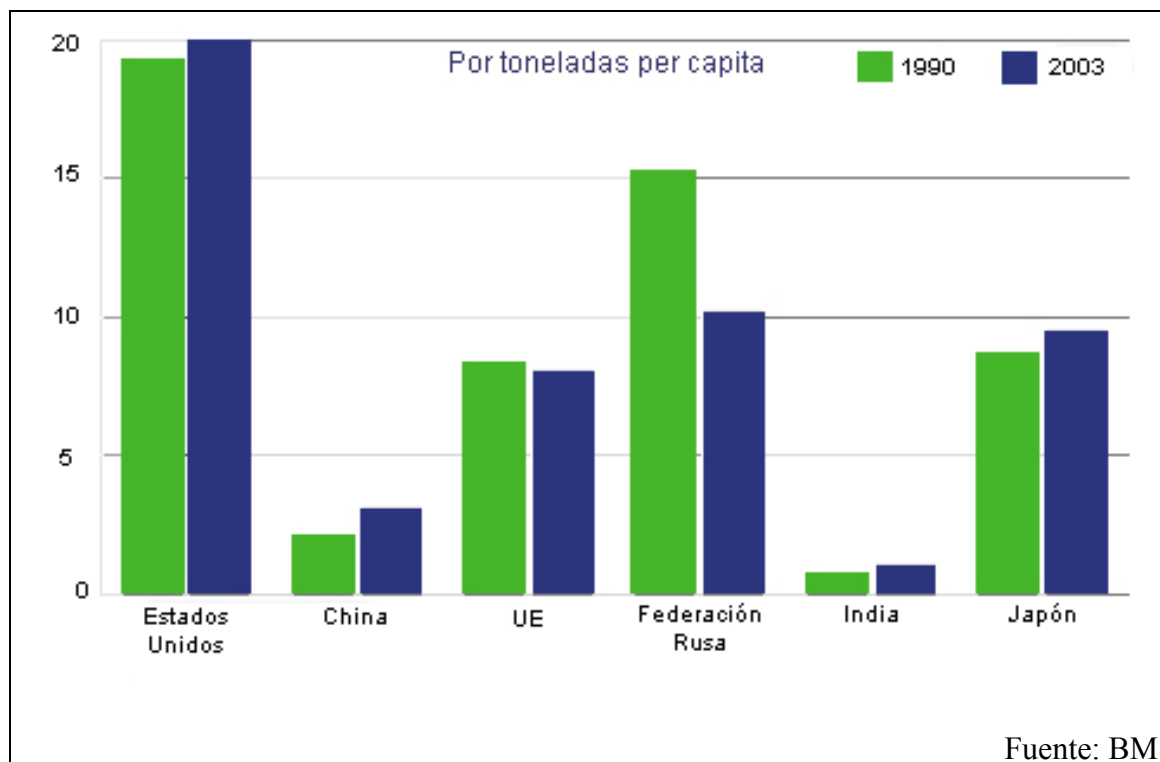
De hecho y a pesar del más eficiente uso de la energía y del incremento de la población mundial “Per capita CO₂ has remained fairly constant between 1990 and 2003, at 4 metric tons per person. But due to population and economic growth, overall CO₂ emissions continue to rise, especially in the developing world, where growth has been most rapid” (Naciones Unidas, 2006:17 y 18).

En este sentido es interesante detenernos para realizar un breve análisis de la situación existente al año 2003, último para el cual existen datos oficiales.

Los seis principales emisores de CO₂ son Estados Unidos, China, la UE, Rusia, India y Japón, pero su perfil varía sustancialmente según hagamos la medición en toneladas de CO₂ producidas o en toneladas de CO₂ per cápita. Veamos el siguiente gráfico:

**Consumo mundial de energía
(por fuente de origen, 2004)**





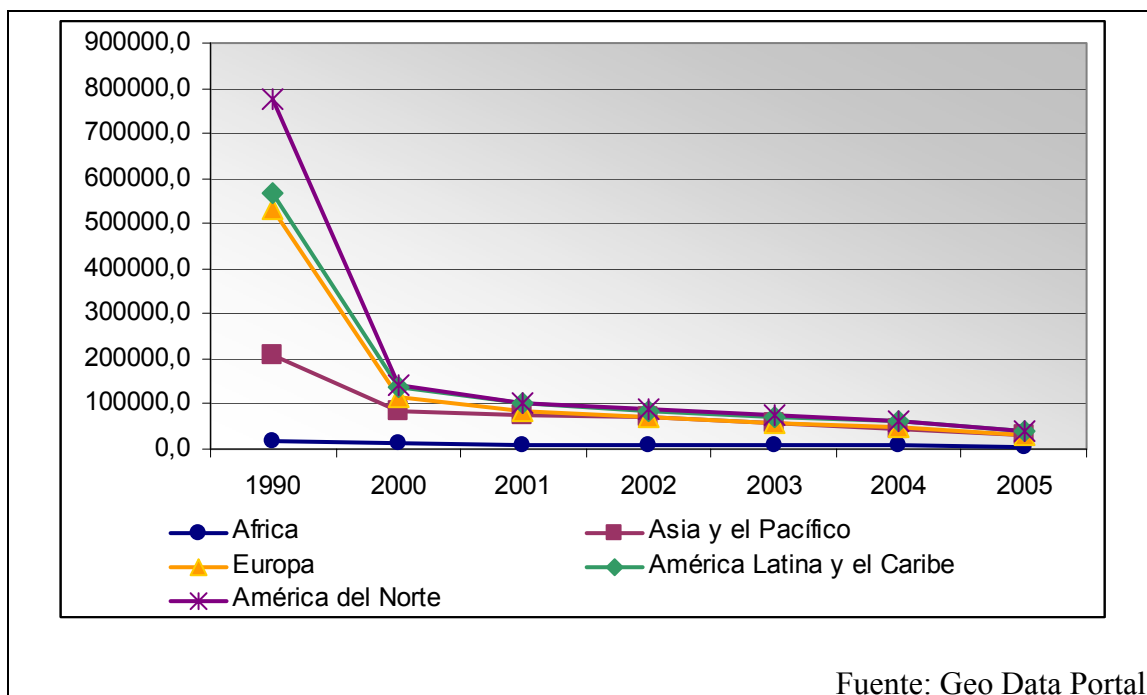
Esta realidad explica el debate que actualmente mantiene China con la comunidad internacional para que las emisiones de CO₂ sean medidas tomando en consideración la población y no meramente como cantidad de gases emitidos a la atmósfera. El indicador 28 precisamente hace referencia a las emisiones de dióxido de carbono *per cápita*.

Un cuadro diferente se presenta al recorrer lo sucedido con los gases clorofluorocarbonados (CFC), causantes de la degradación de la capa de ozono.

Tras descubrirse en 1985 el “agujero de ozono” antártico, en 1987 se realizó una conferencia internacional que tuvo como resultado la adopción del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1º de enero de 1989. En junio de 1990 se estableció un mecanismo financiero para su aplicación.

Poco tiempo después, y sobre la base de lo dispuesto en el Protocolo, se fijó un calendario de eliminación de sustancias que afectan la capa de ozono, entre las que se destacan los gases CFC.

El cumplimiento de ese calendario llevó a que el uso de los CFC se haya reducido a la décima parte en relación al año 1990.



Podemos hallar avances y reverses en cuanto a la meta de lograr invertir la pérdida de recursos ambientales, pero el cuadro general no nos permite pensar que estamos en vías de lograr que se incorporen a las políticas y programas nacionales los principios del desarrollo sostenible, tal como la meta lo exige.

El mayor obstáculo se encuentra en la economía, más precisamente en las actuales pautas de producción y consumo, que sigue marcando los tiempos a la cuestión medioambiental. “La economía suele no reconocer límites y es la naturaleza y el funcionamiento de los ecosistemas de la ecología global lo que le pone límites a la economía” (entrevista a Juan Carlos Villalonga, Director de Campañas de Greenpeace Argentina, realizada por el autor en abril de 2004).

Particularmente sensible es la siguiente cuestión que aborda este “objetivo medioambiental”: el acceso al agua potable.

Una característica particular de la meta referida tanto a la provisión de agua como al abastecimiento de servicios de saneamiento es que no fija explícitamente un año de base para contrastar con los resultados que se obtengan a 2015, a diferencia de las demás metas y objetivos que mencionan el año 1990.

No obstante y por razones pragmáticas ese es el año que los diferentes organismos de Naciones Unidas han decidido tomar como punto de referencia.

El agua es a la vez un recurso natural indispensable para el desarrollo de la vida en cualquiera de sus formas y un factor esencial para el desarrollo social y económico. El acceso a la misma ha sido reconocido como un derecho humano.

La preocupación por el tema del agua no es nueva. Ya en 1972 el tema había sido abordado por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano reunida en Estocolmo.

Cinco años después -en 1977- se reunió en Mar del Plata la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua que tuvo como resultado un Plan de Acción que llamaba a los Estados a tomar medidas para lograr que en 1990 todos tuvieran acceso al agua

potable y servicios de saneamiento y sugería se estableciera un sistema de información sobre agua y saneamiento

En 1980 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas -siguiendo las recomendaciones de aquella conferencia- declaró la década 1981-1990 como Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental

Vistos los resultados de esos esfuerzos se puede considerar como su logro más importante el establecimiento del Programa para el Agua Potable y el Saneamiento Ambiental, una iniciativa conjunta del PNUD y el BM, que continúa actualmente bajo el nombre de Programa para el Agua y el Saneamiento.

En 1990 tuvo lugar la Consulta Global para el Agua y el Saneamiento en Nueva Delhi y el tema volvió a tratarse en el Decenio de las Naciones Unidas para la reducción de los desastres naturales -1991-2000-.

Las grandes conferencias de las Naciones Unidas reunidas a lo largo de los años 1990 abordaron el problema del agua en diversas oportunidades, destacándose su tratamiento en la Cumbre Mundial sobre la infancia donde se adoptó el objetivo del acceso universal al agua potable y saneamiento para todos para 2000 (Nueva York, 1990), la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, 1992), la Cumbre Mundial sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), sobre la Mujer (Beijing, 1995), sobre Asentamientos Humanos (Estambul, 1996) y sobre la Alimentación (Roma, 1996).

Paralelamente hubo importantes encuentros específicos como la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (Dublín, 1990), la Conferencia Ministerial sobre Suministro de Agua Potable y Saneamiento Ambiental (Noordwijk, 1994), el Primer Foro Mundial del Agua (Marrakech, 1997), la Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible (París, 1998).

Ya en el presente siglo la maratón de encuentros se continúa con el Segundo Foro Mundial del Agua (La Haya, 2000), la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000), la designación del 2003 como Año Internacional del Agua Dulce (A/Res/55/196 de 20 de diciembre de 2000), la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce (Bonn, 2001), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) el Tercer Foro Mundial del Agua (Kyoto, 2003) y el Primer Foro Alternativo Mundial del Agua (Milán, 2003).

En 2004 la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió declarar al decenio 2005-2015 como Decenio Internacional para la Acción "El agua, fuente de vida" (A/Res/58/217 de 9 de febrero).

Este repaso nos sirve para identificar rápidamente al problema del acceso al agua y saneamiento como un tema central de la agenda internacional desde hace más de veinte años²⁸.

No obstante la situación actual queda patente en las siguientes palabras del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas: "La mitad de la población del mundo en desarrollo carece aún de acceso al saneamiento, la quinta parte no tiene acceso a agua potable y las poblaciones de barrios de tugurios siguen aumentando" (Naciones Unidas, 2006c:4).

²⁸ Para un resumen sobre los compromisos asumidos en los principales encuentros reseñados recomendamos el trabajo de Gonzalo Marín (2003).

Como lo afirma el PNUD (2006:34) “No tener acceso al agua limpia es un eufemismo de sufrir una profunda privación. Significa que las personas viven a más de un kilómetro de la fuente de agua segura más cercana”.

La OMS (1999) ha estimado que existe un umbral de necesidades básicas de agua que se establece como promedio en 20 litros diarios por persona, sin incluir el baño corporal caso en el cual el promedio trepa hasta los 50 litros por persona por día.

Debemos hacer aquí una aclaración técnica: las fuentes de agua potable incluyen tanto las de suministro de agua potable mejorada como las de suministro de agua potable no mejorada. Las primeras incluyen las conexiones de los hogares, fuente de agua pública, pozos, pozos excavados cubiertos, fuentes protegidas y la recolección de agua de lluvia; las segundas refieren a pozos no cubiertos, fuentes no cubiertas, agua de ríos o estanques, agua suministrada por vendedores, agua embotellada²⁹ y agua de camión cisterna (OMS-UNICEF, 2004).

Cuando nos referimos a “agua segura” estamos limitándonos a las fuentes de suministro de agua potable mejoradas.

Cuando hablamos de “acceso al agua” la pauta viene dada por la OMS (1999) y hace referencia a que la distancia entre la fuente y el lugar de consumo del recurso no puede ser mayor a un kilómetro, así como a que la cantidad mínima extraíble de esa fuente por persona por día no sea menor a los mencionados 20 litros.

A nivel mundial registramos un progreso en cuanto a los datos sobre población con acceso a fuentes de agua segura: mientras en 1990 solo accedía al recurso el 77% de la población mundial en 2004 el porcentaje trepó hasta el 83% (PNUMA, 2007).

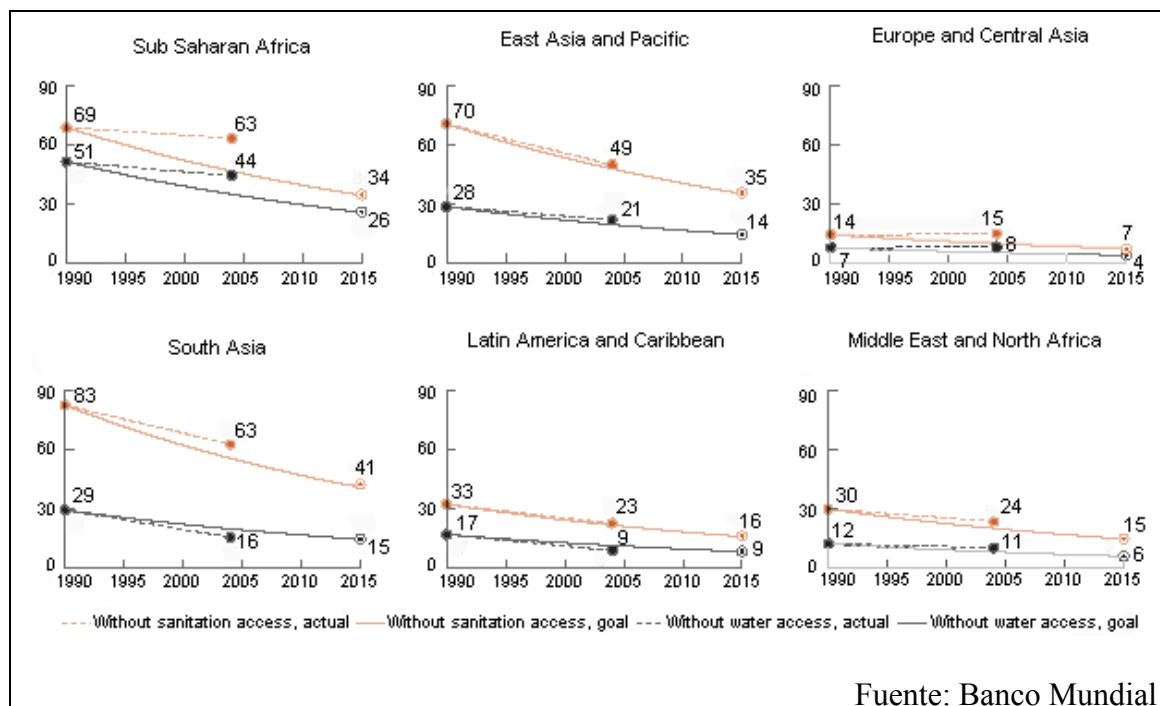
Si hacemos una aproximación nominal, hallamos que son 1.100 millones de personas -aproximadamente una de cada seis- las que sufren de una privación extrema del acceso, entendiendo por tales a aquellas personas que no cuentan con una fuente de agua segura a menos de un kilómetro y cuyo consumo diario de líquidos se limita a un máximo de 5 litros de agua no segura (PNUD, 2006).

Si tomamos los promedios mínimos que exige la OMS la cantidad de personas que no acceden a agua segura se eleva a 1.800 millones (OMS-UNICEF, 2005).

Hagamos una vez más el ejercicio de descomponer ese avance en grupos regionales.

Porcentaje de población sin acceso a saneamiento y sin acceso a agua segura (situación en 2004 y punto de referencia de los ODM, por región)

²⁹ La referencia al agua embotellada como fuente no mejorada hace referencia a las limitaciones de suministro y no a su calidad.



En lo referente al agua los resultados son desiguales: Mientras el África subsahariana avanza muy lentamente -lejos de lo necesario para lograr la meta del milenio- el sur de Asia y América Latina han logrado a 2004 progresos superiores a los necesarios para mantenerse en rumbo al cumplimiento.

En el otro extremo en los países de Europa y Asia central el porcentaje de personas sin acceso a agua segura ha crecido del 7 al 8%, convirtiéndose así en la única región que presenta una tendencia negativa.

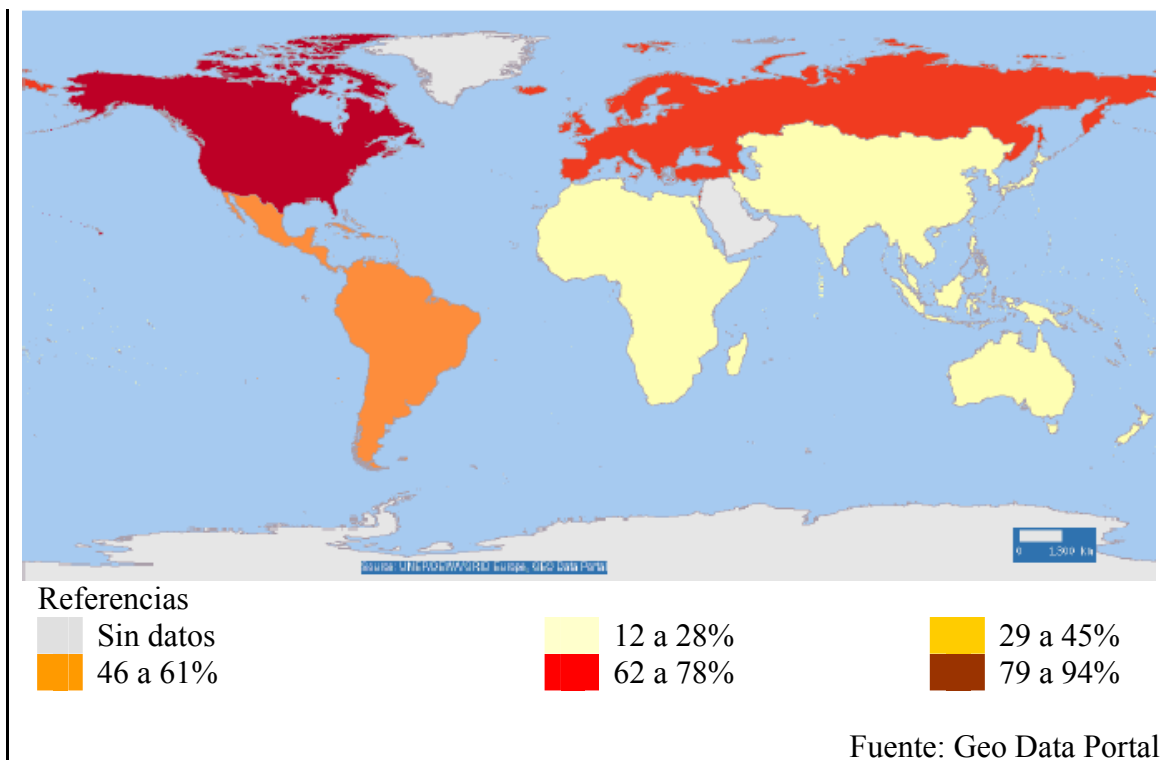
“Solamente en China, el número de personas que no dispone de fuentes de suministro de agua mejoradas equivale al número total de las personas que no disponen de este bien en África [aunque] los niveles más bajos de cobertura de agua potable se registran en África subsahariana y en Oceanía. En cambio, algunas regiones, como por ejemplo África septentrional, América Latina y el Caribe y Asia occidental, han conseguido niveles de cobertura cercanos al 90% o por encima de este porcentaje (OMS-UNICEF, 2004:8).

Aún así en la actualidad las enfermedades que se transmiten a través del agua y excrementos humanos representan la segunda causa de mortalidad infantil a nivel global por detrás de la enfermedades respiratorias (PNUD, 2006b).

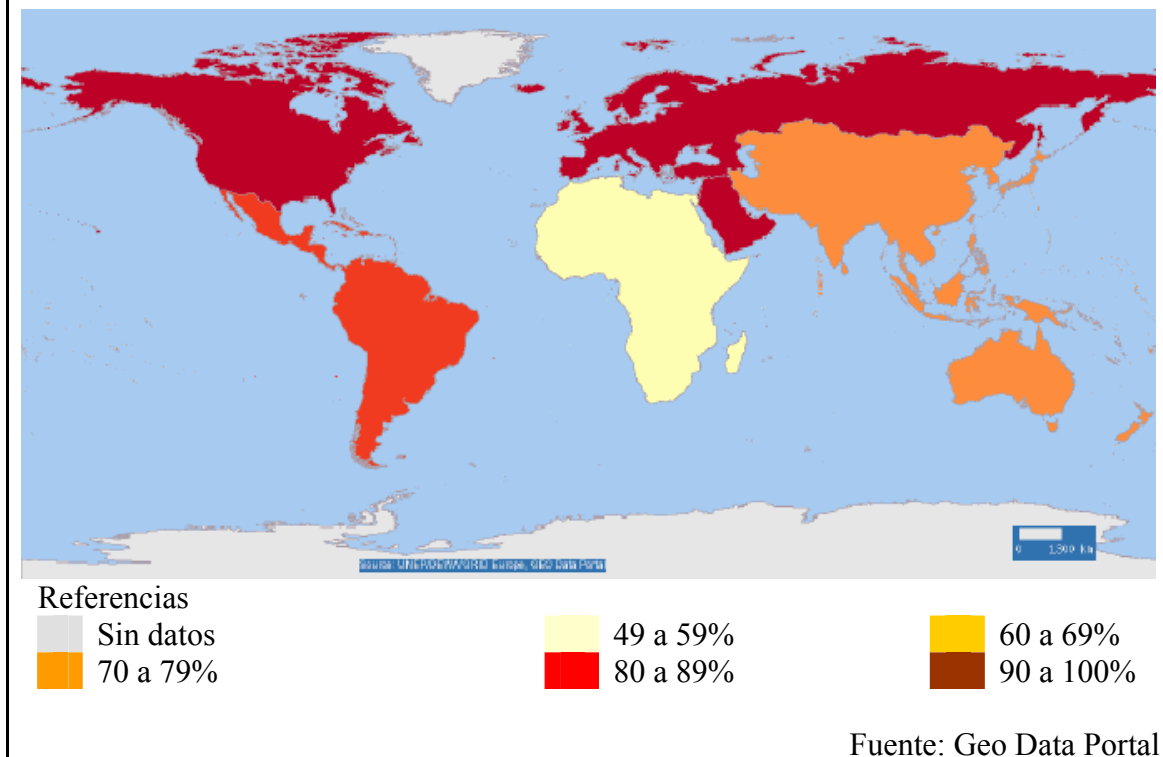
“According to the World Health Organization, 1.6 million deaths per year can be attributed to unsafe water, poor sanitation, and lack of hygiene” (Proyecto del Milenio, 2004:19).

Las diferencias en el acceso a agua segura no se limitan al exterior de los Estados sino que interiormente se expresan con crudeza al comparar la situación de la población urbana con la rural, tal como lo muestran los mapas que se presentan a continuación:

Acceso a fuentes de agua segura como porcentaje de la población con conexiones domiciliarias. Población Rural (2004)



Acceso a fuentes de agua segura como porcentaje de la población con conexiones domiciliarias. Población Urbana. (2004)



Un proverbio africano afirma “el agua sucia no puede lavarse”, sea que lo comprendamos en el sentido de potabilización o saneamiento la realidad parece darle la razón a una interpretación literal del mensaje.

Es que al enfocarnos en el saneamiento -segunda variables incorporada en esta meta- hallamos que “en casi todas las regiones y en la mayoría de los países, el suministro de saneamiento queda muy por detrás del acceso al agua y no existe prueba alguna de que esta brecha se esté reduciendo” (PNUD, 2006:36).

Los datos del año 2004, últimos disponibles, muestran que aproximadamente “2.600 millones de personas -es decir, la mitad de la población de los países en desarrollo- carecen de retretes y de otros servicios mejorados de saneamiento” (Naciones Unidas, 2005:33).

Porcentaje de la población con acceso a saneamiento mejorado. Población urbana y rural (2002 y 2004)						
	1990			2004		
	<i>Total</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Total</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>
Mundial	49	79	26	59	80	39
Regiones en desarrollo	35	68	17	50	73	33
Regiones desarrolladas	100	100	99	99	100	98

Fuente: Naciones Unidas

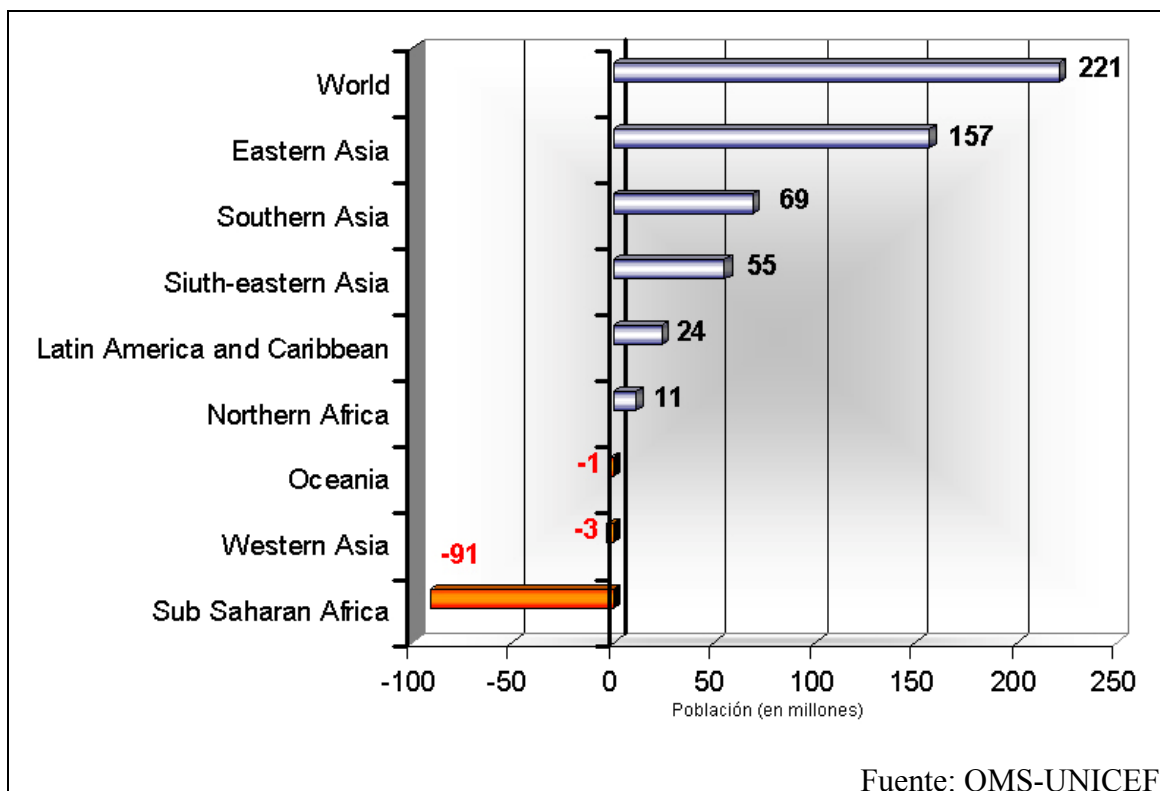
Por “servicios de saneamiento mejorado” se entiende el uso de instalaciones con conexión al alcantarillado o a un sistema séptico, las letrinas de sifón, de pozo simple y de pozo mejoradas con ventilación. Por el contrario se excluyen las letrinas públicas o compartidas, de pozo abiertas y las de cubo (OMS-UNICEF, 2004:4).

“Si el modelo de los países desarrollados fuera el punto de referencia, el número de personas que carece de saneamiento sería mucho mayor que el registrado por la Organización Mundial de la Salud y por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. El déficit mundial se incrementaría de 2.600 millones de personas a unos 4.000 millones aproximadamente”. (PNUD, 2006:112)

Aún así cumplir la meta de reducir a la mitad la cantidad de personas sin servicios de saneamiento mejorados requerirá brindar servicios a 2.000 millones de personas más entre 2000 y 2015, estos es más de 383.000 personas por día de aquí a 2015.

La visión en perspectiva tampoco es prometedora ya que si bien la meta se refiere tanto a la provisión de agua segura como a saneamiento mejorado: “sanitation and hygiene receive substantially less attention, funding, and priority than water supply in virtually every country the world over” (Proyecto del Milenio, 2004:79). “At current rates of service expansion, only about one-fifth of countries are on track” (Banco Mundial, 2006b:236).

Cambio absoluto esperado en el acceso a saneamiento mejorado. Regiones en desarrollo. (2004-2015)



En opinión del PNUD (2006:129): “La barrera más grande del saneamiento es la falta de interés de los líderes políticos nacionales e internacionales para incluir temas como los relativos a las aguas residuales y los excrementos en la agenda de desarrollo internacional”.

Compartimos la opinión sobre la gravedad de la falta de atención a nivel mundial sobre este aspecto, pero entendemos que el problema fundamental se encuentra en que se trata de inversiones que no son rentables en el corto plazo y cuyos beneficios no son apropiables ya que se dan a favor de las comunidades.

¿Cuáles serían esos beneficios? La OMS y UNICEF (2005) identifican algunos de ellos:

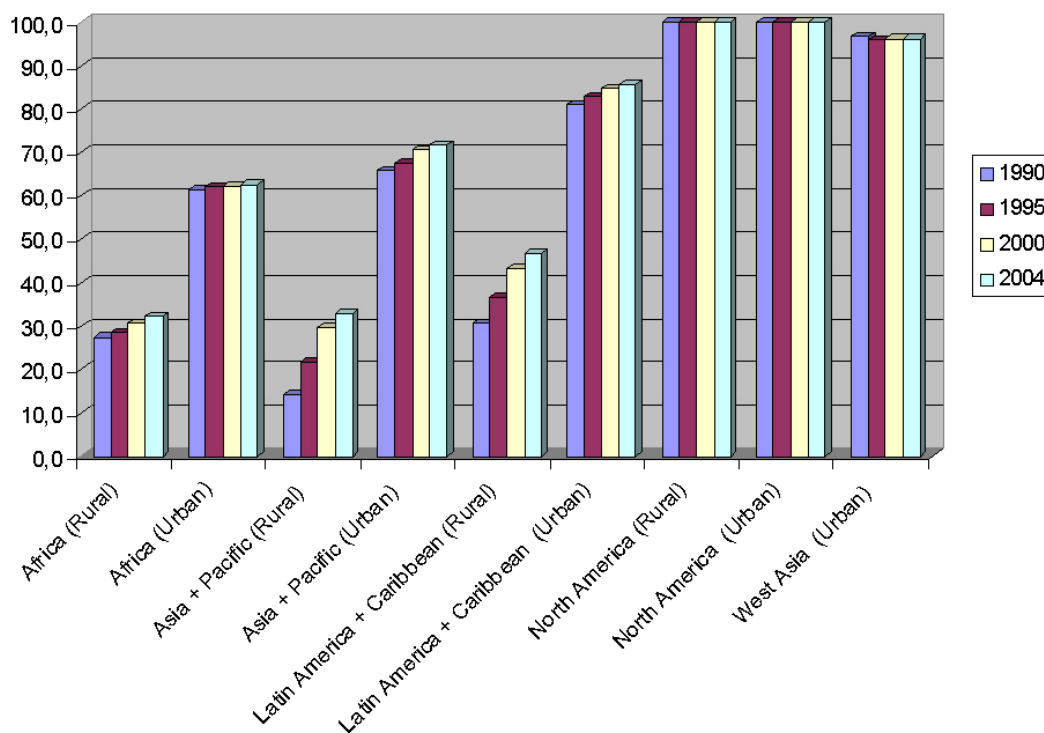
- Ahorros en gastos de salud por un monto de 7.000 millones de dólares al año para los sistemas de salud y de 340 millones para los individuos.
- Un incremento de 320 millones de días productivos por año para la franja de personas entre 15 y 59 años y 272 millones de días más de presencia de niños en las escuelas por año, a lo que se suman 1.500 millones de días de disfrute de buena salud por año para los niños menores de 5 años. La productividad de estas mejoras ha sido estimada económicamente en 9.900 millones de dólares anuales.
- Una ganancia económica por las muertes que se evitarán, basada en ganancias futuras que no se producirían, estimada en 3.600 millones de dólares por año.

En ese mismo trabajo la OMS estima que la inversión necesaria para alcanzar la meta sobre saneamiento y agua asciende a 11.300 millones de dólares por año y generaría un retorno que puede estimarse en 84.000 millones de dólares en igual período.

No se trata siquiera de una cuestión de costo beneficio sino de quién carga con unos y quién puede aprovechar los otros. El “sistema de incentivos” que rige la actividad privada en el mundo actual no puede dar respuestas, los Estados –vaciados de función social dentro del mercado- tampoco.

Esta realidad se ve con meridiana claridad al exponer -tal como lo hicimos antes con el acceso a fuentes de agua seguras- las diferencias existentes respecto del saneamiento mejorado en sectores urbanos y rurales.

Población con acceso a saneamiento mejorado. Población rural y urbana (1990-2004, %)



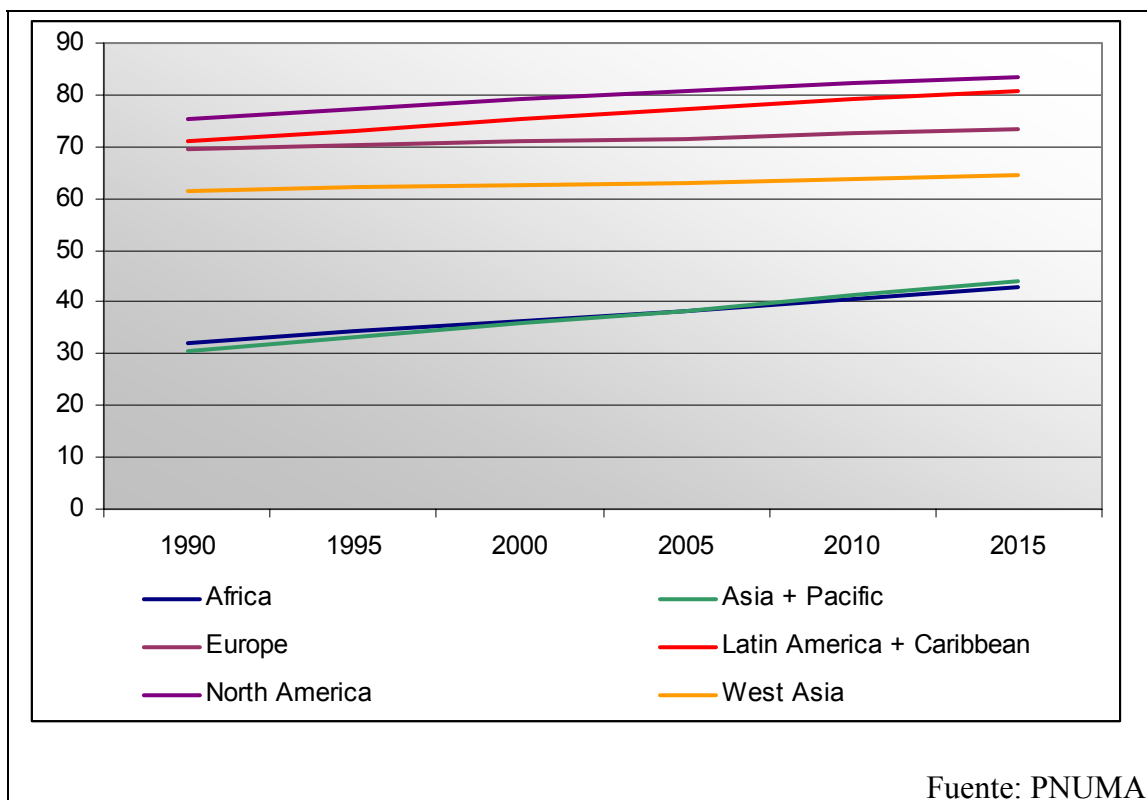
Fuente: Geo Data Portal

A la desatención por las áreas rurales que reflejan estas disparidades debe agregarse lo que ya se vislumbra como un problema urbano de saneamiento en el futuro inmediato: el incremento exponencial de las personas que habitan en ciudades.³⁰

Según lo afirman la OMS y UNICEF (2006:21) “In urban areas, projected demographic growth sends out an alert: because of the projected increase in population, if efforts continue at the current rate they will push up coverage rates from 80% in 2004 to only 82% in 2015”. En términos de logro de la meta sobre saneamiento esto se traduce en que “according to current projections, the number of urban dwellers without access to improved sanitation will see an increase of almost 50% from the baseline year (1990) to 2015”.

Población urbana como porcentaje de la población mundial (1990, 1995, 2000, 2005, y proyecciones 2010, 2015)

³⁰ De hecho en 2007, por primera vez en la historia de la humanidad, hay más gente viviendo en ciudades que en el campo (Naciones Unidas, 2006).



Precisamente, una de las críticas más importantes que pueden hacerse a los ODM es no haber tenido lo suficientemente en cuenta a las ciudades.

La realidad demuestra que en la última década parte de las soluciones propuestas por las IFI a los problemas económicos de los países en desarrollo pasó por una descentralización de las políticas sociales que fueron puestas en manos de gobiernos locales.

Existen actualmente experiencias piloto trabajando en el sentido de dar mayor protagonismo a los gobiernos locales en materia de trabajo a favor del logro de los ODM.

En la Argentina, por ejemplo, los municipios de Rosario, La Plata y Morón participan desde 2005 del proyecto “Monitoreo de Programas Sociales y del Grado de Cumplimiento de los ODM desde una perspectiva de Derechos Humanos” con el apoyo del PNUD y la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, contando con la colaboración de Abuelas de Plaza de Mayo. En el caso particular de La Plata se ha firmado además un convenio con la Universidad Nacional de La Plata para que brinde su asesoramiento técnico.

Las metas del proyecto son:

1. Obtener un diagnóstico lo más preciso posible sobre la situación de los derechos humanos, el alcance de las metas del milenio y sobre las políticas y programas dirigidos a esas metas.
2. Adaptar a nivel local las metas del milenio desde una perspectiva de derechos humanos y definir las políticas para llegar a la consecución de estas metas.
3. Difundir los derechos humanos en la población.

Volviendo al tema a nivel mundial hallamos que “Como el mundo en desarrollo es cada vez más urbano y la pobreza se localiza en las ciudades, la batalla por alcanzar los ODM se librará en los tugurios de todo el mundo” (Naciones Unidas, 2006d:5)

En consecuencia el tema de las ciudades está particularmente vinculado con la “Meta Hábitat” de mejorar “considerablemente”, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

Comenzamos destacando la particularidad de esta meta de ser la única que considera para su realización un horizonte temporal ampliado al año 2020.

El más importante antecedente de esta meta lo hallamos en la primera (Vancouver, 1976) y segunda (Estambul, 1996) conferencias de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, y hallamos un interesante desarrollo posterior en el Vigésimo Quinto Período Extraordinario de la Asamblea General para efectuar un Examen y Evaluación Generales de la Aplicación del Programa Hábitat -conocido como Estambul +5- cuyo resultado fue la “Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio”.

Ese documento aborda diversos temas presentes en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En su punto 46 recuerda la voluntad de “fomentar el mejoramiento de los tugurios y la regularización de los asentamientos de ocupantes ilegales, dentro del marco jurídico de cada país. En particular, reiteramos el objetivo de la iniciativa de “Ciudades sin Tugurios” de mejorar apreciablemente la vida de como mínimo 100 millones de habitantes de tugurios para 2020”.

La iniciativa “Ciudades sin Tugurios” se presentó en el año 1999 en Berlín durante la reunión inaugural de la Alianza de las Ciudades, una coalición mundial que reúne a ciudades e instituciones y agencias de promoción del desarrollo, que aprobó un plan de acción en el que se fijaba la meta de “to improve the lives of 5 -10 million slum dwellers by 2005 and 100 million by 2020”.

Esa meta sería luego recogida en el Informe del Secretario General *Nosotros, los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI (A/54/2000)* y es la meta del milenio a la cual nos estamos abocando ahora.

Debemos subrayar también que el Período Extraordinario de Sesiones solicitó al Secretario General de la Organización -punto 67 de la Declaración- que informe en el quincuagésimo sexto período de sesiones, “sobre las posibilidades de revisar y fortalecer el mandato y la condición de la Comisión de Asentamientos Humanos y la condición, el papel y la función del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), de conformidad con las decisiones pertinentes de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)”.

Ese pedido tuvo como resultado la Resolución de la Asamblea General 56/206 titulada “Fortalecimiento del mandato y la condición de la Comisión de Asentamientos Humanos y de la condición, el papel y las funciones del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)”, cuyo artículo 1 dispone que “a partir del 1° de enero de 2002, la Comisión de Asentamientos Humanos y su secretaría, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), incluida la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, pase a ser el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, que se conocerá como ONU-Hábitat.”

Precisamente ONU-Hábitat nos da la definición de tugurio: “un hogar de un tugurio está constituido por un grupo de personas que viven bajo el mismo techo en una zona urbana y carecen de uno o más de los siguientes elementos: residencia permanente, espacio

suficiente para vivir, acceso a agua no contaminada, instalaciones de saneamiento y seguridad en la tenencia” (ONU-Hábitat, 2006:19).

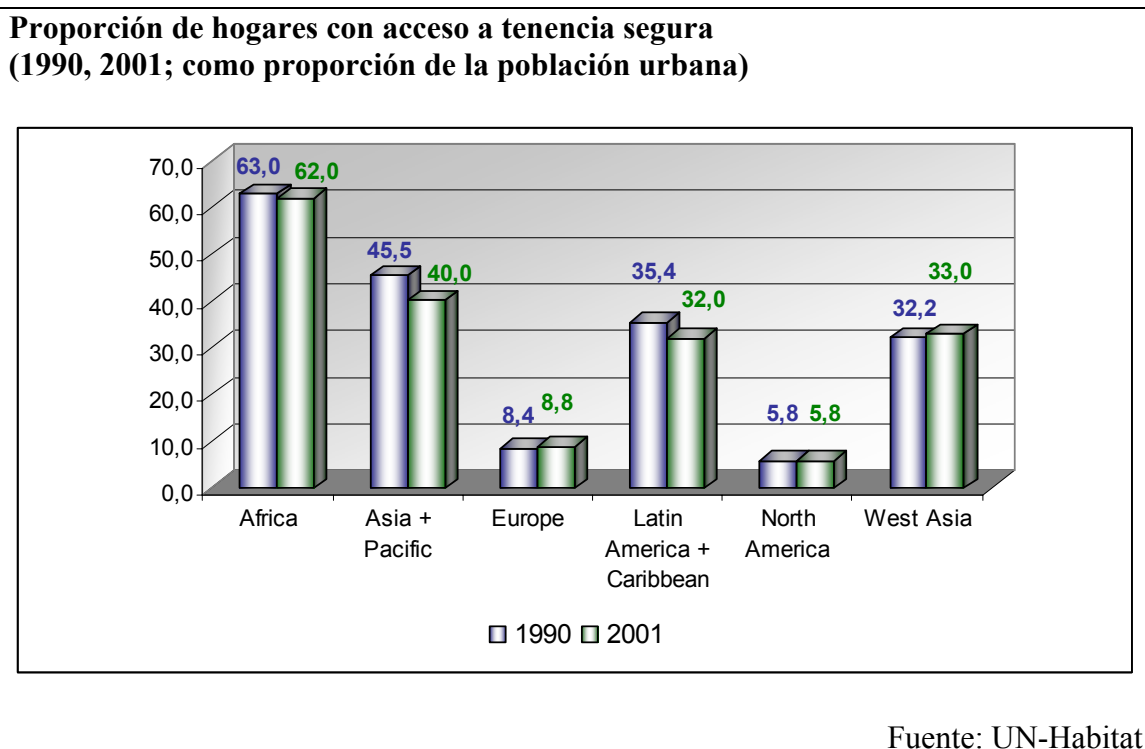
En la actualidad se estima que uno de cada tres habitantes urbanos, lo que significa 1.000 millones de personas -la sexta parte de la población mundial- viven en tugurios (ONU-Hábitat, 2006).

El indicador escogido para el seguimiento de esta meta es la proporción de hogares con acceso a tenencia segura, entendiéndose por tal “an agreement between an individual or group [with respect] to land and residential property which is governed and regulated by a legal [formal or customary] and administrative framework. The security derives from the fact that the right of access to and use of the land and property is underwritten by a known set of rules, and that this right is justiciable” (UN-Habitat, 2004:31).

La medición de la seguridad de la tenencia es compleja y no hay aún acuerdo internacional sobre su estandarización. UN-Habitat, responsable del seguimiento del indicador en el ámbito de los ODM, sugiere considerar dos variables:

- La existencia de documentación que pueda utilizarse como prueba del status de propiedad de la vivienda.
- La existencia de protección -aún *de facto*- contra los desalojos (expulsiones forzadas).

Lamentablemente la información respecto a este indicador está muy atrasada: aún en sus informes de 2007 UN-Habitat presenta como último dato el correspondiente al año 2001 que, desagregados regionalmente, resultan en el siguiente cuadro:



Como se ve entre 1990 y 2001 no se aprecian cambios sustanciales y, en la mayor parte de ellos, lo que se produce son pequeñas regresiones.

Esta falta de mejoras en la variable sumada al fuerte incremento de las poblaciones urbanas genera un incremento de la población que habita en tugurios.

Número de habitantes de tugurios urbanos. (1990, 2001, 2005, 2010, por grupos seleccionados, en millones)				
	1990	2001	2005 (estimada)	2010 (proyectada)
Regiones Desarrolladas	42	45	47	48
Regiones en desarrollo	654	849	933	1051
Sur de Asia	199	253	276	308
África subsahariana	101	166	199	250
América latina y el Caribe	111	128	134	143
Fuente: UN-Habitat				

Las regiones seleccionadas en el cuadro ilustran, por un lado, la enorme diferencia que existe entre los países desarrollados y los países en desarrollo -grave en su actualidad y sobre todo en su proyección-, y la comparación entre las tres sub regiones con peores números muestra el rápido empeoramiento de la situación en África donde el número de población en tugurios crecerá en un 150% entre 1990 y 2010.

CONCLUSIONES A LA PARTE 2

Es evidente que la historia de las Naciones Unidas en materia de impulso del Desarrollo no puede ser considerada exitosa sino en un punto crucial: ha logrado que el tema ocupe un lugar en la agenda internacional que nunca había ocupado hasta antes de su creación. Por otro lado no es desdeñable que, merced a los debates y elaboraciones en el seno de la ONU, actualmente se reconozca la existencia de un derecho al Desarrollo y -más aún- se lo ubique en el campo de los derechos humanos.

Como resulta del seguimiento del concepto y de las políticas vinculadas a él, a fines de la década de 1980 y a lo largo de la década de 1990 se produjo un cambio en las estrategias impulsadas por la Organización y se pasó de los debates amplios en los órganos de Naciones Unidas -sobre todo en la Asamblea General- a la convocatoria de conferencias internacionales para la discusión de temas específicos estrechamente vinculados al Desarrollo, entendido ya como Desarrollo Humano y no meramente económico.

Si bien esta estrategia modificó el estado de los debates no logró modificaciones que se plasmaran en los hechos y los compromisos logrados en las reuniones internacionales fueron sistemáticamente incumplidos.

En 2000, la Cumbre del Milenio parece haber sido tomada como una nueva posibilidad de modificar la agenda e implementar mecanismos de seguimiento -que no de control- del cumplimiento de los compromisos, reducidos a un mínimo absoluto.

Los progresos realizados internacionalmente hacia el logro de los ODM siguen mostrando su insuficiencia y la falta de respeto de los gobiernos a los compromisos asumidos -incluso cuando éstos son insuficientes para llegar a la meta deseada, como lo vimos respecto de la financiación de los ODM- sigue siendo un problema irresoluble.

A ello se agrega que la Cumbre no debatió sobre la posibilidad de lograr los ODM dentro de la lógica que impera en el sistema mundial sino que dio este punto por descontado.

Esto ha tenido directas consecuencias sobre el logro del consenso del que hablamos en el capítulo anterior. Lamentablemente hemos podido ver aquí que ese supuesto consenso, aun de mínimos, solo tiene apariencia de tal ya que no hay Estados que se hayan opuesto a los ODM (¿quién podría declararse contrario a ellos?) pero para construir consenso era necesario el debate que nunca tuvo lugar.

Este punto es crucial ya que identificamos anteriormente al consenso como el reemplazante de las valoraciones personales en la consideración de la pobreza. La inexistencia de un consenso real impacta en consecuencia sobre la comprensión del fenómeno mismo de la pobreza a nivel internacional, dándole un carácter tendencioso hacia lo que los (Estados) ricos, con mayor capacidad de imponerse y de controlar variables en el sistema internacional, entienden debe ser valorado en detrimento de las propias valoraciones de los (Estados) pobres.

Pese a esta enorme falencia podemos destacar que el proceso que tuvo lugar entre las primeras discusiones sobre la idea del Desarrollo y la definición de los ODM se vio acompañando por un cambio trascendente a los fines del presente trabajo: la idea de Desarrollo como crecimiento económico fue paulatinamente perdiendo valor frente a nuevos planteos que derivaron en el concepto de Desarrollo Humano.

El centro del problema se desplazó a partir de la consideración de la persona como sujeto central del proceso de Desarrollo y la lucha contra la pobreza pasó a ocupar el lugar protagónico.

Pero como vimos en el capítulo anterior también se produjeron y se producen debates en torno a qué entender por pobreza y la consideración de las variables que conforman el fenómeno ha atravesado, tal como le ocurrió al Desarrollo, un proceso de ampliación.

Hoy resulta imposible desagregar el Desarrollo de la lucha contra la pobreza y, tratándose los ODM de un núcleo de “mínimos”, todos ellos están directamente vinculados con una concepción amplia de la misma.

Tanto es así que los resultados de un rápido repaso nos muestran una correlación positiva y casi perfecta entre la carencia de capacidades económicas y no económicas (salud, disfrute de un medio ambiente sano) y habilita la consideración de los ODM, al menos de 7 de un total de 8, más como un programa de lucha contra la pobreza que como un programa de desarrollo, centrado en las carencias de los que menos tienen y no en la ampliación de la libertad de las personas.

Sin embargo, siguiendo esta línea, el repaso realizado podría llevarnos a la idea de que estamos frente a un mundo “pobre” cuando hemos demostrado en este capítulo -y lo reforzaremos en el próximo- que el mundo goza hoy de riquezas mayores a las que nunca tuvo (económicas, técnicas, científicas).

¿Hay aquí una contradicción?

No, fundamentalmente por 3 razones:

1. El problema de la pobreza en la actualidad no está relacionado a nivel mundial con la falta de recursos sino con la forma en que estos se distribuyen. El repaso realizado en este capítulo nos permite identificar claramente regiones rezagadas y una brecha no solo económica sino de salud y bienestar en general entre un grupo de Estados ricos y una mayoría de Estados pobres.
2. El seguimiento de los ODM -por ser objetivos mínimos- no tiene razón de ser en los países ricos, donantes netos de cooperación internacional, por lo que sus estadísticas quedan en muchos casos fuera de debate y cuando se recurre a ellas es para tomarlas como parámetro para definir dónde se halla el “mundo rico”.
3. No se trata de un problema de “riqueza y pobreza” sino de desarrollo y a pesar de vivir en un mundo cada vez más rico esto no se ha traducido en un mundo donde las personas sean cada vez más libres sino que, por el contrario, los progresos científicos y tecnológicos a los que solo tiene acceso una parte mínima de la población no hacen más que “subir el listón” de lo posible, ampliando las capacidades hipotéticas de todos, creando nuevas opciones a las que la mayoría no puede acceder, haciéndola “menos libre” en un sentido seniano. El mundo no es pobre sino, insistimos, “menos libre”

Para comprender con mayor profundidad estas afirmaciones y comprobar el correlato entre los resultados presentados en este capítulo sobre la evolución de la situación en materia de ODM y pobreza a escala mundial, en el próximo capítulo nos concentraremos en el primero de los Objetivos: erradicar la pobreza y el hambre.

PARTE 3: LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL MARCO DE LOS ODM

En los capítulos anteriores hemos realizado un recorrido por las diferentes maneras de entender y medir la pobreza y hemos presentado los ODM.

Ahora es momento de concentrarse en el análisis de la primera meta del milenio: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.

Del juego entre el primer ODM y su primera meta resulta evidente que -en el marco de los Objetivos- “pobreza extrema” es lo mismo que ingresos “inferiores a un dólar por día”, ¿es esto aceptable?

Sobre la base de lo hasta aquí afirmado entendemos que no. Ha quedado sobradamente demostrado en la evolución de la idea de pobreza y en los consiguientes esfuerzos por poder medirla que la misma excede en mucho a un mero fenómeno económico de insuficiencia de recursos.

Como veremos, sin embargo, la Meta 1 no implica de por sí abandonar una concepción amplia de la pobreza y más bien parece dirigirse específicamente a la central cuestión de la carencia de recursos monetarios.

CAPÍTULO 3.1: LA META DE REDUCIR LA POBREZA

La Cumbre para el Desarrollo Social y los compromisos de 1995

Para tratar los antecedentes directos de la primera Meta del Milenio se impone comenzar haciendo referencia a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social reunida en Copenhague entre el 6 y el 12 de marzo de 1995.

Resultado de ese encuentro se produjeron dos documentos principales: la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social (en adelante la Declaración) y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (en adelante el Programa).

El párrafo 13 de la Declaración abre un título sugerente: “Situación social actual y razones para celebrar la Cumbre”. Se lee en él: “Observamos que en todo el mundo hay un aumento de la prosperidad de algunos, acompañado lamentablemente de un aumento de la pobreza extrema de otros. Esta contradicción evidente es inaceptable y se ha de remediar con medidas urgentes”.

Queda así en claro que la pobreza en el mundo es uno de los motivos centrales que han llevado a los Estados a la realización de la mencionada Cumbre.

El tema se explicita en el párrafo 16, apartados “a” y “b”: “a) En muchas sociedades, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, ha aumentado la distancia que separa a los ricos de los pobres [...]. también es mayor la distancia que separa a los países desarrollados de muchos países en desarrollo, particularmente los menos adelantados; [...] b) Más de 1.000 millones de habitantes del mundo viven en la pobreza extrema y la mayoría de ellos padece hambre cada día.”

Aquí es de remarcar que junto a la consideración numérica de la extensión de la pobreza extrema para el año de realización del encuentro se hace referencia a la desigualdad tanto al interior de las sociedades como entre Estados.

Al avanzar en la lectura de la Declaración encontramos un conjunto de 10 compromisos (políticos, no vinculantes jurídicamente) asumidos por los Estados presentes en la reunión de Copenhague.

1. Crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico, que permita el logro del desarrollo social.
2. Erradicar la pobreza en el mundo.
3. Promover el pleno empleo como prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales.
4. Promover la integración social.
5. Promover el pleno respeto de la dignidad humana y lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer.
6. Lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a una educación de calidad, el nivel más alto posible de salud física y mental, y el acceso de todas las personas a la atención primaria de la salud; a respetar y promover nuestras culturas comunes y particulares, a preservar las bases esenciales de un desarrollo sostenible centrado en las personas y a contribuir al pleno desarrollo de los recursos humanos y al desarrollo social. “El fin de estas actividades es erradicar la pobreza, promover un empleo pleno y productivo y fomentar la integración social”.
7. Acelerar el desarrollo económico, social y humano de África y de los países menos adelantados.
8. Velar por que los programas de ajuste estructural que se acuerden incluyan objetivos de desarrollo social, en particular, la erradicación de la pobreza, la

generación de empleo pleno y productivo y la promoción de la integración social.

9. Aumentar sustancialmente y utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social con objeto de alcanzar los objetivos de la Cumbre.
10. Fortalecer el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social

Habiendo asumido una comprensión amplia de lo que la pobreza significa resulta claro que todos estos objetivos están relacionados con la misma, sin embargo vamos a concentrarnos específicamente en el segundo haciendo una única salvedad: como resulta claro a partir de la lectura de la frase final del sexto objetivo la Cumbre también intentó una aproximación a la pobreza que excediera la mera carencia de recursos.

El siguiente paso lo hallamos en el Programa (párrafo 1) donde “se indican políticas y medidas encaminadas a poner en práctica los principios y cumplir los compromisos enunciados en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social aprobada por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”.

El punto 26.d del Programa reconoce que los gobiernos deben “Formular o fortalecer, preferiblemente para 1996³¹, y ejecutar, planes nacionales de erradicación de la pobreza para abordar las causas estructurales de la pobreza que abarquen medidas en los planos local, nacional, subregional, regional e internacional”.

Esos planes, que debían definirse a nivel nacional a los efectos de considerar las particularidades correspondientes, debían fijar objetivos y metas capaces de ser logradas y un plazo para ello, estableciendo las estrategias necesarias “para la reducción en medida importante de la pobreza general y la erradicación de la pobreza absoluta” y debían ser evaluados periódicamente.

En esa línea de seguimiento se plantea que cada Estado debía elaborar “medidas, criterios e indicadores para determinar el alcance y la distribución de la pobreza absoluta. Cada país debe establecer una definición y determinación precisas de la pobreza absoluta, preferiblemente en 1996” (Programa, párrafo 26.d).

En la Cumbre sobre Desarrollo Social se decidió que en el año 2000 se realizaría una reunión extraordinaria de la Asamblea General para el seguimiento de los compromisos allí asumidos.

El siguiente avance llegó con el ya mencionado informe del CAD *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* que, publicado en 1996, establece como meta lograr “a reduction by one-half in the proportion of people living in extreme poverty by 2015” (OCDE, 1996:2).

Al desarrollar esa meta el informe, que adopta la LP internacional de 1 dólar PPA diario como umbral de la pobreza extrema, explica que “This goal obviously goes only part of the way toward meeting the global poverty eradication target identified at Copenhagen. But it seeks to give that target a concrete, attainable focus for the medium term [y asume que] Even if the incidence of extreme poverty can be reduced by one-half, there will still remain a human tragedy of enormous proportions” (OCDE, 1996:9).

Ya en 2000 -meses antes de que tuviese lugar la reunión extraordinaria de la Asamblea General de seguimiento de la Cumbre de Copenhague- el PNUD publicó su *Informe*

³¹ La referencia a 1996 responde a que ese año fue declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por su Resolución 48/183 como “Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza”.

sobre la pobreza. *Superar la pobreza humana* con un contenido muy crítico respecto del nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos en Copenhague.

Según ese informe, el número de países que habían fijado sus metas nacionales de reducción de la pobreza era mínimo, como se refleja en el siguiente cuadro realizado sobre el análisis de 140 Estados:

Países con planes de lucha contra la pobreza, con estimaciones sobre pobreza y con metas de lucha contra la pobreza (2000, %)			
	Países con planes contra la pobreza o que la incluyen en la planificación nacional	Países con estimaciones	Países con metas
Estados árabes	53	59	6
Asia y el Pacífico	71	83	50
Europa y CEI	61	64	14
América Latina y el Caribe	81	88	27
África subsahariana	73	82	42
Total	69	77	31

Fuente: PNUD (2000b)

Estos datos nos indican que si bien era considerable la cantidad de Estados que contaban con estimaciones nacionales de pobreza (77%) el porcentaje caía en referencia a cuántos países tenían planes establecidos de lucha contra la pobreza (69%), y seguía descendiendo al verificar cuántos se habían fijado metas al respecto (31%).

Los resultados llevaron al PNUD a afirmar que “En tanto los países no fijen metas para medir los progresos resulta difícil creer que estén organizando una campaña concertada para enfrentarse a la pobreza” (PNUD, 2000b:17), frase de un tono difícil de hallar en publicaciones de las Naciones Unidas que, no obstante, está en línea con la aseveración realizada cinco años antes en el párrafo 23 de la Declaración de Copenhague: “Únicamente podremos seguir siendo merecedores de la confianza de la población del mundo si consideramos prioritarias sus necesidades”.

Entre el 26 de junio y el 1° de julio de 2000 -en la ciudad de Ginebra- tuvo lugar el vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, dedicado al seguimiento del Programa de Acción de Copenhague.

Fruto de este encuentro hallamos la Resolución S-24/2 “Nuevas iniciativas en pro del desarrollo social”, en cuyo capítulo II, párrafo 1 se afirma que “Pese a que se han registrado algunos progresos, en algunas esferas clave se ha avanzado poco y en otras el retroceso ha sido patente [...] una de las principales novedades acaecidas desde la Cumbre es que sigue aumentando la desigualdad entre los Estados y dentro de ellos”.

Si bien en la Resolución se cumple con la necesaria ceremonia de reafirmar los compromisos, el análisis de los 5 años transcurridos no resulta estimulante.

En lo que respecta específicamente a la lucha contra la pobreza se reasume la mirada amplia de Copenhague y se reconoce que ha habido progresos pero con enormes disparidades regionales e incluso se asegura que “En muchos países ha aumentado desde 1995 el número de personas que viven en la pobreza” (A/Res/S-24/2, II.9).

El documento continúa haciendo una serie de nuevas propuestas orientadas a dar cumplimiento a los compromisos asumidos en 1995. Al referirse al de erradicar la pobreza el párrafo 25 del capítulo III asume la meta diseñada por la OCDE cuando se refiere a la necesidad de: “Asignar a la erradicación de la pobreza un lugar central en el desarrollo económico y social y crear consenso entre todos los agentes pertinentes a todo nivel en torno a políticas y estrategias *para reducir a la mitad, a más tardar en el año 2015, el número de personas que vive en la extrema pobreza, con miras a erradicar la pobreza*” (el resaltado es propio).

Este párrafo nos resulta particularmente interesante por dos motivos:

- El compromiso de reducir la pobreza extrema a la mitad para 2015 no aparecía en Copenhague, sin embargo no se lo presenta aquí como una novedad.
- Se habla de “reducir” con miras a “erradicar”, ya hicimos una crítica respecto al uso que de estos términos se hace en la relación entre el ODM 1 y su primera meta, la que aquí se ve salvada mediante la explicitación de que lo primero es solo un paso hacia lo segundo.

En lo que refiere a las propuestas -las “nuevas medidas” a las que alude el título de la Resolución- no hay material que nos parezca destacable ya que en lo esencial se reiteran las contenidas en la Declaración y el Programa de Copenhague.

Continuando con los progresos, entre el 5 y el 8 de septiembre de 2000 se reunió en Nueva York la Asamblea -a partir del día 6 convertida en “Cumbre”- del Milenio.

Resultado de ese cónclave se dio la Resolución 55/2 “Declaración del Milenio”, fuente original de los ODM a la que hemos hecho referencia en el capítulo correspondiente.

El párrafo 19 de la Declaración del Milenio afirma que los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Asamblea General de la ONU deciden “Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día”.

En 2001 el Informe *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio* el Secretario General de la ONU afirma, en relación a la lucha contra la pobreza, que “La brecha cada vez mayor que se observa entre los objetivos y los logros significa que la comunidad internacional no ha respetado los compromisos cruciales que formuló en el decenio de 1990” (párrafo 81).

Hace referencia al vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General recordando que allí “por primera vez se convino en una meta mundial de reducir a la mitad para 2015 la proporción de personas que viven en la pobreza y posteriormente, en la Declaración del Milenio [...] todos los países respaldaron las metas mundiales de reducción de la pobreza” (párrafo 86).

El panorama en la materia retratado en el mismo informe no es alentador, aunque sólo debía ser tomado como punto de partida: “Desde 1990, el número de personas que vive con menos de un dólar por día disminuyó de 1.300 millones a 1.200 millones. Sin embargo, esa disminución no se ha difundido de manera uniforme. En el Asia oriental las tasas de pobreza han declinado con rapidez suficiente como para lograr la meta en 2015. Pero el África subsahariana está muy atrasada y, en algunos países, las tasas de pobreza han empeorado. Si bien el mayor número de pobres vive en el Asia meridional, la mayor proporción de pobres se encuentra en el África subsahariana, en donde aproximadamente el 51% de la población vive con menos de un dólar por día” (párrafo 84).

La desigualdad geográfica de la incidencia de la pobreza es un aspecto que, como veremos, planteará debates dentro del marco de los ODM.

La pobreza en la Meta 1

La meta refiere específicamente a aquellas personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día, es decir que adopta un concepto de la pobreza meramente económico - vinculado al ingreso de los individuos- definiendo el grupo de personas identificadas como pobres a partir de una LP normativa cuyo valor se fija en un dólar diario.

Esta medida merece una explicación.

En primer lugar es necesario aclarar que, no obstante la redacción de la meta, no debe asumirse que en los ODM la concepción de la pobreza es unidimensional y vinculada al ingreso.

De hecho ya en 2002 las Naciones Unidas afirmaban que “The first seven goals are directed at reducing poverty in all its forms: lack of income, education, and health care; hunger; gender inequality; and environmental degradation” (Banco Mundial, 2002:1).

En la misma línea el Grupo de Trabajo sobre Pobreza y Desarrollo Económico del Proyecto del Milenio expresaba, al analizar el tema en un informe de avance y dentro del marco general de los ODM, que “this report distinguishes between three forms of poverty, all of which we place under the umbrella of “human poverty”: (1) income poverty, as typically defined by lack of private household income (so-called “dollar-a-day” poverty); (2) social service poverty, including the lack of public provision of education, health, water and other services; (3) environmental poverty, including the lack of, or degradation of, core environmental resources needed for human well-being” (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2004b:5).

En segundo término, cuando observamos los indicadores escogidos para su seguimiento la interpretación restrictiva de la pobreza como carencia de ingresos parece ampliarse, incluyendo contenidos relativos a la desigualdad y, en consecuencia, introduciendo una variable relativa.

Los tres indicadores adosados a la primera Meta del Milenio son:

1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día a paridad del poder adquisitivo (1993 PPA).
2. Coeficiente de la brecha de pobreza como la incidencia de la pobreza multiplicada por la gravedad de la pobreza.
3. Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población

Como se ve el segundo y tercer indicador refieren a dimensiones diferentes al mero ingreso.

El segundo indicador se orienta hacia la gravedad de la pobreza, considerándola aún como insuficiencia de recursos económicos, midiendo tanto su incidencia como su profundidad. La brecha es considerada como el déficit desde la LP -los no pobres cuentan con déficit cero- expresado como porcentaje de la LP.

El tercer indicador se centra en la desigualdad a partir de la medición de la participación en el consumo del 20% de la población con menores ingresos.

Aquí se plantea una cuestión no definida: ¿se habrá logrado cumplir la meta propuesta si en el año 2015 se reduce la cantidad de personas con ingresos inferiores a un dólar -ya podemos referenciarlo correctamente como dólar Paridad de Poder Adquisitivo (PPA)- sin importar los avances o reveses que reflejen los otros dos indicadores?

La respuesta es afirmativa.

Los indicadores deben mostrarnos durante el plazo que los Estados se han fijado para cumplir con los ODM si estamos en la vía correcta hacia su realización.

Es difícil imaginar, más allá de ejemplos teóricos, cómo podría darse una reducción en la cantidad de gente que vive con menos de un dólar PPA diario sin que se modifiquen las otras dos variables consideradas, pero si esto ocurriera la meta estaría cumplida.

Un segundo interrogante (extensible a otras metas vistas en el capítulo sobre ODM) resulta de la redacción de la meta que refiere a “reducir a la mitad entre 1990 y 2015”: ¿la mitad de los pobres que había en 1990 o la mitad de los que habrá en 2015? La diferencia aparece claramente si consideramos el incremento que habrá en la población entre los años de inicio y de evaluación final de logro la meta:

Crecimiento mundial y por regiones de la población según estimaciones medias de Naciones Unidas^a					
	Población (en millones)				
	Mundial	Regiones desarrolladas	Regiones menos desarrolladas	Regiones menos desarrolladas excluyendo China	Países menos desarrollados
1990	5 294 879	1 149 064	4 145 815	2 990 669	525 473
2000	6 124 123	1 194 199	4 929 924	3 652 859	679 447
2015^b	7 295 135	1 245 021	6 050 114	4 653 263	966 718

^a Según la variante media, la fecundidad en el mundo descenderá de los 2,55 hijos por mujer de hoy a poco más de 2 hijos por mujer en 2050.
^b Estimado

Fuente: World Population Prospects. The 2006 Revision

En 1990 la pobreza alcanzaba, según Naciones Unidas (2006c), al 28% de la humanidad lo que equivale aproximadamente a 1.25 millones de pobres. Según esa misma organización para 2004 se había producido una reducción y la población mundial viviendo en esa situación alcanzaba al 19%, es decir 980 millones de pobres (Naciones Unidas, 2007).

Se registra en consecuencia un descenso tanto en números reales como porcentuales, pero este último cálculo se está realizando sobre la base de la población total mundial a 2004, es decir sobre un universo mayor al del cálculo original lo que implica que aún si se hubiese mantenido sin modificaciones el número de personas pobres la proporción hubiera decrecido.

La tabla anterior muestra además una realidad preocupante: del incremento poblacional mundial esperado la mayor parte tendrá lugar en las regiones menos desarrolladas y, dentro de estas, en los países donde hay mayor número de pobres.

Un último asunto a considerar había sido ya adelantado: la tabla presentada muestra que la reducción en el número de pobres se está produciendo principalmente por los avances realizados por China en su lucha contra la pobreza -más adelante nos permitiremos aportar datos que nos hacen dudar sobre la sostenibilidad de este proceso-, pero si desagregamos los datos por región -lo haremos más abajo- hallaremos que los progresos son muy desiguales.

Se presenta entonces la siguiente pregunta: si se logra alcanzar la meta 1 sobre la base de los progresos de unos pocos países dejando sumidos en la pobreza, quizás incluso en

una pobreza más profunda a la que los afecta actualmente, a millones de personas que habitan en otros ¿podemos considerar cumplida la meta?

Una interpretación literal del texto de la meta indicaría que sí, pero esa respuesta contraría el espíritu mismo, la razón de ser, de los ODM.

En el informe *Shaping the 21st Century* se asegura que “Obviously, this target will be much harder to reach in some countries than in others. But global averages are not enough. The objective must be pursued country by country, and substantial progress must be sought in all countries” (OCDE, 1996:10).

Además aceptar que el objetivo se vería cumplido en las condiciones mencionadas choca contra los valores reconocidos en la “Declaración del Milenio” como “fundamentales [en tanto que] son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI”: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad común (párrafo 6).

Aceptar una respuesta diferente se opone a cualquier concepto de justicia y derechos humanos, dos postulados básicos de la ONU de los que ésta no debería alejarse nunca.

La LP de un dólar PPA: limitándonos a la “pobreza extrema”

El primer indicador y la propia meta asumen que es pobre aquella persona que tiene un ingreso menor a un dólar Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) por día.

Como lo explica Papa (2003) en su versión más simple la paridad de poder adquisitivo es una representación de la cantidad de unidades de moneda local necesarias para adquirir la misma cantidad de bienes y servicios en el mercado nacional de que se trate que un dólar pueda comprar en el mercado de EEUU.

El cálculo de la PPA está a cargo del Programa de Comparación Internacional (conocido como ICP por sus siglas en inglés) que, nacido de un acuerdo entre las Naciones Unidas, la Universidad de Pensilvania, la Fundación Ford y el BM en 1968, ha ido ampliando sus funciones hasta convertirse en el mayor programa estadístico mundial: de los 10 países incluidos en su primer estudio -1970- ha pasado en la actualidad a considerar a aproximadamente 140 (ICP, 2007).

Actualmente su sede está en el BM y su principal función es la de proveer estadísticas sobre niveles de precios y agregados económicos en términos reales que permitan comparaciones internacionales y -por supuesto- establecer la PPA.

La LP internacional de 1 dólar PPA por día ha sido propuesta por el BM quien, a partir de la presidencia de Mc Namara y su guerra a la pobreza, se vio en la necesidad de contar con un estándar de medición internacional.

La complejidad que hubiese requerido estimarla de acuerdo a un sistema de NBI rápidamente condujo al BM hacia el método de la LP y, dentro de este, aún continuaba siendo complejo y no había datos suficientes como para estimar una línea que se basara en la valorización de satisfactores de algunas de esas necesidades, como por ejemplo las alimentarias.

De allí que los esfuerzos se orientaran a fijar una LP de carácter normativo.

“Given that only two poverty lines existed (those of India and the United States), it was not surprising that the first definition of an international poor-country poverty line should relay overwhelmingly on a indian poverty line” (Bhalla, 2002:57).

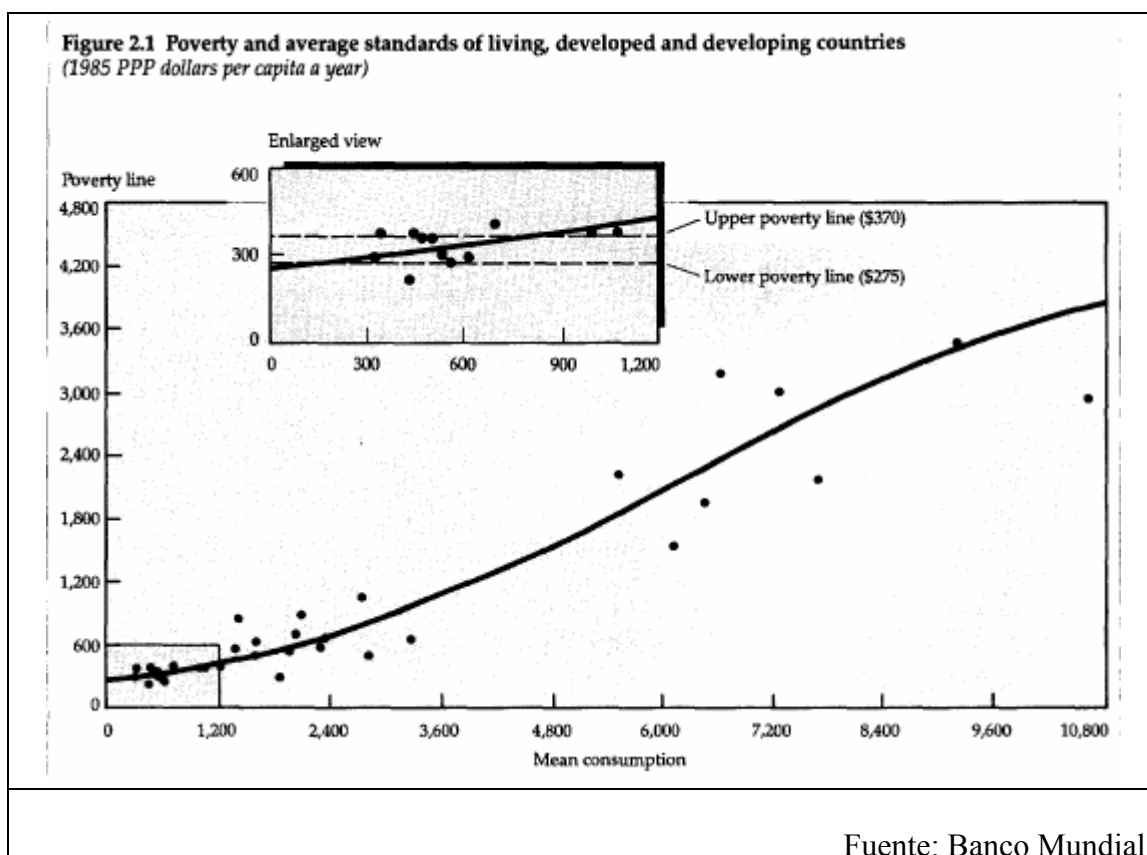
El trabajo pionero en la materia estuvo a cargo de Ahluwalia, Carter y Chenery quienes en 1979 publicaron su trabajo *Growth and poverty in developing countries* donde se estableció una LP de 200 dólares PPA (a precios de 1970) calculada sobre la base de las

cuentas nacionales sobre consumo y apoyada en la LP nacional de la India, el único de los países pobres que contaba con su propia LP (Ahluwalia, Carter, Chenery; 1979:304). Esta LP internacional -que no estuvo exenta de críticas- fue adoptada por el BM que, no obstante, continuó buscando una LP internacional que pudiera apoyarse en bases más sólidas que la diseñada por Ahluwalia, Carter y Chenery.

El siguiente paso se dio con la publicación por el BM del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990* donde se utilizó una LP internacional de un dólar PPA diario como LP internacional sobre la base de los trabajos que venían realizando en la materia Ravallion, Datt y Van de Walle.

La determinación de esta línea partió de considerar un conjunto de 33 LP nacionales de mediados de la década de 1980, las que luego fueron adaptadas de acuerdo a las modificaciones producidas en los índices nacionales respectivos de precios al consumidor a los fines de establecer equivalencias de poder de compra de las monedas al año 1985 y el valor internacional se fijó en relación al “dólar internacional” -unidad de moneda teórica que representa la capacidad de poder internacional de compra de un dólar estadounidense-.

Sobre estos cálculos el informe trabajó con dos líneas de pobreza calculadas en 275 y 370 dólares PPA a precios de 1985 respectivamente: “This range was chosen to span the poverty lines estimated in recent studies for a number of countries with low average incomes-Bangladesh, the Arab Republic of Egypt, India, Indonesia, Kenya, Morocco, and Tanzania. The lower limit of the range coincides with a poverty line commonly used for India” (Banco Mundial, 1990:27).



Posteriormente, en 1991, Ravallion, Datt y Van de Walle publicaron resultados más trabajados de su investigación que respaldaban la elección realizada.

En un artículo titulado “Quantifying Absolute Poverty in the Developing World” afirmaban señalaron que las LP nacionales de los 6 países más pobres considerados en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* del año anterior³² “formed a cluster around \$31 a month, and two others poverty lines –for the Philippines and Pakistan- were *close to the figure*. Given the memory appeal of such a value, the \$1-a-day line, at 1985 prices, soon become *the* absolute poverty line” (Bhalla, 2002:62).

A ello se sumaba que “An international threshold of \$1 per day certainly has great intuitive appeal, even if these are not *real* dollars of any existing country [...] Since \$1 per day corresponded roughly to the national poverty lines of some of the poorest countries in the mid-1980s, its adoption as a benchmark for determining who is poor in the world also made a great deal of sense. After all, who could argue that being poor in a poor country is not a good way of defining international poverty?” (Grinspun, 2004:2).

Esta LP internacional fue luego recalculada -actualizada- en el año 2000 (Chen, Ravallion) fijándose en 1,08 dólar PPA para 1993³³ y actualmente el Programa de Comparación Internacional del BM lleva a cabo el proceso para su recálculo tomando en consideración los precios del año 2005 (ver al respecto ICP, 2007).

Pero esta LP internacional de 1 dólar PPA diario también ha sido duramente criticada (ver Reedy, Pogge; 2005). El principal cuestionamiento se basa en la metodología misma de construcción de esa LP: “There are good reasons to believe that global poverty counts based on the dollar-a-day international threshold are meaningless. They are based on neither a common global poverty bundle nor conversions to local currency values using purchasing power parity exchange rates with commodity weights that are relevant to the poor” (Srinivasan, 2004:4).

Aunque no esté considerada dentro del marco concerniente a la primera Meta del Milenio es pertinente aclarar que el BM asume que la LP de 1 dólar PPA delimita la pobreza calificada de “extrema”, contando con una segunda LP internacional de 2 dólares PPA para medir la pobreza sin calificativos.

A partir de aquí para referirnos a los pobres y la pobreza de acuerdo a la LP de un dólar diario PPA utilizaremos las fórmulas “pobres extremos” y “pobreza extrema”.

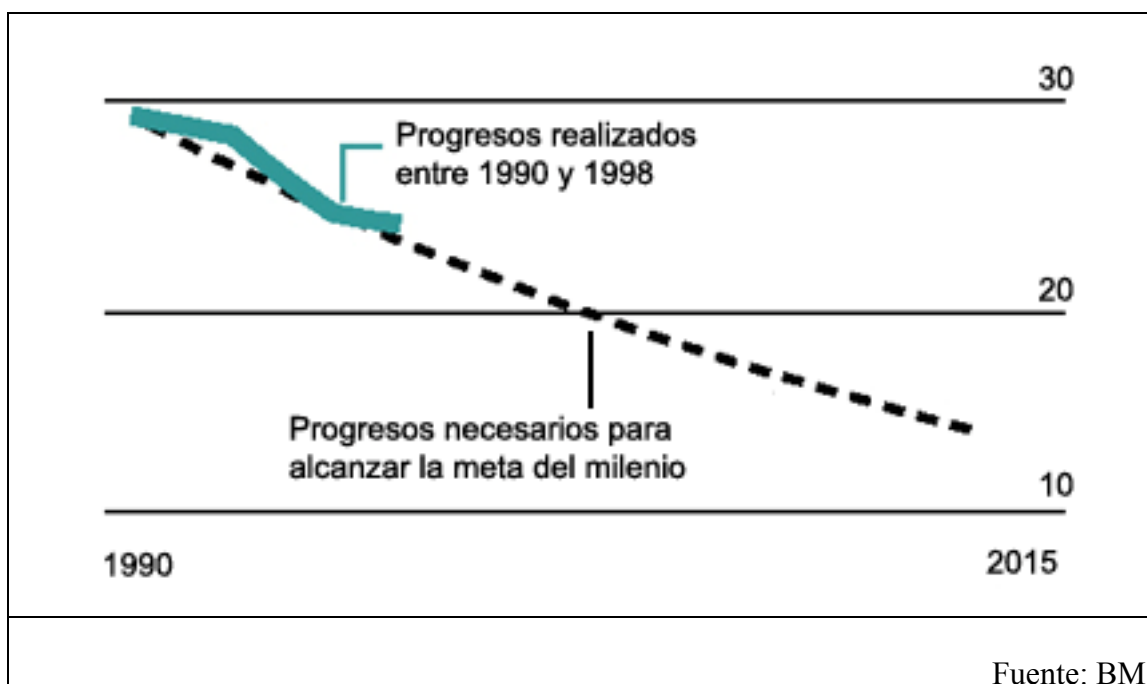
³² Indonesia, Bangladesh, Nepal, Kenia, Tanzania y Marruecos.

³³ Representa la mediana de las 10 LP más bajas del conjunto original de 33 países utilizado para definir la PPA de 1985.

CAPÍTULO 3.2: PROGRESOS HACIA LA META 1

¿Qué hemos logrado en cinco años?

Según lo afirma el BM (2001e:21) “Between 1987 and 1998 the share of the population in developing and transition economies living on less than \$1 a day fell from 28 percent to 24 percent” un porcentaje que quedaba entonces por debajo del necesario “to meet the international development goal of reducing extreme income poverty by half by 2015”.



Este cuadro se agravó debido a que -según la misma fuente- la pobreza mundial entendida como ingresos inferiores a un dólar PPA (1993) diario se incrementó entre 1987 y 1990 trepando desde el 28.3% (1183.2 millones de personas) hasta el 29% (1276.4 millones de personas).

El porcentaje de pobres extremos en 1990 es el que se toma como punto de partida para el seguimiento de los ODM y es el que figura en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre ODM del año 2002 (ONU, 2002b).

Un año más tarde en el mismo informe correspondiente al año 2003 el porcentaje se eleva hasta el 29.6%, con la siguiente referencia. “Algunas estimaciones relativas a determinados años pueden diferir de las presentadas en el anexo al informe anual anterior del Secretario General (A/57/270), en el que se tomaron en consideración datos de países que se acababan de recopilar” (Naciones Unidas, 2003).

En el año 2006 en la Memoria Anual que elabora el Secretario General al presentar el porcentaje correspondiente al año 1990 la cifra es del 27.9% con la siguiente referencia “Estimaciones realizadas por el Banco Mundial en mayo de 2006. No se han incluido las economías de altos ingresos, según la definición del Banco Mundial” (Naciones Unidas, 2006c).

Actualmente, en general³⁴ y sobre la base de este último dato, las estimaciones se realizan considerando que el porcentaje de personas pobres extremas en el mundo en el año 1990 era del 28%.

Las diferencias en las cifras, que porcentualmente no son significantes, pueden responder a las dificultades propias de una medición mundial. Social Watch (2006:64) lo explica de la siguiente manera: “A pesar de que el primer ODM cuenta con el compromiso de prácticamente todos los gobiernos del mundo, es casi imposible evaluar los avances en la mayoría de los países. La información es la base para el diagnóstico y la aplicación de medidas que reviertan la pobreza en el mundo, pero lamentablemente es escasa; los indicadores están disponibles para un conjunto limitado de países, y además no siempre están suficientemente actualizados. Las estimaciones regionales y mundiales hacen un sinnúmero de supuestos para poder llegar a las cifras”.

De acuerdo al trabajo del Grupo Interinstitucional de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que funciona dentro de Naciones Unidas y trabajando sobre un universo de 163 países en desarrollo, el Secretario General de la Organización elaboró un informe (E/CN.3/2007/13) en el que clasifica los indicadores en 4 grupos:

1. Indicadores respecto de los cuales menos del 13% de los países tiene por lo menos dos puntos de datos desde 1990. Aquí se incluye el indicador que refiere al porcentaje de la participación del quintil más pobre en el ingreso o el consumo nacional y se identifican 77 países que cuentan con un único punto de datos.
2. Indicadores respecto de los cuales entre el 35% y el 44% de los países de regiones en desarrollo tienen por lo menos dos puntos de datos desde 1990. Aquí encontramos los otros dos indicadores vinculados a la meta 1; el porcentaje de población con un consumo (sic) diario inferior a 1 dólar (PPA) y el coeficiente de la brecha de pobreza: en ambos casos se encontraron 71 países con al menos un punto de datos y 57 con al menos 2 puntos de datos (representativos del 35% de la muestra).
3. Indicadores respecto de los cuales entre el 55% y el 87% de los países de regiones en desarrollo tienen por lo menos dos puntos de datos desde 1990.
4. Indicadores, respecto de los cuales más del 90% de los países de regiones en desarrollo tienen por lo menos dos puntos de datos desde 1990.

Hechas estas observaciones vamos a optar por atender a la evolución de la pobreza extrema desde 1990 siguiendo a Ravallion y Chen (2007), quienes nuevamente nos presentan mínimas diferencias en el resultado de sus mediciones.

Evolución mundial de la pobreza extrema 1990-2004 (en porcentaje y cantidad de pobres extremos)							
		1990	1993	1996	1999	2002	2004
%	Total mundial	28.66	25.56	22.66	22.10	20.13	18.09
	Excluyendo China	27.14	24.58	24.45	23.54	22.19	20.70
Cantidad de		1247.68	1170.17	1087.81	1108.61	1051.46	969.48

³⁴ No obstante este consenso persisten algunas diferencias. El Banco Mundial, por ejemplo, mantiene como porcentaje de pobres extremos en 1990 el 29% (ver BM, 2007).

personas (en millones)						
Fuente: Ravallion y Chen (2007)						

El primer hecho a destacar es la existencia en el período de una tendencia constante de reducción de la pobreza extrema a nivel mundial.

El segundo, en el que nos adentramos a partir de aquí, es la desigualdad entre países y regiones que aparece al profundizar la observación.

Como muestra en la tabla se incluye a China, el país que por ser el más poblado del mundo influye sobre las estadísticas mundiales en mayor grado.

Vemos entonces que la reducción porcentual de la pobreza que en el total mundial era de algo más de 10 puntos (28.66→18.09) se reduce a algo menos de 7 puntos (27.14→20.70).

Para tener una visión regional recurrimos en primera instancia a los datos que nos aporta el *Global Monitoring Report* - informe de seguimiento de los ODM del BM- en su primera edición: “At the global level, the world will likely meet the first goal of halving income poverty between 1990 and 2015 [...] However, Sub-Saharan Africa is seriously off track; just eight countries, representing about 15 percent of the regional population, will likely achieve the goal” (Banco Mundial, 2004c:2).

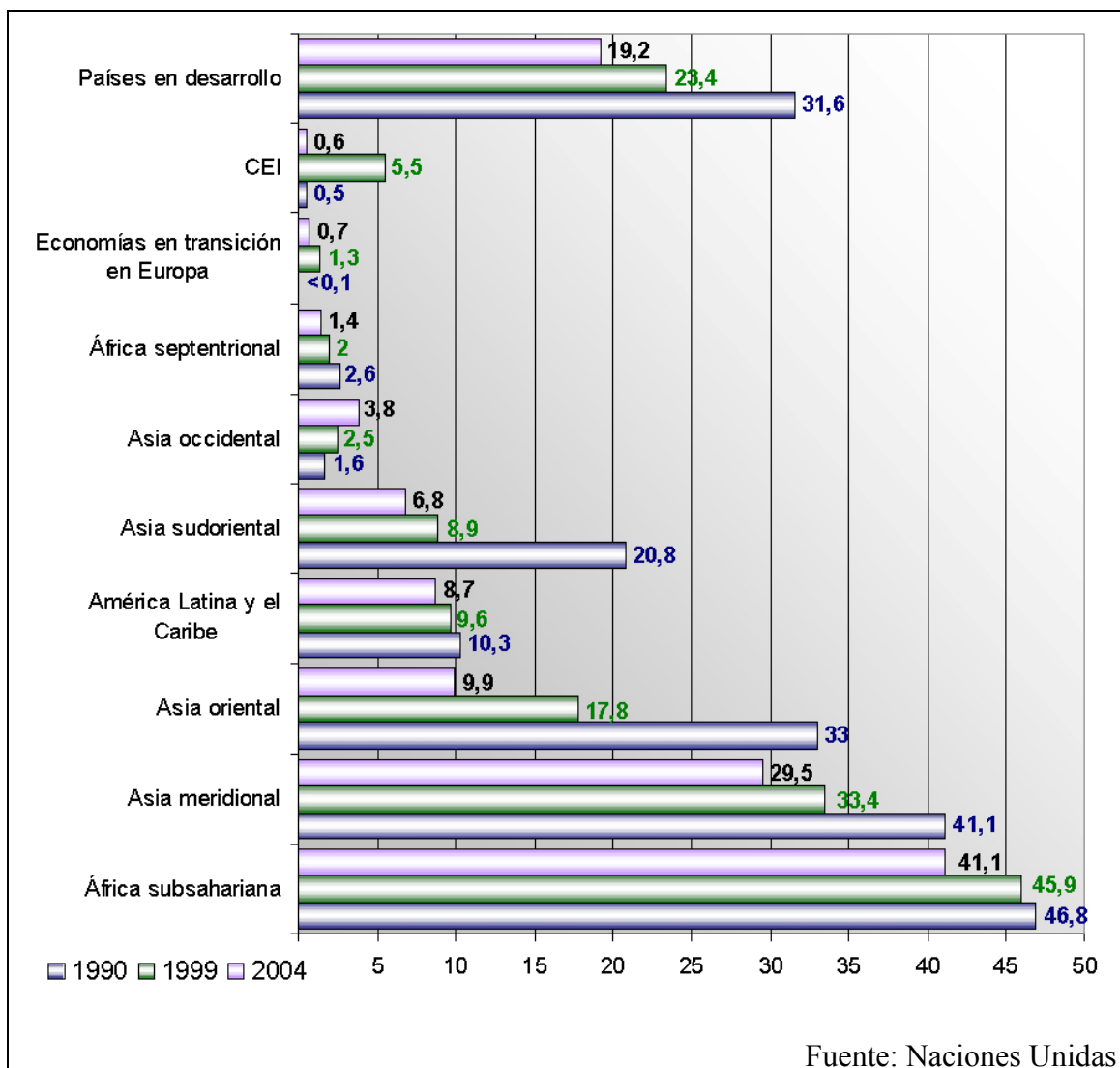
En igual sentido se expresa Social Watch (2005:47) “El porcentaje de población mundial viviendo en extrema pobreza, [...] se habría reducido en la última década (1995-2004). Esta reducción, sin embargo, está fuertemente ligada a la evolución de un solo país, China, cuya población representa la quinta parte de la población mundial. [...] Las proyecciones del Banco Mundial auguran que la meta fijada en los ODM se alcanzaría en Europa, Medio Oriente, Asia Central y quizás en el Norte de África”.

En referencia a las regiones de América Latina y África Subsahariana afirma más adelante que “Según los especialistas regionales, la posibilidad de alcanzar las metas en la región latinoamericana está firmemente ligada a un cambio en los patrones de distribución del ingreso. La región es la más desigual del mundo y la tendencia se mantiene. Por su parte, la evolución reciente de África Subsahariana, lejos de presentar un proceso de descenso de la pobreza, ha registrado un aumento de 41% a 46%, adicionando 140 millones de nuevas personas” a la pobreza (Social Watch, 2005:50).

A la referencia del aumento de la pobreza absoluta en África debemos agregar que “Asia Meridional disminuyó la incidencia de la pobreza, pero no la cantidad absoluta de personas pobres. América Latina y Oriente Medio no registraron avances, mientras la pobreza aumentó drásticamente en Europa Central y Oriental y en la CEI. La cantidad de personas que en esta región vive con menos de dos dólares diarios se incrementó de 23 millones en 1990 a 93 millones en 2001, o dicho de otro modo, de 5% a 20%” (PNUD, 2005:38).

El siguiente gráfico representa estas desigualdades:

Población con ingresos inferiores a un dólar PPA (1993) por día, por región (1990, 1999 y 2004, %)



Además de estas disparidades regionales hay un dato que no se refleja de un estudio acotado de la meta de reducir la pobreza extrema pero tiene máxima relevancia.

Mencionamos antes que junto a la LP de un dólar PPA que identifica internacionalmente a los pobres extremos el BM utiliza una segunda LP de dos dólares PPA para identificar a los pobres³⁵.

“Si se toman datos de pobreza y no de indigencia, el descenso de las cifras relativas es menor, y el número total de pobres se ha mantenido relativamente estable” (Sanahuja, 2007:73)

Repitiendo la tabla utilizada para medir la progresión de la pobreza extrema en el tiempo hallamos para la pobreza el siguiente resultado:

Evolución mundial de la pobreza 1990-2004 (en porcentaje y cantidad de pobres)						
	1990	1993	1996	1999	2002	2004

³⁵ Su valor exacto es de 65.48 dólares PPA (1993) mensuales.

%	Total mundial	60.76	59.44	55.52	54.24	50.69	47.55
	Excluyendo China	56.78	56.43	56.26	55.63	53.85	51.58
Cantidad de personas (en millones)		2646.09	2721.72	2665.66	2721.31	2647.22	2547.94
Fuente: Ravallion y Chen (2007)							

Como nos dicen los autores del cuadro “Projecting our series forward linearly implies a headcount index for this line of about 40% in 2015, well short of the 30% figure needed to halve the 1990 index” (Ravallion, Chen; 2007:9) lo que representaría que 2.8 mil millones de personas vivirían en la pobreza en 2015, de las cuales 2 mil millones estarían ubicadas entre las LP de uno y dos dólares PPA (1993) por día.

Si quitamos del porcentual total mundial el correspondiente a China los resultados empeoran considerablemente y la reducción original de casi 13 puntos porcentuales (60.76→47.55) queda acotada ahora a cerca de 5 puntos (56.78→51.58).

La más lenta progresión en la reducción de la pobreza -en relación con la pobreza extrema- se debe según ambos autores al ingreso a este segundo grupo de quienes escapan del primero.

Para ponerlo en términos aún más claros se realiza un corte en tres grupos: pobres extremos, pobres y no pobres. Tomando como cálculo el período que se extiende entre 1981 y 2004 la variación en el crecimiento de estos grupos es de -1.4%, 1.9% y 3.5% respectivamente.

Esto nos indica que mientras el grupo de pobres extremos decrece el de pobres aumenta, pero lo hace a menor ritmo que el de no pobres, lo que indica que es mayor la cantidad de personas que pasan del grupo de pobres al de no pobres que el que pasa del grupo de pobres extremos al de pobres.

Nuevamente hallamos que al excluir a China los resultados se modifican sustancialmente y las tasas de crecimiento para los mismos grupos pasan a ser de 0.1% 2.4% y 2.5%.

Lo primero que se ve es que ahora la tasa de crecimiento del grupo de pobres extremos cambia de signo y la reducción de la pobreza extrema no logra contrarrestar el efecto del crecimiento de la población mundial. En segundo lugar hallamos que el grupo de los pobres y el de quienes no lo son crecen a un ritmo muy próximo (los separa una décima de punto porcentual).

Si bien tampoco aparece como una variable propia de la meta de reducción de la pobreza, vale aclarar que el grupo de los pobres extremos está integrado en mayor proporción por población rural, mientras que los pobres que viven entre ambas LP referidas son pobres urbanos.

Esta realidad explica la migración del campo a la ciudad y es un obstáculo al logro del ODM 7, y en particular al de su tercera meta que propone mejorar significativamente para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

También podemos llegar fácilmente -vinculando los porcentajes de crecimiento de los grupos de pobres en países en desarrollo excluyendo a China y los datos sobre incremento de la población mundial que aparecen al inicio del capítulo- a la conclusión

de que serán proporcionalmente cada vez más los niños que integren los grupos de los pobres y de los pobres extremos.

El cruce de las variables pobreza e infancia tenderá a agravar una situación que es ya muy grave: según resulta del Estado Mundial de la Infancia de 2005 (UNICEF) únicamente 4 países en el mundo -Canadá, Estados Unidos, Noruega y Reino Unido- tenían en 2005 menos niños en hogares de bajos ingresos que a fines de la década de 1980, y en 2000, sólo 3 países -Finlandia, Noruega y Suecia- tenían tasas de pobreza infantil menores a 5%.

No haremos aquí mayor referencia a la pobreza infantil ni a la feminización de la pobreza ya que ambos tópicos han sido abordados al tratar los ODM en general.

Los datos a los que venimos haciendo referencia nos aproximan a la consideración de la desigualdad, la incidencia y la profundidad de la pobreza.

“Conforme a datos [del BM], la desigualdad internacional, referida a la distribución de la renta entre países, ha experimentado un fuerte aumento, y este hecho no es solo ni principalmente atribuible al empeoramiento de la situación de África subsahariana” (Sanahuja, 2007:73).

El PNUD reconocía en su Informe de Desarrollo Humano del año 2005 que “La mayoría de las capacidades humanas han estado convergiendo gradualmente en gran parte de los últimos 40 años [...] los países en desarrollo como grupo han estado acortando su distancia de los países ricos en temas como la esperanza de vida, la mortalidad infantil y el alfabetismo [...] la actual tendencia en el desarrollo humano es que la tasa global de convergencia está disminuyendo su ritmo y, para un grupo grande de países, la divergencia se está transformando en la norma” (PNUD, 2005:28).

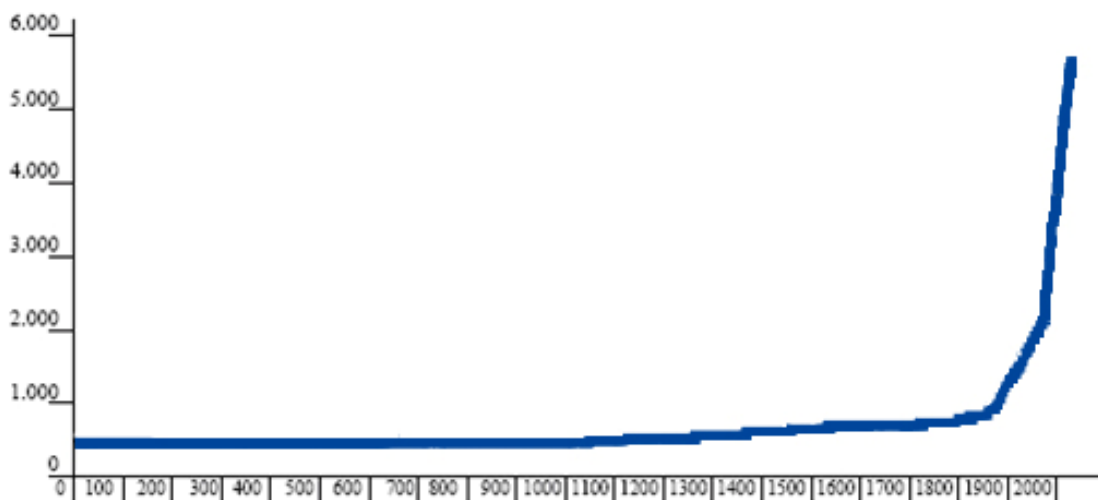
El Informe nos brinda tres ejemplos:

- Brecha de esperanza de vida: Tomando como partida el año 1960 la brecha entre países en desarrollo y desarrollados se acortó en algo más de 10 años; los últimos dos de esos años se deben a progresos realizados a partir del inicio de la década de 1980, pero si tomamos como punto de partida el año 1990 “la convergencia se ha detenido [...] La brecha media en la esperanza de vida entre países de ingreso bajo y alto todavía es de 19 años” (PNUD, 2005:28).
- Tasas de mortalidad infantil: Si bien existe una tendencia decreciente de mortalidad infantil a nivel mundial, está aumentando la brecha en las tasas entre los países en desarrollo y desarrollados: “en 1980 la tasa de mortalidad infantil era 12 veces más alta en África Subsahariana que en los países ricos, ahora lo es 29 veces” (PNUD, 2005:31).
- Pobreza de ingresos: A pesar de la disminución de la pobreza a nivel mundial la desigualdad es enorme y va en aumento: “En 1990, el norteamericano medio era 38 veces más rico que el tanzano medio y hoy es 61 veces más rico que éste” (PNUD, 2005:40).

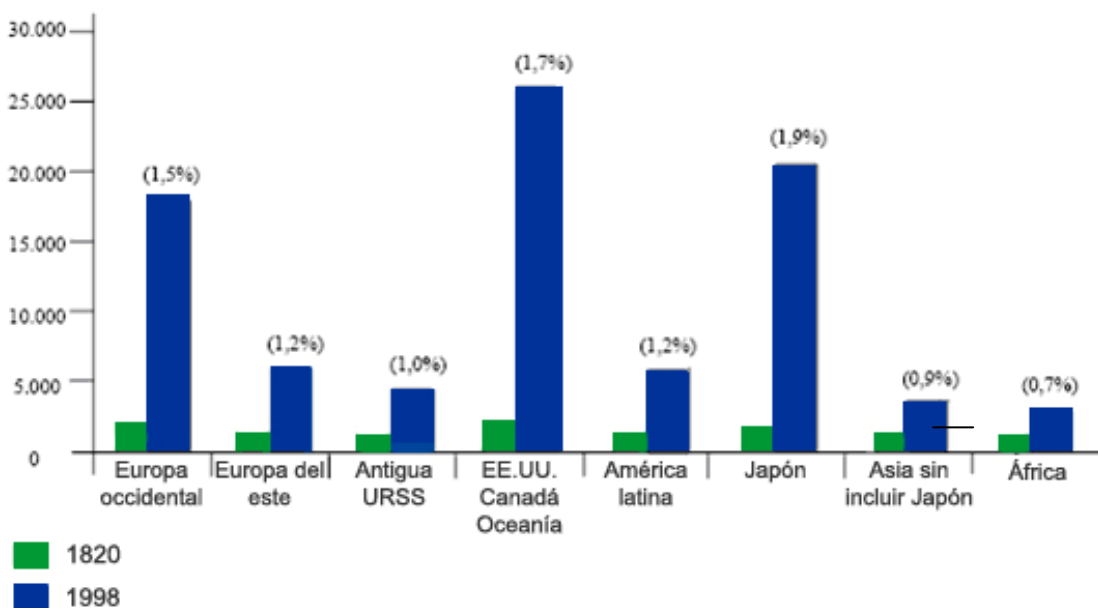
Concentrando nuestra atención en el tema de la desigualdad de ingresos un repaso histórico nos demuestra que entre 1820 y 2000 la renta *per cápita* media mundial se multiplica por 9. En igual período la renta *per cápita* de Estados Unidos se ha multiplicado casi por 25 y la de Europa Occidental por 15. “Por lo tanto la enorme distancia que hoy separa a los países ricos de los pobres es un fenómeno nuevo, un abismo que se ha abierto durante el período de crecimiento moderno. En 1820, la mayor diferencia entre ricos y pobres -en concreto, entre la economía puntera del mundo de la época, Reino Unido, y la región más pobre del planeta, África- era de cuatro a uno en cuanto a la renta *per cápita* (incluso después de corregir la diferencia de poder

adquisitivo). En 1998, la distancia entre la economía más rica, Estados Unidos, y la región más pobre, África, se había ampliado ya de veinte a uno” (Sachs, 2006:60-61).

Crecimiento de la renta *per cápita* mundial (regresión histórica)



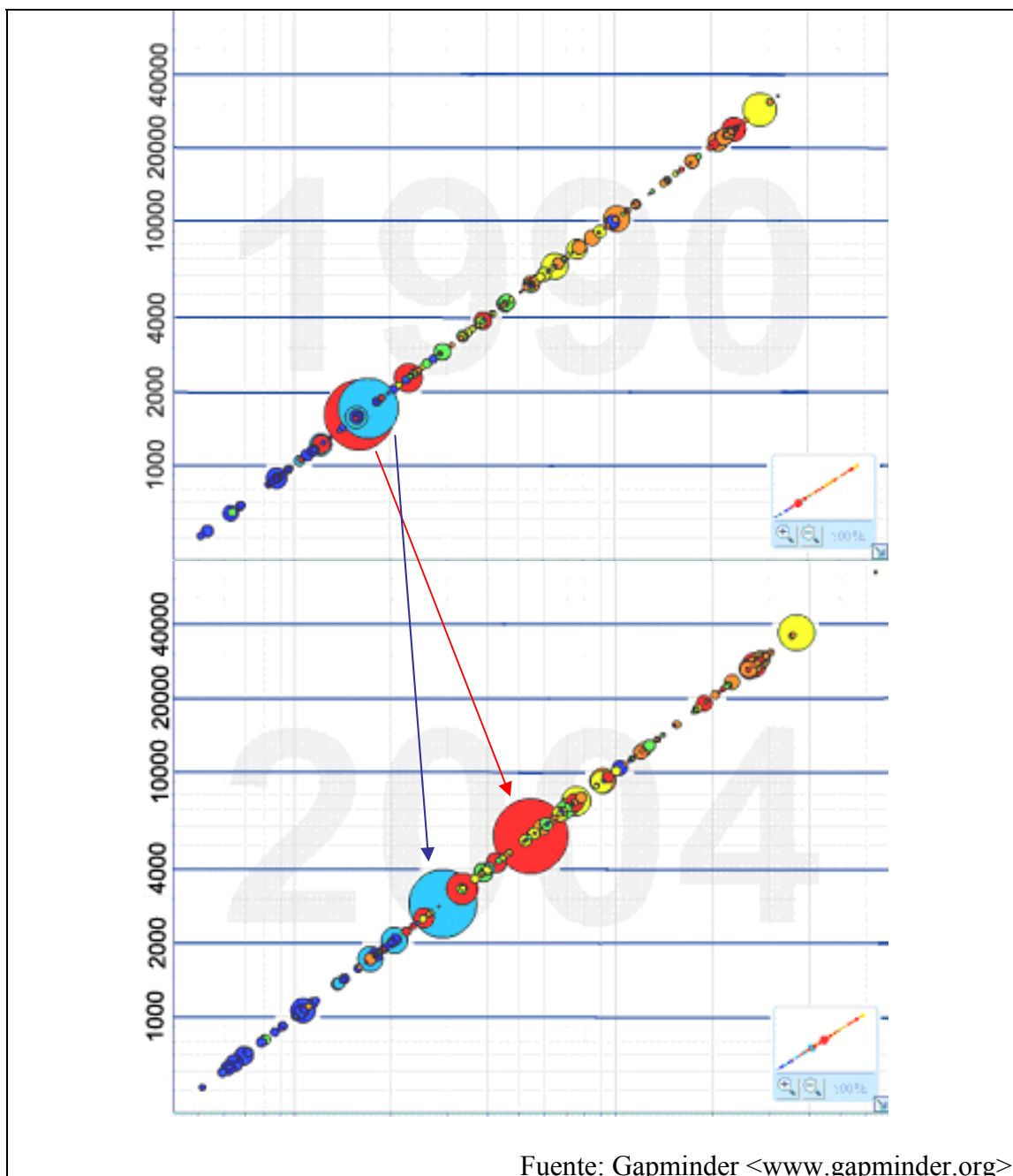
Extensión de la prosperidad económica mundial según el PIB *per cápita* (por regiones; 1820 y 1998)



Fuente: Sachs (2007)

Limitándonos al período contemplado por los ODM podemos presentar la desigualdad entre países mediante la siguiente serie gráfica:

Ingreso *per cápita* en dólares PPA (1999) por países (1990 y 2004)



Fuente: Gapminder <www.gapminder.org>

Los gráficos permiten ver el importante crecimiento que han tenido India y China (representados en los mayores círculos celeste y rojo respectivamente) la creciente concentración de los países del África subsahariana (círculos azules) en la parte más baja de la cadena y la creciente disparidad entre los Estados más ricos y los más pobres. Veamos como refleja esta desigualdad el tercer indicador adosado a la meta 1: la proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población. Se trata, bueno es recordarlo aquí, de una medida de la inequidad relativa. “Therefore, while the absolute consumption of the poorest fifth may increase, its share of total consumption may remain the same (if the total goes up by the same proportion), decline (if the total goes up by a larger proportion) or increase (if the total goes up by a smaller proportion)” (Banco Mundial 2003:11).

El Secretario General de las Naciones Unidas informaba en 2002 que la proporción del consumo nacional que correspondía al quintil con peores ingresos a nivel mundial era del 2,3% en 1990 y del 2% en 2000 (Naciones Unidas 2002b), lo que reflejaba un empeoramiento de las condiciones.

De allí en adelante no se encuentran más datos sobre el particular en los informes anuales del Secretario General de las Naciones Unidas. El anexo estadístico al informe del año 2006 se limita a la siguiente referencia: “No global or regional data are available” (Naciones Unidas, 2006b:6).

Entendemos como un error grave el haber definido como indicador a una variable a la que no se estaba en condiciones de dar seguimiento.

Así -como lo afirma Oxfam (2007:164)- “Sorprendentemente, el problema de la redistribución constituye un punto ciego de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya que olvida recordar a los gobiernos que los avances deben ser homogéneos. Se podría cumplir la paradoja de alcanzar los objetivos acordados dejando a los más pobres a la zaga”. Como veremos esta puede ser la situación en que se encuentran tanto China como la India.

Para hallar datos sobre esta variable dirigimos nuestra atención, en primer lugar, al *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*.

Allí se informa que “la relación entre el ingreso del 10% más pobre de la población y el ingreso del 10% más rico [...] para el mundo tomado en conjunto, es 1 a 103. Si se mide de manera más sistemática con el coeficiente de Gini, la norma de uso más generalizada para la desigualdad, el patrón general de distribución mundial es más desigual que el de cualquier país, excepto Namibia. En una escala en que 0 representa la igualdad perfecta y 100 la total desigualdad, el coeficiente de Gini del mundo es 67.” (PNUD, 2005:42).

Es llamativo que -dada su función, aceptación universal y la información existente a nivel internacional- no se haya incluido al coeficiente de Gini entre los indicadores relativos a la Meta 1.

Aún a riesgo de avanzar por una vía que no está contemplada para el seguimiento de la Meta 1 vamos a hacer una somera aproximación al referido índice.

El índice de Gini mide la concentración del ingreso. Tras presentar una primer medida en 1912, en 1914 adopta un procedimiento desarrollado geoméricamente a partir de la “Curva de Lorenz” que se expresa como

$$G = 1 - 2(AbL)$$

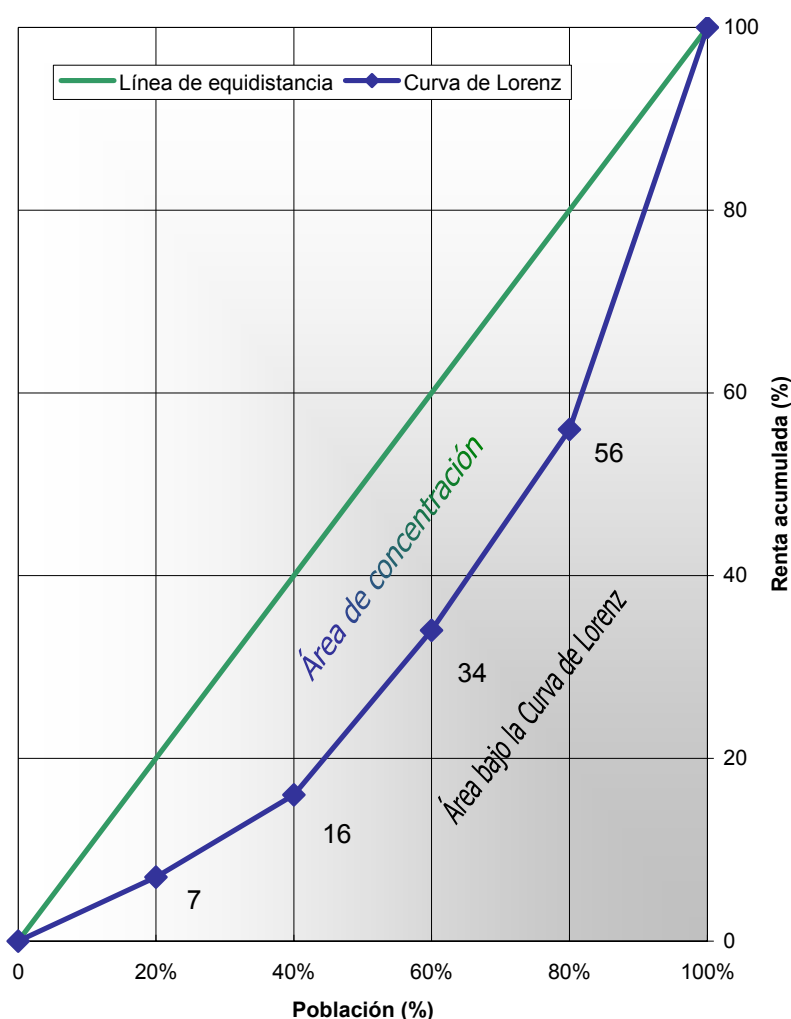
O bien

$$G = 2(AC)$$

Dónde G es el Coeficiente de Gini, AC es el área de concentración sobre la Curva de Lorenz y AbL el área bajo la Curva de Lorenz. Veamos a qué nos estamos refiriendo.

Se representa en un cuadrante en el cual el eje de la abcisas representa a la población ordenada según grupos (normalmente quintiles) de ingreso y el eje de las coordenadas representa la renta que la agregación de los grupos recibe.

Se obtiene entonces una representación de la relación población-renta como la siguiente:



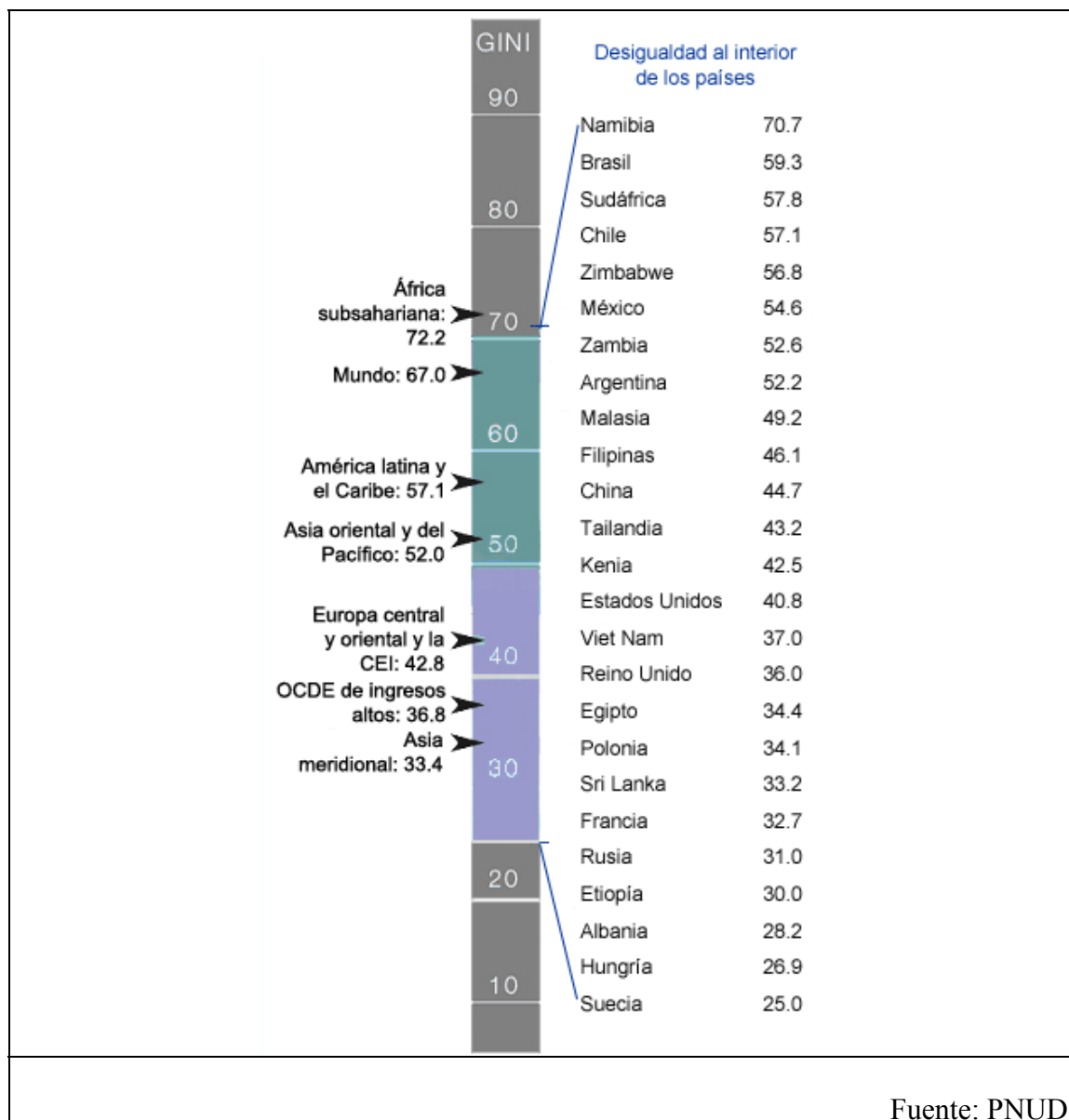
La línea de equidistancia representa la distribución ideal (el 20% de la población tiene el 20% del ingreso y así sucesivamente) mientras que la Curva de Lorenz representa el ingresos acumulado de cada segmento de la población -usualmente quintiles o deciles- (en el ejemplo al 20% de la población con menores ingresos corresponde el 7% de la renta, al 40% de la población con menores ingresos el 16%...).

El área comprendida entre la línea de equidistancia y la Curva de Lorenz se denomina "área de concentración". Al área que queda dentro del triángulo con un vértice abajo y a la derecha la denominamos Área bajo la Curva de Lorenz.

El índice adoptará en consecuencia un valor que oscila entre 0 y 1, extremos que representan la máxima igualdad y la máxima desigualdad respectivamente: cuanto más cerca este de 1 el valor del Coeficiente de Gini mayor será el nivel de desigualdad relativa del grupo en estudio.

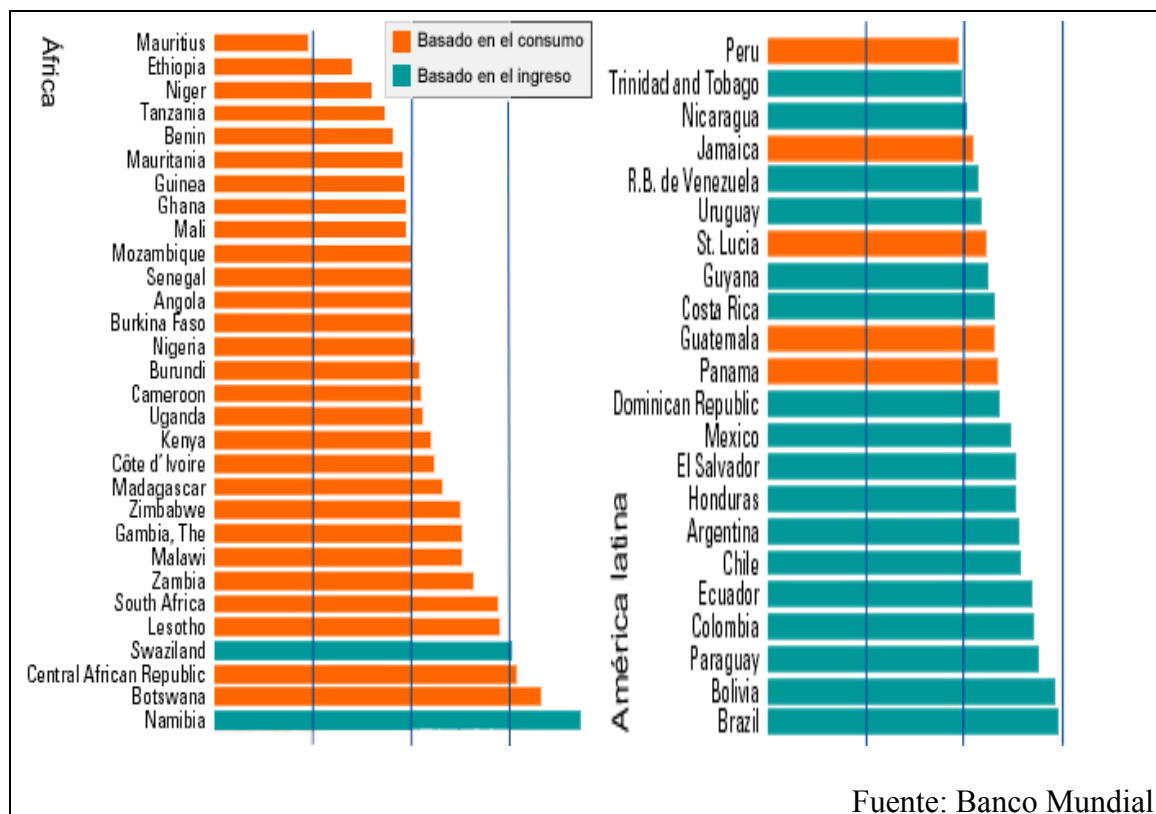
Veamos ahora el índice de Gini para regiones y para un grupo de países:

Coeficiente de Gini de distribución del ingreso (PBI *per cápita* en dólares PPA)



Si nos adentramos en las dos regiones con mayor desigualdad hallamos el siguiente resultado:

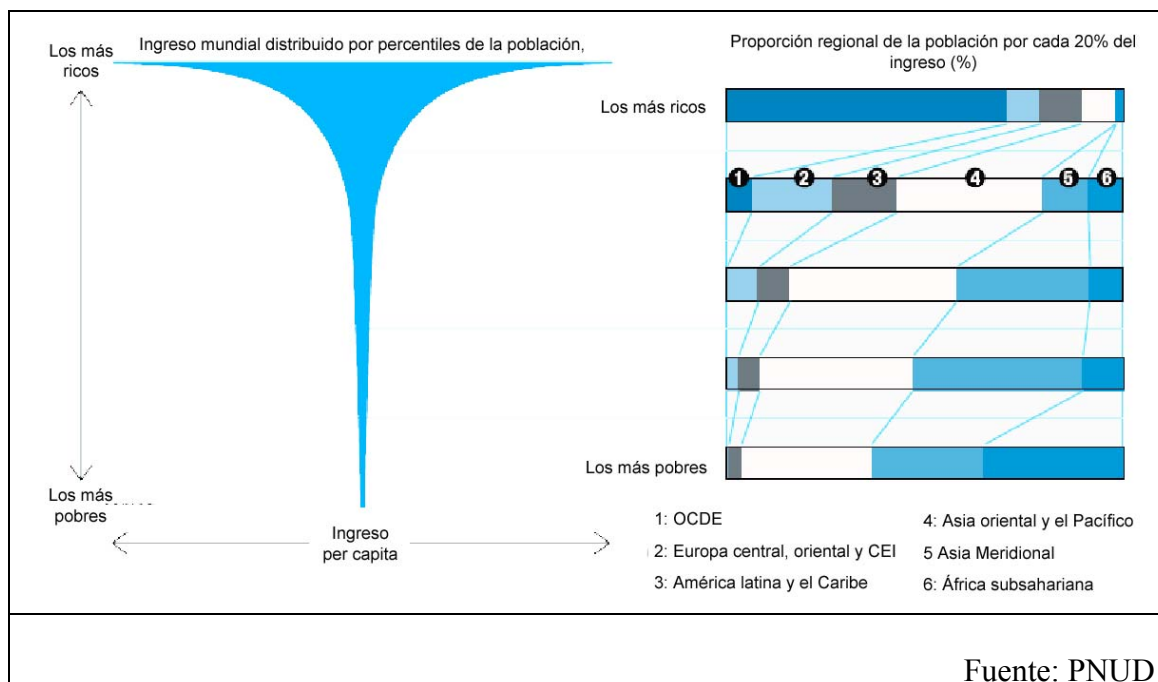
Índice de Gini para países de África y América Latina y el Caribe



Retomando las consideraciones del Informe sobre Desarrollo Humano de 2005 hallamos una afirmación que nos ayuda a construir un puente entre la desigualdad entre Estados y la desigualdad entre las poblaciones: “Las desigualdades de ingreso entre países representan el grueso de la desigualdad de ingreso en el mundo, ya que cerca de dos tercios de la desigualdad total se deriva de esta fuente. La desigualdad al interior de los países explica el saldo” (PNUD, 2005:42).³⁶

El siguiente gráfico acompaña esa aseveración:

³⁶ La desigualdad entre los deciles y los quintiles de un importante número de países es seguida por el PNUD a través de la tabla “Desigualdad de ingresos o consumo” que integra los Informes de Desarrollo Humano.



Otra muestra en igual sentido surge de considerar en particular al grupo de Estados con menores niveles de Desarrollo a nivel mundial, los “Least Developed Countries” (LDCs).

El primer conjunto de LDCs fue definido por las Naciones Unidas en el año 1971, desde entonces el grupo ha crecido hasta llegar a incluir a sus actuales 50 miembros³⁷. El creciente número de LDCs en un mundo cada vez más rico es otro dato que ayuda a conformar el cuadro de desigualdad internacional.

Respecto de la consideración de la desigualdad entre Estados como punto de partida para el análisis de las desigualdades entre personas y grupos a nivel mundial, existe una crítica que queda bien ejemplificada en un artículo de Virginia Postrel publicado en el *New York Times* el 15 de agosto de 2002 (ver Foser, 2002).

Allí se afirma que “The United Nations report and others looked at gaps in income of the richest and poorest countries -not rich and poor individuals. That means the formerly poor citizens of giant countries could become a lot richer and still barely show up in the data” (Postrel, 2002)

Si bien es absolutamente cierto que al medir la desigualdad entre países su tamaño y densidad poblacionales no son variables que se tengan en consideración -el país conforma la unidad de análisis como un todo- también lo es que ese “todo” se compone de ingresos que de alguna forma se reparten entre sus habitantes.

³⁷ Los LDC originales eran Afganistán, Benin, Bhután, Botswana, Burundi, Chad, Etiopía, Guinea, Haití, Lao RPD, Lesotho, Malawi, Maldivas, Malí, Nepal, Níger, Rwanda, Somalia, Sudán, Uganda, Tanzania, Alto Volta (hoy Burkina Faso), Samoa y Yemen. Se han sumado desde entonces Bangladesh, República Centroafricana, Gambia, Cabo Verde, Comores, Guinea-Bissau, Djibouti, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Togo, Vanuatu, Kiribati, Mauritania, Tuvalu, Myanmar, Mozambique, Liberia, Camboya, Madagascar, Islas Salomón, Zaire, Zambia, Eritrea, Angola, Senegal y Timor Leste. El único país que se ha “graduado” ha sido Botswana. Actualmente se revisa el ingreso al grupo de LDCs de Papua Nueva Guinea y Zimbabwe, mientras que Cabo Verde y Maldivas están en proceso de graduación (tendrán lugar en 2007 y 2010 respectivamente).

Pero Postrel avanza y dice “Over the last three decades, and especially since the 1980's, the world's two largest countries, China and India, have raced ahead economically. So have other Asian countries with relatively large populations.

The result is that 2.5 billion people have seen their standards of living rise toward those of the billion people in the already developed countries - decreasing global poverty and increasing global equality” (Postrel, 2002).

Hay aquí una -creemos- intencionada confusión entre desigualdad y pobreza. Mantengamos el ejemplo de la India, uno de los países mencionados por la autora.

Según datos correspondientes a 1999 -últimos disponibles- brindados por el BM y reproducidos por el PNUD (2006) el decil más pobre de la población de ese país recibía el 3.9% de los ingresos y el decil más rico el 28.5%. Si en lugar de deciles referimos a quintiles las proporciones cambian al 8.9% y 43.3% respectivamente.

India se ha enriquecido y miles de hindúes han abandonado la pobreza, es cierto, pero la desigualdad es persistente, lo que se ve aún más claro si hacemos la siguiente regresión:

Distribución del ingreso en India (1983, 1991, 1997)			
	1991	1997	1999
10% más pobre	3.7 %	3.5 %	3.9 %
10% más rico	28.4 %	33.5 %	28.5 %

Fuente: Banco Mundial

Es decir que la única mejora que hallamos aparece entre 1997 y 1999 -luego de un período de incremento de la desigualdad- y no logra mejorar la situación existente al inicio de la década de 1990. No es un ejemplo de progreso hacia una distribución más igualitaria del que ufanarse.

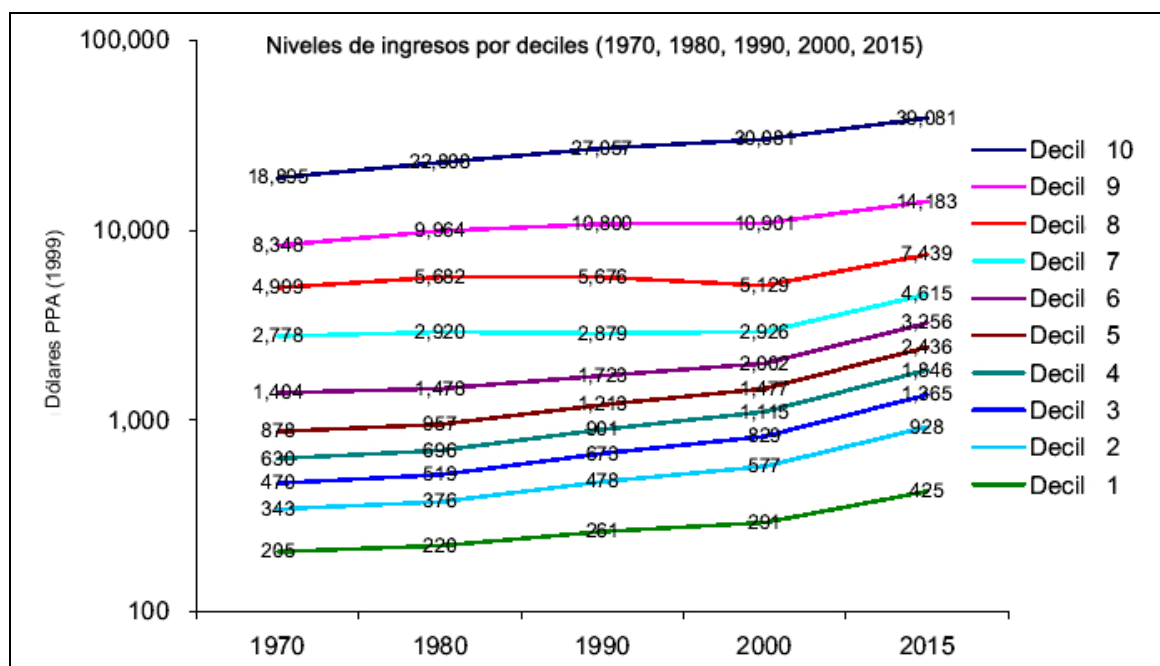
Veamos el caso de China, país que mayores aportes ha realizado a las estadísticas sobre reducción de la pobreza a nivel mundial.

Distribución del ingreso en China (1983, 1991, 1997)			
	1992	1998	2002
10% más pobre	2.6%	2.4 %	1.7 %
10% más rico	26.8 %	30.4 %	31.9 %

Fuente: datos de 1992 y 1998: Banco Mundial;
de 2002: *China Human Development Report 2005*

La desigualdad medida por deciles se ha ido ampliando a lo largo de todo el proceso, aún cuando se producía la reducción de la pobreza, lo que plantea dudas sobre la sostenibilidad de ese éxito.

A nivel mundial la evolución de la desigualdad según el ingreso correspondiente a cada decil de la población ha sido estudiada, entre otros, por Dikhanov (2005) quien presenta el siguiente gráfico:



Concentrando nuestra atención en los datos referentes a 1990, 2000 y la proyección a 2015 hallamos la siguiente relación:

Ingresos mundiales por deciles en dólares PPA (1999) y por deciles y porcentaje para el primer y décimo decil y para el primer y quinto quintil. (1990, 2000, 2015)							
		1990	Quintil	2000	Quintil	2015 ^a	Quintil
Decil 1	<i>Quintil 1</i>	261	<i>1.43%</i>	291	<i>1.56%</i>	425	<i>1.79%</i>
Decil 2		<i>0.50%</i>		577		<i>0.56%</i>	
Decil 3		673		829		1365	
Decil 4		901		1115		1846	
Decil 5		1213		1477		2436	
Decil 6		1723		2002		3256	
Decil 7		2879		2926		4615	
Decil 8		5676		5129		7439	
Decil 9	<i>Quintil 5</i>	10800	<i>73.27%</i>	10901	<i>74.07%</i>	14183	<i>70.47%</i>
Decil 10		<i>52.37%</i>		30081		<i>51.71</i>	
Total		51661		55328		75574	

^a: Estimado

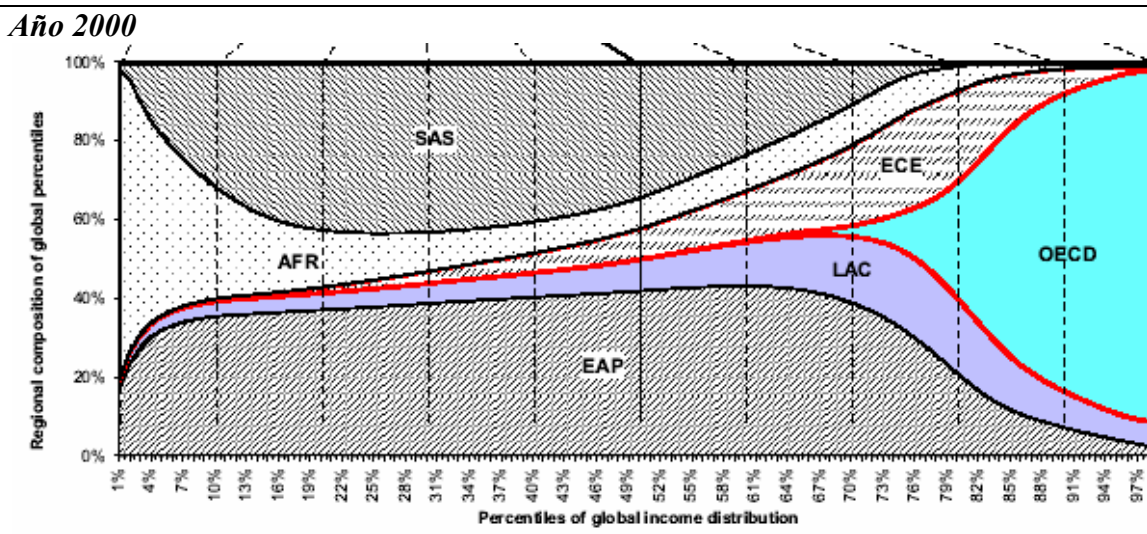
Fuente: realizado sobre la base de Dikhanov (2005)

La estimación de Dikhanov ilustra lo que decíamos anteriormente: se ve la mejoría del porcentaje que reciben los agrupamientos de menores ingresos, pero aun así para 2015 se estima que el 10% y el 20% más ricos recibirán el 51.71% y el 70.47% del ingreso total, mientras que el 10% y el 20% más pobres recibirán solamente el 0.56% y el 1.79%, respectivamente.

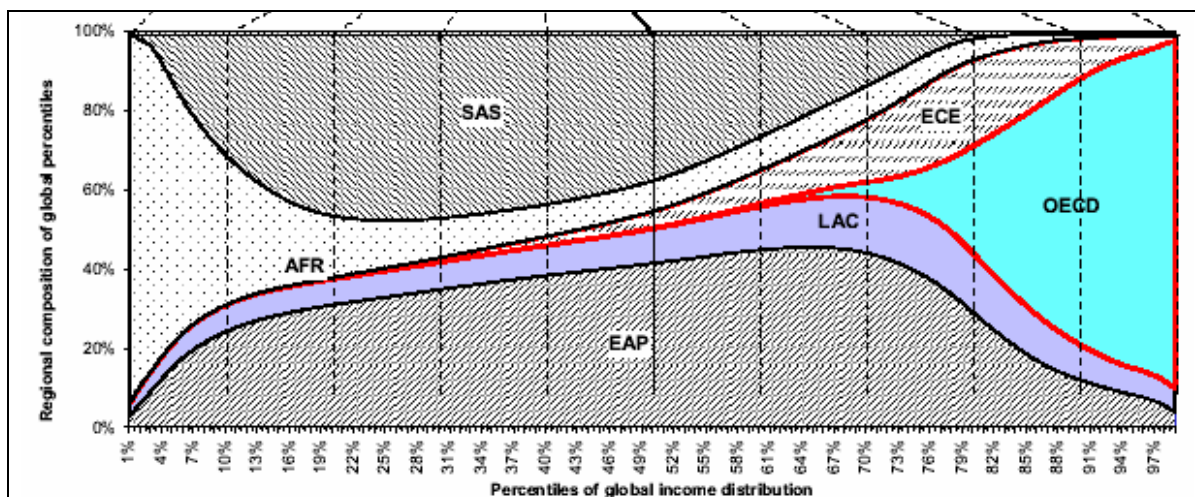
El seguimiento de este indicador en particular arroja resultados frustrantes que hacen pensar en una vieja discusión dentro de la economía del desarrollo: en la lucha contra la pobreza ¿Qué se debe perseguir primero? ¿El crecimiento económico o la mejora de los niveles de equidad? Ya hace años la teoría demuestra que no es posible lo uno sin lo otro.

Si descomponemos estos datos a nivel regional el cuadro repite las diferencias ya vistas respecto de la distribución geográfica de la pobreza, y lo primero que se observa es el incremento de las áreas de África (AFR) y América Latina y el Caribe (LAC) en el cuadrante correspondiente al decil más bajo, así como el mejor posicionamiento de Asia (SAS+EAP) y de Europa Central y del Este (ECE).

Distribución regional del ingreso mundial según deciles (Años 2000 y 2015^a)



Año 2015^a



^a: Estimado

Fuente: Dikhanov (2005)

Nos resta observar la situación del segundo indicador que acompaña la meta 1: el coeficiente de la brecha de pobreza medido como la incidencia de la pobreza multiplicada por su gravedad.

“The indicator measures the *poverty deficit* of the entire population, where the poverty deficit is the per capita amount of resources that would be needed to bring all poor people above the poverty line through perfectly targeted cash transfers” (Banco Mundial, 2003:9).

Para calcularlo se realiza una operación simple multiplicando la proporción de personas que vive por debajo de la LP internacional de 1 dólar PPA diario por la diferencia entre el valor de dicha LP y el ingreso medio que percibe la población que vive por debajo de la LP.

Ejemplo de cálculo del coeficiente de la brecha de pobreza:

Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día (Incidencia de la pobreza): 40%

Ingreso promedio de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día (Profundidad de la pobreza): 0.75 dólar PPA por día, indica una carencia promedio del 25% del ingreso mínimo necesario para salir de la pobreza extrema.

Coeficiente de la brecha de pobreza = 40 X 25 = 1000 = 10%

Los primeros datos referidos a este indicador en el marco de los ODM aparecen en el Informe del Secretario General sobre la aplicación de la Declaración del Milenio de 2002 que para 1990 refiere a un coeficiente de brecha de pobreza mundial de 8.6, y que en 2000 se reduce a 6.9 (Naciones Unidas, 2002b).

Dos años después los datos se presentan desagregados por región, configurando el siguiente cuadro:

Coeficiente de la brecha de pobreza

	1990	1999	2001
África Septentrional	0.5	0.3	0.3
África subsaharina	19.5	18.6	20.5
América Latina y el Caribe	3.5	4.1	3.5
Asia oriental	8.9	4.2	3.9
Asia meridional	10.3	7.1	7.1
Asia sudoriental	3.8	2.0	1.7
Asia occidental	0.4	1.0	0.9
Comunidad de Estados Independientes	0.2	2.9	1.0
Países en transición de Europa sudoriental	0.3	0.6	0.6

Fuente: Naciones Unidas

Al igual que nos ocurría con el indicador anterior si comparamos estos datos con los que presentaban dos años antes hallaremos pequeñas diferencias. Referimos a lo dicho supra al respecto.

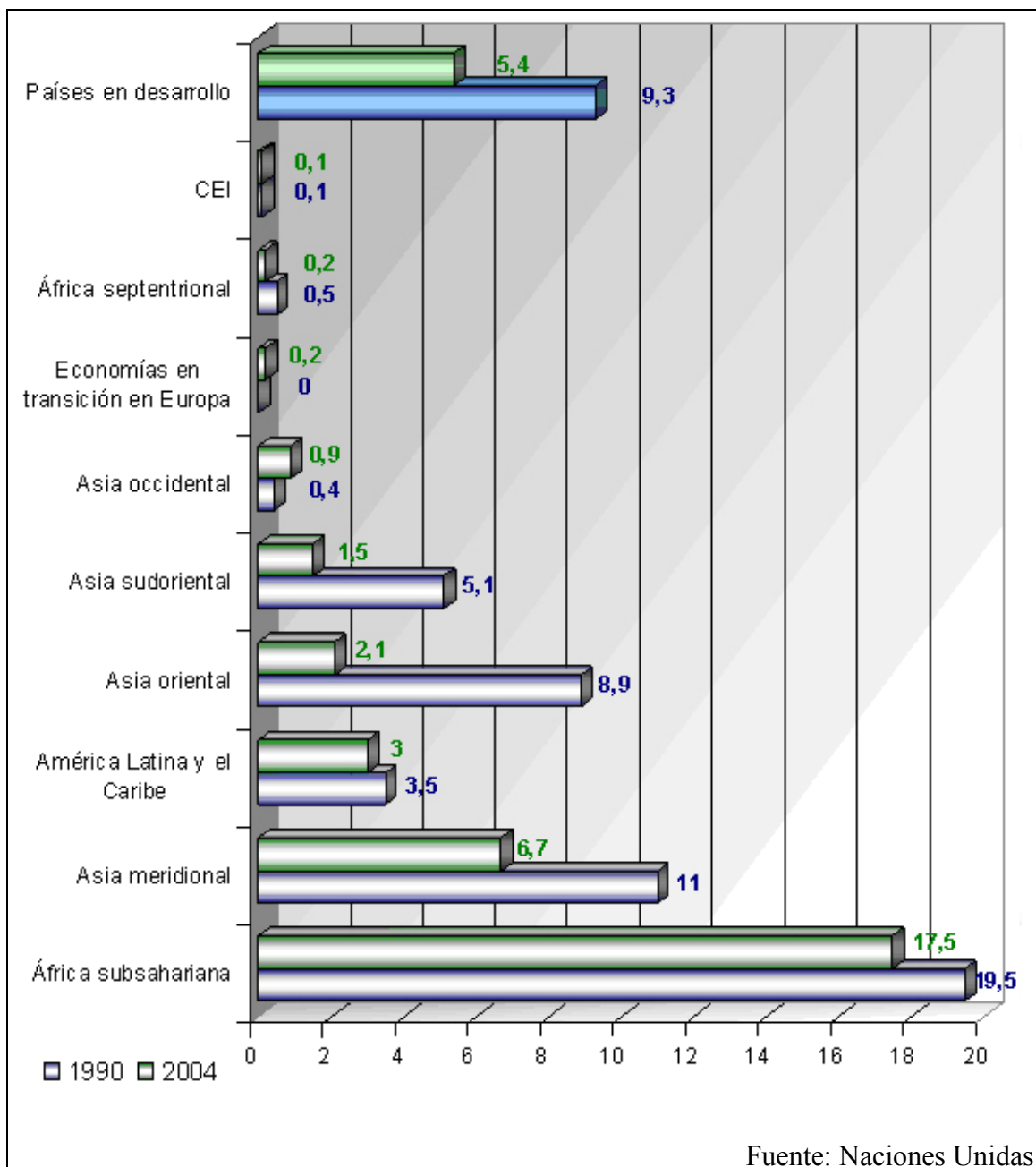
De estos primeros datos regionales destacamos que la brecha en África subsahariana para 1990 casi duplicaba la de Asia meridional, que era la segunda peor marca, pero para 2001 ¡casi la triplica!

El Informe sobre Desarrollo Humano 2005 ensaya dos posibles respuestas a la pregunta sobre el nivel de captación de riquezas por los países pobres que nos aportan nueva información.

Se afirma que “la brecha entre el ciudadano medio de los países más ricos y el de los más pobres es enorme y está aumentando. En 1990, el norteamericano medio era 38 veces más rico que el tanzano medio y hoy es 61 veces más rico que éste. El ingreso medido en términos de paridad del poder adquisitivo en los países de ingreso bajo como grupo constituye la décima tercera parte del nivel de los países de ingreso alto [pero] Si el cálculo se realiza ponderando la población, el esquema cambia. Debido al incremento más rápido del ingreso en China y en la India (aunque en forma menos espectacular) que en los países de ingreso alto durante los últimos dos decenios, la brecha media se ha ido estrechando en términos relativos” (PNUD, 2005:40).

El Informe de 2007 Objetivos de Desarrollo del Milenio presenta un cuadro alentador

**Coefficiente de la brecha de pobreza por región
(1990 y 2004)**



Este gráfico está mostrando un incremento en el ingreso promedio de quienes viven en la pobreza extrema y la consecuente reducción de la brecha a nivel general, con las importantes excepciones de Asia occidental, la región de países de Europa oriental y la CEI.

Si observamos la situación a nivel de países las desigualdades son mayores. Tomamos como ejemplo a aquellos países para los cuales los últimos datos disponibles dan como resultado una brecha de pobreza mayor a 20 y aquellos con una brecha de pobreza menor a 5, y nos valemos de la LP de 1 dólar PPA diario:

Brecha de pobreza extrema por países seleccionados

País	Brecha de pobreza
------	-------------------

	Extrema (LP 1 dólar PPA al día)	(LP 2 dólares PPA al día)	Año de medición	
	<i>Coficiente (% LP)</i>	<i>Coficiente (% LP)</i>		
Haití	>20	40	58.5	2001
Sierra Leona		39.5	51.8	1989
República Centroafricana		38.1	58.4	1993
Malí		37.4	60.5	1994
Nigeria		34.5	59.5	2003
Níger		34.0	54.6	1995
Madagascar		27.9	51.8	2001
Tanzania		24.4	43.3	1991
Burundi		22.7	48.9	1998
Albania		<5		2.0
Argelia			3.8	1995
Armenia			7.1	2003
Bulgaria			1.5	2003
Chile			2.5	2000
República Árabe de Egipto			11.3	1999- 2000
República Islámica de Irán			1.5	1998
Jamaica			2.7	2000
Jordania			1.4	2002
Kazajstán			6.3	2003
Kirguistán			5.8	2002
Letonia			2.6	1998
Lituania			1.5	2000
Malasia			2.0	1997
Marruecos			3.1	1999
Rusia			1.3	2002
Eslovaquia			0.8	1996
Sri Lanka			11.9	2002
Tailandia			9.0	2000
Túnez			1.3	2000
Uruguay			0.8	2000
Belarús				2000
Croacia				2001
República Checa				1996
República Dominicana				1998
Hungría			2002	
República de Corea		<0.5	1998	
Macedonia			2003	
Polonia			2002	
Portugal			1994	
Eslovenia			1998	

Fuente: Banco Mundial

Más allá de cuestiones tales como que Haití -país con mayor brecha de pobreza- y República Dominicana -integrante del grupo de los mejor posicionados- comparten fronteras y en conjunto comparten una isla, las desigualdades son enormes aún considerando, como lo estamos haciendo, países considerados “en desarrollo” por el Informe de Desarrollo Mundial del BM.

Si tomamos la LP de 2 dólares PPA de ingreso por día el nuevo coeficiente de la verdadera brecha de pobreza -el anterior es en realidades coeficiente de pobreza “extrema”, calificativo que no se debe olvidar- es aún peor.

Entre los 31 países con mejores estadísticas en el punto de nuestro interés hallamos 10 en los cuales el coeficiente no sufre modificaciones -se mantiene por debajo de 0.5%-. Son los casos de Belarús, Croacia, República Checa, República Dominicana, Hungría, República de Corea, Macedonia, Polonia, Portugal y Eslovenia, todos los cuales comparten otra característica: son los únicos que al momento de la medición tenían menos del 2% de su población viviendo debajo de la LP de 2 dólares PPA por día.

Aquí los datos sugieren nuevamente que la lucha contra la pobreza debe necesariamente avanzar en paralelo con la lucha contra la inequidad, tanto a nivel interno como internacional.

En este sentido el seguimiento de los indicadores segundo y tercero de la meta 1 son tan relevantes como el primero, aunque a veces se los deje de lado por existir más y mejor información sobre este y porque es el que -desde una mirada más simple- parecería ir en línea más directa con la meta formulada.

CONCLUSIONES A LA PARTE 3

La mirada específica sobre la primera meta del milenio nos permite confirmar las apreciaciones realizadas en las conclusiones de los capítulos anteriores en los siguientes sentidos:

- El problema de la pobreza mundial no está vinculado con la carencia de recursos sino con su distribución que dista mucho de ser equitativa.
- La concepción de la pobreza como carencia de recursos que se hace en esta meta no entra en contradicción con la noción amplia de pobreza. En ese sentido esta meta ubica un lugar como cualquiera de las restantes y está en interdependencia recíproca con ellas.
- Los patrones regionales de pobreza en sentido amplio, tal como los hemos reflejado en el capítulo anterior, están en sincronía casi perfecta con los patrones regionales de pobreza entendida como la mera carencia de recursos, lo que avala la idea de su necesario abordaje conjunto y es que, según lo estamos afirmando, todo es parte de un mismo fenómeno: la pobreza.
- La medida escogida por la meta 1 para definir que se entiende por “pobreza extrema” representa una línea de indigencia que, según lo vimos en el capítulo 1, solo es una entre las muchas posibles. De hecho su elección mantiene el espíritu de mínimos que informa a los ODM.
- Los compromisos asumidos por los Estados en el año 2000 no están siendo respetados. No obstante, la presión que han ejercido los ODM ha llevado a una gran cantidad de países a diseñar estrategias nacionales de Desarrollo centradas en la lucha contra la pobreza, estrategias que necesariamente exceden la mera pobreza de recursos.

Hasta aquí nos hemos mantenido dentro del marco internacional, con referencias mínimas a lo que sucede al interior de los países.

Es necesario, antes de buscar extraer conclusiones, realizar el análisis de una situación de un país en particular para observar cuáles han sido los resultados de la puesta en marcha del “proceso ODM” y su impacto sobre la pobreza.

Debido a la crisis económica y social que marcó el inicio del siglo para el país y por haber asumido un compromiso explícito con los ODM Argentina es un interesante caso para el análisis que proponemos.

PARTE 4: ARGENTINA. CRISIS, POST-CRISIS Y ODM

En este capítulo comenzaremos realizando un repaso sobre los abruptos cambios que se produjeron en los índices que reflejan el comportamiento social de la Argentina en el quinquenio 2000-2005, haciendo solo algunas referencias explicativas a la situación en años anteriores.

Sobre esa base vamos luego a presentar dos temas ligados a la superación de la crisis que estuvieron estrechamente ligados con las IFIs, concentrando nuestro interés en la salida del *default* y los juicios iniciados contra Argentina ante el CIADI.

Finalmente vamos a referirnos a la situación del país respecto de los ODM en general y de la meta de reducir la pobreza en particular.

CAPÍTULO 4.1: ARGENTINA EN CRISIS

La Argentina en el quinquenio 2000-2005: breve cuadro de situación social

El 10 de diciembre de 1999 asumía como Presidente de la República Argentina Fernando de la Rúa poniendo fin a una década de gobierno Justicialista encabezado por Carlos Saúl Menem. La vicepresidencia quedaba a cargo de Carlos Álvarez³⁸.

Uno y otro eran los máximos líderes de la Unión Cívica Radical (UCR) y del Frente por un País Solidario (FREPASO), partidos que junto a otros de menor tamaño habían conformado la Alianza, fuerza política que se impuso en las elecciones realizadas ese mismo año a la fórmula del Partido Justicialista integrada por Eduardo Duhalde y Ramón Ortega.

La economía argentina del gobierno de Menem estuvo marcada por la figura y el programa de Domingo Cavallo -tercer Ministro de Economía de la gestión Menem- quien había asumido la máxima responsabilidad en la conducción económica nacional el 1º de marzo de 1991.³⁹

Cavallo fue el ejecutor del “Plan de Convertibilidad” que se aplicó en Argentina entre abril de 1991 y enero de 2002, si bien formalmente el proceso comenzó el 27 de marzo de 1991 con la sanción de la “Ley de Convertibilidad del Austral” (Ley N° 23.928).

Los tres puntos esenciales de esta ley eran:

1. Establecimiento de un cambio fijo en paridad 1=1 entre el peso y el dólar estadounidense.
2. Las reservas de libre disponibilidad del Banco Central de la República Argentina (BCRA) debían mantenerse en un valor no inferior al valor de la base monetaria en pesos al cambio 1=1.
3. Libre elección entre el dólar y el peso como moneda de contrato.

“Los primeros años del régimen de convertibilidad trajeron resultados espectaculares. La inflación, vieja plaga del sistema económico argentino, convergió a niveles cercanos a cero y el crecimiento económico [...] llevó el ingreso de los argentinos a niveles superiores a los 8.000 dólares anuales *per cápita* [...] En 1997 los argentinos y el mundo entero apostaban a la continuidad de lo que se llamaba el modelo de convertibilidad” (HEC-CEPAL, 2003).

No obstante la economía nacional entró en 1998 en un espiral recesivo. Atrapada en su propia libertad la convertibilidad fija peso-dólar actuó como un salvavidas de plomo para enfrentar la recesión.

Ante el empeoramiento gradual de la situación económica y social de la Rúa cambia dos veces a su ministro de economía: al originalmente designado José Luis Machinea (10/12/99 al 02/03/2001) le sucede un brevísimo paso por el cargo de Ricardo López Murphy (05/03/2001 al 19/03/2001) y el regreso de Domingo Cavallo el 20/03/2001.

¡Tres Ministros de Economía en un mes!

A partir de allí se aceleró la descomposición de la situación: si bien en 2000 se había iniciado el retiro de depósitos de los bancos y fuga de capitales hacia el exterior es a partir de la segunda mitad de 2001 cuando esta tendencia se acelera.

³⁸ Renunció al cargo el 06/10/2000.

³⁹ Con anterioridad habían acompañado la presidencia de Menem como Ministros de Economía Néstor Rapanelli (18/07/89 al 18/12/89) y Erman Gonzalez (19/12/89 al 04/02/91). Tras la salida de Cavallo (01/03/91 al 06/08/96) asumiría el cargo Roque Fernandez (06/08/96 al 10/12/99).

En junio de ese año se anuncia un “megacanje” -una operación de canje de títulos públicos con vencimiento en 2001-2005 por nuevos títulos con vencimiento entre 2006 y 2031⁴⁰- y la ampliación de la convertibilidad estableciendo que la paridad sería definida no con el dólar sino con una canasta que vinculaba su valor y el del recién creado Euro.

En julio se sancionaba la ley de “Déficit cero” que obligaba a lograr esa meta tanto a la nación como a las provincias, el resultado es la aparición de bonos provinciales, el más extendido sería el que emitía la Provincia de Buenos Aires y al que se denominó “Patacón”. Si bien los bonos no eran moneda de curso forzoso llegaron a funcionar prácticamente como tal.

En septiembre el FMI aprobaba un crédito por 8.000 millones de dólares.

En octubre las elecciones parlamentarias resultan en una derrota del partido gobernante y se verifican altos índices de votos en blanco (8.2% del padrón) y nulos (12.9%). No concurren a votar el 26% de las personas habilitadas para hacerlo. Si sumamos los votos en blanco, los votos nulos y la ausencia a los lugares de votación el porcentaje sobrepasa el 40% del total del padrón.

En noviembre el Ministro anunciaba que no se lograría llegar a la meta “déficit cero” en ese año y el 3 de diciembre se anuncia el “corralito”, una restricción a la utilización de los depósitos bancarios que impedía el retiro de sumas superiores a los 250 pesos (o dólares) en efectivo por semana del total de las cuentas que se titularizaran en cada institución bancaria.⁴¹

Igualmente se prohibían las transferencias al exterior exceptuadas aquellas que correspondieran a operaciones de comercio exterior, pago de gastos o retiros que se realicen en el exterior a través de tarjetas de crédito o débito emitidas en el país, o a la cancelación de operaciones financieras -las últimas con sujeción a previa autorización del BCRA-.

El 17 de diciembre se inician una serie sucesiva de saqueos a comercios – fundamentalmente a supermercados- y el 19 y 20 hubo masivas concentraciones en la Plaza de Mayo al grito de “que se vayan todos” que fueron duramente reprimidas dejando un saldo de 4 muertos.

La descomposición de la situación detonó una corrida bancaria seguida inmediatamente de una fuga de capitales. Ninguna de las medidas anunciadas sirvió para detener la crisis.

Nueve meses antes, debido a la falta de logros de sus primeros dos ministros de economía, de la Rúa había convocado nuevamente a Domingo Cavallo para ocupar el cargo⁴². Ante el escándalo social ambos debieron renunciar el 20 de diciembre dejando al país en una crisis económica y social que no tenía antecedentes: en pocos días se sucedieron cinco presidentes -Fernando de la Rúa (renunció a su cargo el 20/12/2001), Ramón Puerta (Presidente Interino del 20/12/2001 al 23/12/2001), Adolfo Rodríguez Saa (del 23/12/2001 al 31/12/2001), Eduardo Camaño (Presidente Interino del 31/12/2001 al 01/01/2002) y Eduardo Duhalde (asumió la presidencia el 01/01/2002)-.

⁴⁰ Por denuncias basadas en esta operación el Juez Jorge Ballesteros procesaría en 2006 a Fernando de la Rúa y a Domingo Cavallo.

⁴¹ Según se anunció la medida iba a estar en vigor por 90 días, pero sólo se liberaron los depósitos el 2 de diciembre de 2002, un año después de su puesta en vigor.

⁴² Cavallo reasumió el cargo el 20/03/2001. Le habían precedido José Luis Machinea (10/12/99 al 02/03/2001) y Ricardo López Murphy (05/03/2001 al 19/03/2001).

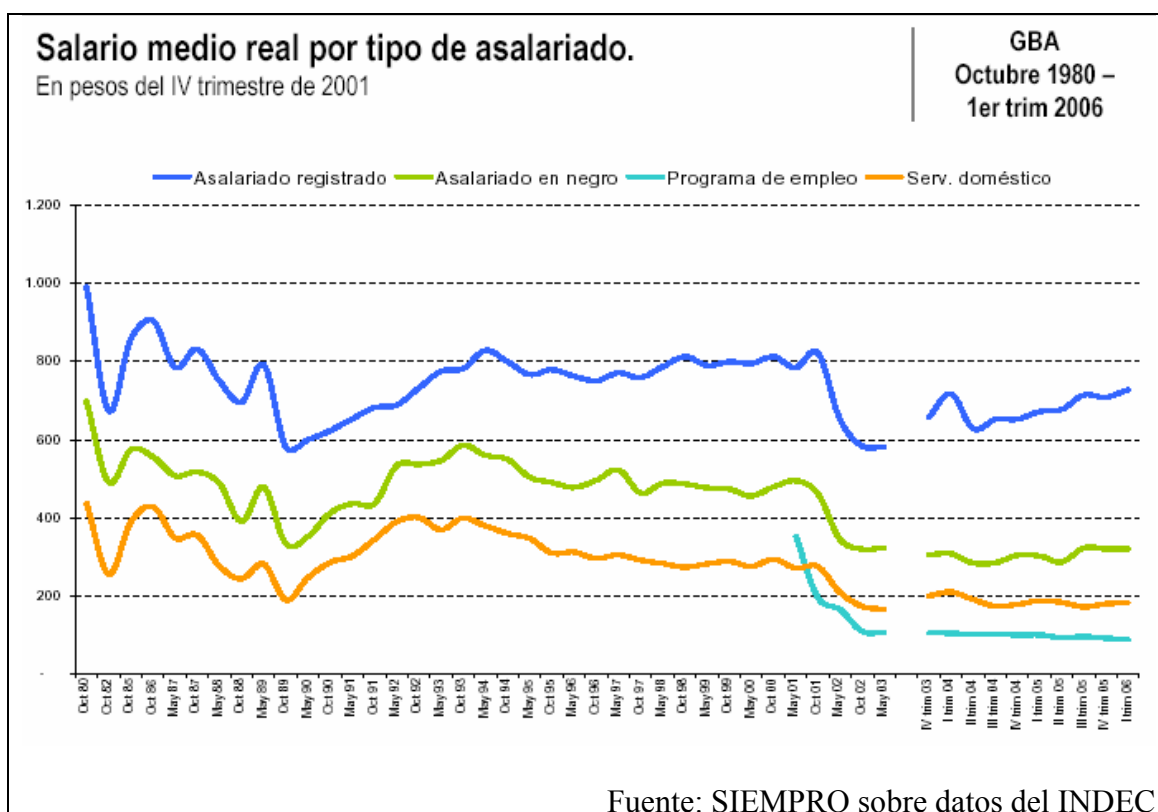
Durante la semana en que ejerció la Presidencia, en realidad el mismo día en que la asumió, Rodríguez Saa declaró la cesación de pagos de parte de la deuda pública nacional, manteniendo los compromisos contraídos con el FMI y el BM en tanto que “acreedores privilegiados”.

Tan sólo unos días después, estando ya Duhalde al frente de la Casa Rosada, se anunciaba un paquete de medidas que significaban el fin de la convertibilidad entre el peso y el dólar, estableciéndose un doble mercado de cambio: el primero con un dólar fijo para operaciones comerciales a 1.40 pesos por dólar para el resto de las transacciones la flotación fue libre.

Posteriormente ambos mercados fueron unificados bajo la norma de la libre flotación.

En este marco los números que mostraban las estadísticas sociales ilustraban la gravedad de la situación en que estaba sumida la mayor parte de los argentinos.

“La devaluación encontró a los salarios en el nivel histórico más bajo de las últimas 5 décadas [...] A fines del 2001, el salario real era un 60% inferior al de la década del 50, un 50% al de los 70, un 25% más bajo que en los 80 y un 10% inferior al de los años 1989/90” (Bermudez, Campanario, Borgani; 2002:s/n).



Paralelamente a la caída en el poder adquisitivo de los salarios se producía un incremento del desempleo y del subempleo. El primero llegó a un máximo de 21.5 % en la medición de mayo de 2002 y el segundo al 19.9% en octubre de ese mismo año.

**Evolución de las tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación
(Total de aglomerados urbanos, mayo de 2000 a mayo de 2003)**

Mes	Actividad	Empleo	Desocupación	Subocupación Horaria
-----	-----------	--------	--------------	----------------------

	(%)	(%)	(%)	Total (%)	Demandante (%)
Mayo 2000	42,4	35,9	15,4	14,5	9,5
Oct. 2000	42,7	36,5	14,7	14,6	9,3
Mayo 2001	42,8	35,8	16,4	14,9	9,6
Oct. 2001	42,2	34,5	18,3	16,3	10,7
Mayo 2002	41,8	32,8	21,5	18,6	12,7
Oct. 2002 ¹	42,9	35,3	17,8	19,9	13,8
Mayo 2003 ²	42,8	36,2	15,6	18,8	13,4

1: Hasta mayo 1995 el relevamiento se realizaba en 25 aglomerados. En octubre de ese año se incorporaron Concordia, Río Cuarto y Mar del Plata-Batán y en la onda de octubre 2002 se incorporaron tres nuevos aglomerados: Viedma-Carmen de Patagones, San Nicolás-Villa Constitución y Rawson-Trelew. A partir de esta medición, la Encuesta se releva en un total de 31 aglomerados urbanos.

2: Los resultados de Mayo 2003 no incluyen el aglomerado Gran Santa Fe, cuyo relevamiento se postergó debido a las inundaciones.

Fuente: INDEC

Estos datos pueden ser mejor comprendidos en el contexto de la evolución del PBI nacional:

Trimestre	PIB a precio de mercado (en millones)	
I-2001	259.2	
II-2001	284.8	↓
III-2001	263.1	↓
IV-2001	248.9	↓
I-2002	216.8	↓
II-2002	246.3	↑
III-2002	237.4	↓
IV-2002	240.4	↑
I-2003	228.6	↓

Fuente: INDEC

Como es lógico la situación reseñada se expresó en un incremento nunca antes visto de la pobreza y la indigencia en la Argentina, cuyo pico tuvo lugar en octubre de 2002, donde más de la mitad de la población se encontraba por debajo de la LP y más de un cuarto por debajo de la LP extrema, tal como lo ilustra el siguiente cuadro.

	Pobreza	Indigencia	Tasa de desocupación	Tasa de subocupación demandante	IPC ²
	(% habitantes)				
Mayo 1990	32.9		8.6		

(ODM)					
Mayo 2001	35.9	11.6	16.4	9.6	99.90 (0.2)
Octubre 2001	38.3	13.6	18.3	10.7	98.00 (-1.7)
Mayo 2002¹	53.0	24.8	21.5	12.7	122.91 (23.0)
Octubre 2002	57.5	27.5	17.8	13.8	136.61 (39.4)

1: hasta mayo de 2002 se evaluaban 28 aglomerados urbanos, a partir de entonces se incrementaron a 31.
 2: Índice de Precios al Consumidor (base 1999=100). Entre paréntesis el porcentaje de variación respecto al mismo mes del año inmediato anterior

Fuente: EPH-INDEC

Los planes sociales: la respuesta urgente a la crisis

La administración Duhalde respondió a esta realidad en enero de 2002 mediante la puesta en marcha de un Plan de Emergencia Social orientado a dirigir los recursos existentes a intervenciones en áreas consideradas “críticas”: pobreza y desocupación, salud y alimentación.

Fueron convocados a sumarse diferentes sectores nacionales (ver infra) e instituciones internacionales como la ONU, el BID, el BM y el FMI.

No se trataba de un ejercicio fácil: Argentina se había declarado en *default* con sus acreedores externos lo que produjo una reacción muy dura de parte del FMI y fue un obstáculo al momento de redefinir los términos de la ayuda financiera proveniente tanto de esa institución como del BM y del BID.

En estas condiciones tuvo lugar la implementación del mayor plan social que existió en la historia argentina: el Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH).

Puesto en marcha por Decreto del Poder Ejecutivo 565/2002 fechado el 3 de abril de 2002, su objetivo fundamental era -según el texto legal- “asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas”.

Haciendo referencia explícita a un “derecho familiar de inclusión social” el Decreto también alude, en su artículo 3, a un conjunto de objetivos específicos:

1. La concurrencia escolar de los hijos y el control de su salud, así como la incorporación de los beneficiarios a la educación formal.
2. La participación de los beneficiarios en cursos de capacitación laboral, orientados a su reinserción en el mercado de trabajo.
3. La incorporación de los beneficiarios en proyectos productivos o servicios comunitarios.

Podían ser beneficiarios del PJJH quienes reunieran las siguientes condiciones:

1. Ser jefe/a de hogar en situación de desocupado, acreditable mediante declaración jurada.
2. Tener hijos a cargo.
3. Si tuviera hijos menores de 18 años estos debían encontrarse cumpliendo su proceso educativo en condición de alumnos regulares y estar debidamente atendidos en el cuidado de su salud conforme pautas de control sanitario y los planes nacionales de vacunación.
4. En caso de tener a cargo hijos discapacitados debía certificarse tal situación.

5. Tener residencia permanente en el país.
6. Los jóvenes debían acreditar su condición de desocupados.
7. Los mayores de 60 años debían acreditar su condición de desocupados y no acceder a ningún beneficio previsional.

Los beneficiarios recibían una suma de 150 pesos a cambio de los cuales realizarían una contraprestación con una dedicación de entre 4 y 6 horas diarias en forma de actividades comunitarias, finalización del ciclo educativo hasta el nivel secundario, formación profesional o incorporación a una empresa a través de un contrato de trabajo.

No corresponde en este trabajo referir a las polémicas y críticas, sobre todo referidas a la gestión del PJJH en general y a la “distribución” -selección de beneficiarios- en particular, pero sí mencionar que éstas fueron muchas e importantes.

La participación de la sociedad civil en la gestión del PJJH tuvo lugar mediante el establecimiento de Consejos municipales, provinciales y nacional.

De acuerdo al artículo 9 del Decreto de origen del PJJH el mismo se ejecutaría “a través de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se aplicará por medio de los municipios” dejando el control en la adjudicación y la efectivización del mismo en manos de Consejos Consultivos a constituirse en las diferentes localidades, integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales y por los niveles de gobierno que correspondan.

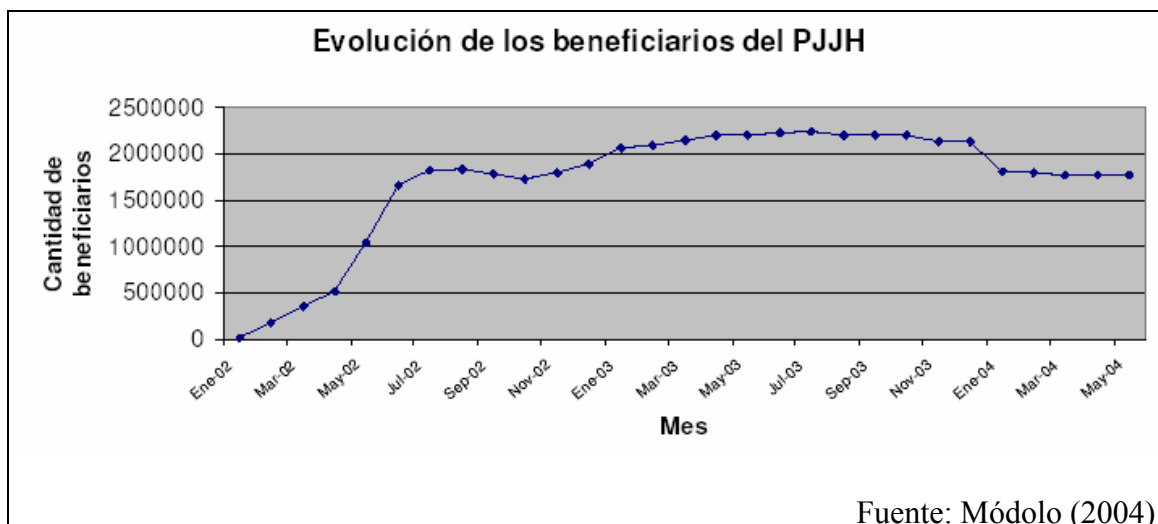
La autoridad de aplicación del PJJH fue el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Programa Jefes de Hogar						
Por porción de hogares con cobertura según quintiles de ingreso equivalente del hogar.						
	Quintiles					Promedio
	1	2	3	4	5	
2003	0,32	0,23	0,10	0,04	0,01	0,12
2004-I	0,32	0,22	0,10	0,03	0,01	0,11
2004-II	0,33	0,21	0,08	0,03	0,01	0,11
2005-I	0,33	0,19	0,07	0,03	0,01	0,10
2005-II	0,31	0,16	0,06	0,03	0,00	0,09
2006-I	0,28	0,15	0,06	0,02	0,00	0,09
2006-II	0,22	0,13	0,05	0,01	0,00	0,07

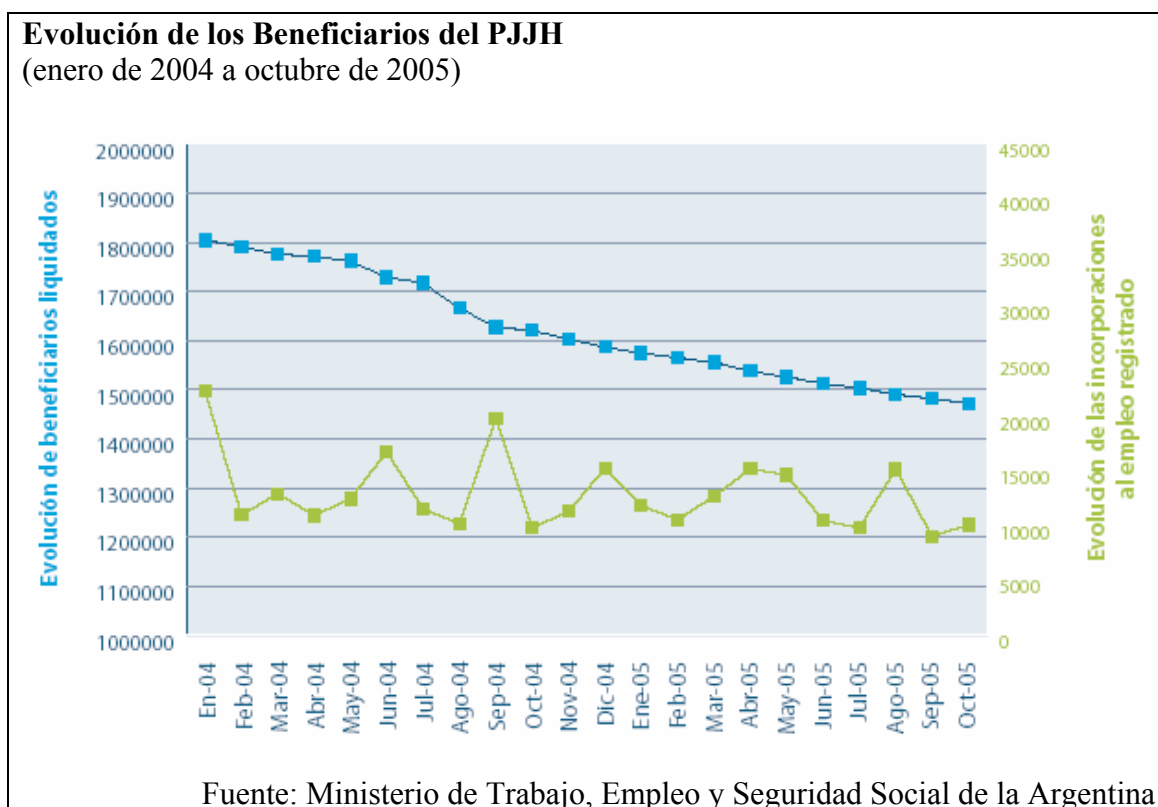
Fuente: INDEC sobre datos de la EPH

El PJJH incorporó entre enero y mayo de 2002 a 1.800.000 beneficiarios. “se pueden distinguir tres fases bien diferenciadas en su proceso de prestación: 1) puesta en marcha -enero a noviembre de 2002-, 2) consolidación -diciembre de 2002 a noviembre de 2003- y 3) desaceleración -diciembre de 2003 en adelante-” (Módolo, 2004).

Evolución de los Beneficiarios del PJJH
(enero de 2002 a mayo de 2004)



La tercera fase identificada por Módolo ha continuado produciéndose una reducción en la cantidad de beneficiarios del PJJH que se ha mantenido constante hasta finales de 2005.



Desde los aproximadamente 1.990.000 beneficiarios registrados en mayo de 2003 la cantidad se ha reducido hasta 1.472.187 en octubre de 2005.

Convergiendo con este proceso en 2004 el gobierno, por Decreto Presidencial 1506/04 estableció un nuevo esquema marco para las políticas sociales en el que el PJJH se mantiene orientado a promover una mejora en la inserción laboral de sus beneficiarios y se desarrolla el Plan Familias para la inclusión Social (Plan Familias) -en la órbita del

Ministerio de Desarrollo Social- con el objetivo de aumentar el capital social y promover el desarrollo humano de los hogares más vulnerables, estableciendo transferencias que se incrementan según cantidad de hijos del beneficiario.

La relación entre estos dos planes es directa: se perseguía que aproximadamente 750.000 mujeres beneficiarias del PJJH con 3 o más hijos pasaran al Plan Familias, manteniéndose dentro del PJJH los beneficiarios con mejores probabilidades de reinsertarse en el mercado laboral en el corto plazo. Los cambios se pusieron en marcha el primer día del año 2005.

Ya en agosto de 2003 se había dado inicio al plan “Manos a la Obra”, presentado como un plan nacional de desarrollo local y economía social orientado a financiar proyectos de desarrollo territorial socio productivos mediante el apoyo técnico y financiero a proyectos o acciones socio-productivas.

En palabras de Alicia Kirchner, Ministra de Desarrollo Social de la Nación, “El gobierno nacional busca colocar al empleo como eje de la integración social [...] El *Plan Manos a la Obra* es una expresión de las políticas sociales, que desde su propuesta sigue el lineamiento nacional de recuperación del empleo a otra escala, la de la economía social. Intenta vincular además con el Plan *Jefes y Jefas de Hogar* una propuesta de generación genuina de empleo en el marco de una economía solidaria” (Kirchner, 2003:4).

La Mesa de Diálogo Argentino: repensar la sociedad

Casi en forma paralela al lanzamiento del PJJH y coincidiendo con la primer flexibilización del “corralito” el gobierno del Presidente Duhalde convocó a una concertación nacional de diálogo entre diversos sectores políticos y sociales.

El llamado se hizo público mediante un discurso televisado en cadena nacional en el que el primer mandatario estuvo acompañado por monseñor Karlic, titular de la Conferencia Episcopal Argentina, y por Carmelo Angulo Barturen, Representante Residente del Sistema de Naciones Unidas en Argentina.

En su discurso Duhalde expresó: “Seré un trabajador más de esta convergencia que reúne a las principales fuerzas políticas, empresariales, laborales y sociales para enfrentar el derrumbe que nos pone en el límite de la anarquía y violencias fratricidas”.

La desde entonces denominada “Mesa de Diálogo Argentino” inició inmediatamente su labor, estableciéndose una “mesa coordinadora” y “mesas sectoriales”⁴³.

⁴³ Originalmente tres fueron finalmente cinco: Mesa Socio/laboral/productiva, Mesa de Salud, Mesa de Educación, Mesa de Reforma Judicial, Mesa de Reforma Política.

DETALLES DEL DIALOGO

LOS PROTAGONISTAS Participan de la mesa coordinadora

				
Juan Pablo Cafiero Vicejefe de Gabinete	J. Ma. Diaz Bancalari Diputado	Jorge Casaretto Obispo de San Isidro	J. Carlos Maccarone Ob. de Santiago del Estero	Angulo Berturen Naciones Unidas

También estarán presentes **Ramón Staffolani**, obispo de Río Cuarto, y un representante del Senado de la Nación

LA AGENDA

HOY
Iniciarán el diálogo, en forma separada, **Rodolfo Daer** (CGT oficial), **Hugo Moyano** (CGT disidente), **Victor De Gennaro** (CTA), asociaciones de defensa de los consumidores, **Anibal Ibarra**, en su carácter de presidente del Frente Grande, y representantes de la Asociación de Bancos Provinciales (Abapra).

MAÑANA
Llegarán **Angel Rozas**, como presidente de la UCR, y sectores empresariales. Para ese día, o el viernes, se espera la presencia de la asociación que agrupa a las empresas privatizadas y de la Asociación de Bancos (ABA)

FORMA DE TRABAJO	PLAZOS
■ La mesa coordinadora se subdividirá en tres, y cada obispo presidirá una de ellas, para acelerar los tiempos. Las reuniones durarán poco más de una hora.	■ Está prevista la confección de un borrador para los próximos días. Entre 4 y 6 semanas estará listo el informe final.

LA NACION

Fuente: Diario La Nación (Argentina), 16 de febrero de 2002

La primera reunión del Diálogo Argentino tuvo lugar el 16 de febrero de 2002 en la sede argentina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con la participación de representantes de las diferentes centrales de trabajadores, líderes políticos de la oposición y representantes del Banco interamericano de Desarrollo.

A pesar de haber sido invitados no concurrieron representaciones del FMI ni del BM⁴⁴.

El primer documento que originó el proceso recibió el título de *Bases para el Diálogo Argentino* - fechado el 30 de enero de 2002- donde se afirmaba que “El país necesita:

compromisos, actitudes públicas y ciudadanas que, lamentablemente, todavía no se han expresado con claridad en la Mesa del Diálogo Argentino. Hay quienes manifestaron no sentirse causantes de la crisis, aún cuando en realidad ostentan buena parte del poder económico. Otros han expresado con crudeza que el país necesita una situación aún más grave que la actual para encontrar su camino colectivo. Algunos ponen condiciones que son imposibles de financiar en una economía quebrada como la Argentina. Muy pocos han puesto el acento en los hechos de corrupción e impunidad que es imprescindible desterrar para que exista una República” (Diálogo Argentino, 2002:1).

No obstante ello reconoce entre los participantes una actitud de diálogo y de lo grave de la crisis que afectaba al país.

Realiza un primer conjunto de propuestas, entre las cuales destacamos:

1. Impulsar la reforma política para asegurar los principios de representatividad, legitimidad, proximidad y austeridad.
2. Precisar en los programas alimentarios los criterios de selección de beneficiarios, los contenidos nutricionales y definir los mecanismos de auditoría social.
3. Garantizar el acceso a medicamentos de la población excluida de cobertura, y apoyar con insumos a la red de hospitales públicos.
4. Atender los requerimientos financieros del PAMI y de las obras sociales.

⁴⁴ Sí lo harían en un encuentro posterior, que tuvo lugar el 22 de enero y del cual no trascendió información.

5. Incorporar al presupuesto del 2002 los recursos que garanticen un ingreso social universal para todas las familias por debajo de la línea de pobreza.
6. Lanzar urgentemente medidas orientadas a la generación de empleo.
7. Invertir en infraestructura social, vivienda y obra pública.
8. Respetar los derechos de los ciudadanos afectados por la crisis financiera, asegurando el repeto de los contratos entre ahorristas y entidades financieras.

Asimismo se pedía a los Embajadores y representantes de instituciones internacionales comprender la problemática social e institucional que vivía la Argentina y brindar el necesario apoyo internacional requerido.

Poco después, el 28 de febrero, se conocía el segundo y más importante documento originado en el Diálogo Argentino titulado *Construir la transición*.

Allí se asegura que “Durante su primer mes y medio de funcionamiento participaron del Diálogo Argentino más de mil personas pertenecientes a un centenar de organizaciones políticas, sindicales, empresariales, financieras, de la educación, de la cultura, de la salud y de distintos sectores de la sociedad” y tras repasar la crisis se señala que “La respuesta más urgente y necesaria frente a esta situación es la lucha contra la pobreza” (Diálogo Argentino, 2002b:3).

Este segundo documento desarrollaba las propuestas del anterior e incluía nuevas propuestas y acuerdos logrados en cada una de las áreas tratadas en las mesas sectoriales.

La Mesa de Concertación Socio/Laboral/Productiva propuso “universalizar las prestaciones por desempleo, como por ejemplo para jefes/as de hogar y ampliar la cobertura del seguro de desempleo, y aprovechar mejor los programas y recursos ya existentes [...] Propender a una integración mayor de los instrumentos para aumentar su focalización en las familias pobres, los cuales se diseñarán buscando apoyar la superación de la pobreza” (Diálogo Argentino, 2002b:23-24).

Al respecto la Agencia Informativa Católica Argentina había adelantado información el día 30 de enero de 2002 al dar a conocer que “Entre las medidas concretas que propondrá la Mesa del Diálogo Argentino al Gobierno se destaca la implementación de un seguro de desempleo para 2,5 millones de desocupados [...] El subsidio rondaría los 150 pesos mensuales a cada uno de los beneficiados, lo que supone una inversión de cerca de 4.500 millones de pesos. Hará falta conseguir entonces 3.500 millones de pesos porque este subsidio englobaría el que ya está en ejecución para los jefes y jefas de hogar, que ya tiene un presupuesto otorgado de 1.000 millones”.

El 23 de febrero exportadores del campo y la industria alimenticia anunciaron un aporte de 1.500 millones de pesos para la ampliación de la ayuda social.

El financiamiento restante debía ser conseguido en el exterior, fundamentalmente del BID, el BM y el FMI, aunque debe destacarse que a partir de la decisión del último de rechazar una propuesta de Cavallo en 2001 las tres instituciones habían suspendido el otorgamiento de nuevos créditos al país.

Argentina y las IFIs 1: el “mejor alumno” entra en cesación de pagos

Las relaciones entre la Argentina y las IFIs nunca han sido simples.

El país y el FMI -y en consecuencia las demás IFI- atravesaron una “primavera” durante la administración menemista, años en los que Argentina fue considerada la “mejor alumna” del FMI y disfrutó de discursos halagadores y de importantes préstamos.

Cuando se desató la crisis, todo eso fue “historia antigua”.

Ya en 2000 la situación macroeconómica de la Argentina mostraba signos de preocupación. Según datos del Ministerio de Economía el PIB había caído en el cuarto trimestre del año cerca de un 2% en relación a idéntico período del año anterior -con bajas que llegaron a representar el 13,4% en el sector de la construcción-, la Inversión Interna Bruta Fija (IIBF) medida a precios de 1993 sufrió su novena caída consecutiva registrando un valor interanual de -10,8%, las remuneraciones promedio cayeron en un 0,5%, El empleo declarado en sectores productores de bienes bajó el 3,7%, la EPH mostraba un crecimiento de la pobreza del 18.9% a fines de 1999 al 20.8% a fines de 2000, la balanza de pagos presentaba en el último trimestre de 2000 un déficit de cuenta corriente de 2.253 millones de dólares estadounidenses, las rentas netas de la inversión mostraron en 2000 un descenso de 1% respecto del año anterior, la deuda externa había alcanzado al finalizar el año el monto de 147.186 millones de dólares estadounidenses contra los 1.231 millones en la misma moneda que se registraban al finalizar 1999. La deuda pública alcanzaba a 128.018 millones de pesos, equivalente al 44,9% del PIB (Ministerio de Economía, 2001).

Estos datos reflejan el marco económico en que se encontraba la Argentina aún después de haber sido beneficiaria de un plan internacional concertado de refuerzo financiero conocido como “blindaje financiero” que se dio a conocer en noviembre de 2000.

Se trató de un programa trienal “orientado a disipar las dudas del mercado sobre las posibilidades del sector público de afrontar los compromisos de los servicios de las deudas. El paquete totalizó US\$ 39.700 millones con una alta proporción de desembolsos en el corto plazo” (Ministerio de Economía, 2001:4).

Los prestamistas fueron el FMI, el Gobierno de España, el BID y el BM. Contó con compromisos de renovación y suscripción de nueva deuda de bancos locales y administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones y con operaciones de canje de deuda para los siguientes 5 años.

A cambio el gobierno de De la Rúa “se comprometió a que el Congreso apruebe la ley de reforma previsional, la privatización del cobro de impuestos, la eliminación del gravamen a los intereses y la reforma de la ley de solvencia fiscal” (O’Donnell, 2000).

Pero el paquete de apoyo no consiguió modificar una situación que además de fragilidad económica tenía un componente político: la percepción social de la carencia de capacidad de liderazgo del Presidente de la Nación era notoria.

Aunque Paul Levy, funcionario del BM responsable del seguimiento de la situación Argentina, aseguraba en una entrevista concedida al diario *La Nación* el 8 de febrero de 2001 que la evolución del país desde la aprobación del blindaje era “muy positiva” y en abril el FMI respaldaba las medidas económicas que adoptaba Domingo Cavallo⁴⁵ la situación no tardaría en modificarse.

Ya antes del final de abril, ante el crecimiento del riesgo país y las caídas en los mercados de los papeles argentinos, el BM debió adelantar parte de los recursos comprometidos dentro del blindaje y salir a brindar su respaldo a Domingo Cavallo.

El 11 de julio Claudio Loser, Jefe del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI, afirmaba que la Argentina no entraría en cesación de pagos (O’Donnell, 2001), y a fines de agosto la institución anticipaba financiación que originalmente debía ponerse a disposición del Estado nacional un mes más tarde.

⁴⁵ Horst Köhler, Director del FMI, calificaba entonces a la situación Argentina como “delicada, pero sin motivos para el pánico” (ver diario *La Nación* del martes 3 de abril de 2001).

Siguieron sumándose nuevos desembolsos provenientes tanto del FMI como del BM y Cavallo se lanzó a buscar apoyos internacionales para llevar adelante la reestructuración de la deuda externa.

El 1° de noviembre se encendía una luz de alerta inesperada: en un encuentro con la Unión Industrial Argentina que tuvo lugar en Washington Enrique Iglesias, Presidente del BID, aseguró que los organismos internacionales también debían “hacer un *mea culpa* por las políticas que se abrazaron de manera incondicional a lo largo de la última década en la Argentina” (ver sección Economía del diario *La Nación* de fecha 1° de noviembre de 2001).

Al día siguiente Thomas Dawson, vocero del FMI, daba a conocer la novedad de que un nuevo adelanto de fondos de la institución a favor de la Argentina quedaba supeditado a que el gobierno central lograra un acuerdo con los gobernadores sobre niveles de déficit de los gobiernos provinciales.

Unos días más tarde, el 15 de noviembre, el presidente del BM -James Wolfensohn- decía sentirse “reconfortado” por la labor de la administración De la Rúa para superar la crisis, pero apenas comenzado diciembre -más exactamente el día 5 de ese mes- el FMI decidió no enviar 1264 millones de dólares estadounidenses que el gobierno esperaba recibir antes del final del año. Se empezó a hablar del riesgo de que la Argentina entrara en cesación de pagos.

Un día más tarde tanto el BM como el BID anunciaban sus respectivas suspensiones del crédito a la Argentina.

Luego llegarían las ya referidas protestas sociales de finales de diciembre, las renuncias de Cavallo y De la Rúa y, finalmente, el *default* argentino declarado durante el mínimo ejercicio presidencial de Rodríguez Saá y que no implicó la suspensión de pagos al FMI ni al BM en tanto que acreedores privilegiados (de hecho el primer pago post-*default* al FMI se hizo apenas 4 días después del anuncio de la decisión de no pagar la deuda existente).

Argentina y las IFIs 2: del *default* a la “cancelación” de la deuda con el FMI.

El año 2002 marcó nuevas pautas en las relaciones entre la Argentina y las IFIs: “Todo el año 2002 estuvo atravesado por las negociaciones del gobierno argentino con el FMI. Las motivaciones apuntaban a evitar la cesación de pagos de Argentina con los organismos financieros internacionales y crear las condiciones para normalizar los pagos con los tenedores de títulos de la deuda externa pública” (Gambina, 2004:1).

Aunque en un comienzo el FMI, el BM y el BID prometieron apoyar a la Argentina e informaron del envío inmediato de 2000 millones de dólares estadounidenses -correspondientes a préstamos ya aprobados que habían sido bloqueados al no cumplirse con las metas fiscales comprometidas en diciembre-, la recomposición de las relaciones no resultó simple ni lineal.

Ya el último día de enero hubo un duro planteo del BM a José Ignacio de Mendiguren, Ministro de la Producción, en el que se le advirtió que el país no debía tomar medidas dirigidas a cerrar su economía.

Antes del final de febrero nuevamente el BM publicó un informe titulado *Las exportaciones brindan muy pocas esperanzas para la economía* en el que se afirmaba que el debilitamiento de la moneda argentina hacía a su producción más competitiva en el comercio internacional sobre la base de menores costos comparativos, pero aún así estimaba que “las perspectivas para el comercio son sombrías en la Argentina” debido a

la escasez de crédito y a la baja inversión tecnológica, dejando a la industria incapaz de impulsar las exportaciones como motor de crecimiento tras la crisis.

Por su parte el FMI se plantó con un duro discurso, referenciado en la persona de Anne Kruger -número 2 de la institución-, que exigía nuevas transformaciones para otorgar financiamiento al país.

Entre estas “nuevas condiciones” vinculadas a un mayor ajuste fiscal, reformas tributarias, cambios en la ley de quiebras y la derogación de la ley de subversión económica en vigor, aparecía por primera vez el asunto de las tarifas de las empresas privatizadas -congeladas y pesificadas-, y se ponía énfasis en que Nación y provincias presenten un presupuesto conjunto y la habilitación al FMI para controlar mensualmente las cuentas provinciales.

Se exigía también el rescate de los bonos provinciales -cuasi monedas- que habían inundado el país.

En una línea aún más peligrosa el 27 de febrero de 2002 los economistas del Massachusetts Institute of Technology (MIT) Ricardo Caballero y Rudi Dornbusch publicaban un trabajo de 3 páginas de extensión bajo el título *Argentina: A Rescue Plan That Works*.

Comenzaban afirmando que “Argentina is waiting for the next bailout, a shipment from the IMF that helps resolving the myriad unresolved issues in economics, politics and the social area. Of course, everybody knows that this is not the answer”.

¿Cuál era la solución que proponían? Un programa apoyado en tres pilares: el reconocimiento de que el esfuerzo por superar la situación llevará décadas, el apoyo financiero internacional “only upon Argentina’s acceptance of radical reform and foreign hands-on control and supervision of fiscal spending, money printing and tax administration” y -como paso previo a esto- ¡la cesión transitoria de la soberanía financiera!

Vale la pena transcribir un segmento de tal trabajo a fin de ilustrar los niveles de absurdo que alcanzó el debate por el “caso argentino” en esos meses:

“And here is what Argentina must accept to do. A board of experienced foreign central bankers should take control of Argentina’s monetary policy [...] The new pesos should not be printed in Argentina’s soil. Another foreign agent is needed to verify fiscal performance and sign the checks from the nation to the provinces [...] A massive privatization campaign of ports, customs, and other key obstacles to productivity must now take place. Deregulation of the wholesale and distribution sectors is essential [...] Release the *corralito* and let the IMF and other IFIs decide which banks to support and how... it is their money after all” (Caballero y Dornbusch, 2002).

Volvamos a asuntos más serios.

Fiel a su tradicional política el BM condicionó su apoyo a un previo acuerdo entre Argentina y el FMI, aunque el 8 de marzo libero recursos por la suma de 100 millones de dólares para ser utilizados en planes sociales, marcando el primer financiamiento desde que el FMI interrumpiera el propio el 5 de diciembre de 2001.

El resto del año pasó entre forcejeos y coqueteos, de acuerdo a la táctica escogida por las partes en cada momento específico, entre el gobierno argentino y las IFIs, lideradas por las decisiones del FMI.

Para junio de 2002 estaba claro que el problema argentino para las IFIs era complejo y excedía la discusión con el país: “El problema para [el FMI y el BID] y para el Banco Mundial, también, es qué hacer con estos préstamos a Argentina. Declararlos como pérdidas les daría un gran costo financiero, ya que Argentina representa una parte

importante de su cartera de préstamos y también aumentaría en tono de las críticas que reciben en EEUU por dar dinero a causas perdidas” y predecía “En cierta forma, los tiempos para buscar una solución se están acercando entre el FMI y Argentina (y así con los otros bancos multilaterales) por que les está aumentando el costo de no negociar” (Heidrich, 2002:6).

En las negociaciones se pasaba de la reprogramación de vencimientos para evitar que el país entrara en *default* con el FMI o el BM a las más duras exigencias de éstas respecto a la política económica.

El 17 de septiembre de 2002 Anne Kruger introdujo una nueva variable al afirmar que el FMI estaba pensando en lograr con Argentina un “acuerdo de transición” que solo se extiende hasta diciembre de 2003 al tiempo que remarcaba que el Fondo no veía en las propuestas argentinas políticas que merecieran ser apoyadas.

La referencia a un acuerdo transicional que se extendiera hasta fin del 2003 introducía un ingrediente en el debate: dado que antes de esa fecha Duhalde dejaría la presidencia en manos de quien ganase en las elecciones a realizarse a inicios de 2003, el FMI estaba exigiendo implícitamente que todos los candidatos con posibilidades de triunfo acompañaran el potencial acuerdo.

El punto crítico llegó el 14 de noviembre de la mano del vencimiento de un crédito a favor del BM por aproximadamente 805 millones de dólares estadounidenses y que, por primera vez a pesar de los varios amagues por ambas partes a lo largo del año, la Argentina no abonó.⁴⁶

Ante esta situación, y sin un acuerdo con el FMI, el BM emitió un comunicado en el que afirmó que en caso de no pagar el total en los siguientes 30 días el país se exponía a sanciones: de acuerdo a la política de la institución un país moroso no puede solicitar nuevos créditos de ningún tipo y pierde el status de “elegible” para reducciones de cargas de interés a producirse en los 6 meses posteriores.

El Ministro de Economía de Duhalde, Roberto Lavagna, afirmó el mismo día que Argentina no pagaría si no se llegaba antes a un acuerdo con el FMI, lo que fue refrendado por el propio Presidente unos días más tarde.

Pero como era de esperar las “gemelas de Bretton Woods” se apoyaron mutuamente. Una nota publicada por el diario *La Nación* del día 20 de noviembre de 2002 con la firma de Jorge Rosales -corresponsal del diario en Washington- llevó por título las palabras de Thomas Dawson, Director de Relaciones Externas del Fondo: “Para acordar, el FMI pide que se le pague al Banco Mundial”.

Argentina mantuvo su postura y el 13 de diciembre no pagó el vencimiento del mencionado crédito. El BM suspendió el envío de nuevos fondos.

Pocos días después la situación comenzaría a destrabarse al lograrse un principio de acuerdo con el FMI, anunciado públicamente el 19 de diciembre. Habían transcurrido casi 11 meses de negociaciones.

El FMI aceptó considerar la solicitud elevada por el país cuyo pilar era el establecimiento de un programa de transición que le permitiera refinanciar cerca de 8850 millones de dólares en vencimientos de su deuda con el FMI, el BM y el BID, suma que cubría los pagos a realizar a esas entidades hasta agosto de 2003 más lo no abonado en tiempo al BM.

⁴⁶ Se limitó a abonar intereses por aproximadamente 79 millones de dólares estadounidenses y a pedir refinanciamiento del resto. El BM no aceptó.

La carta de intención acordada con el FMI fue formalmente presentada a la institución el 13 de enero de 2003 y como parte del acuerdo ese mismo día se pagó al BM y al BID la suma de 860 millones de dólares con reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

El ciclo se cerró el 24 de enero con la firma del acuerdo reprogramando vencimientos por 6780 millones de dólares estadounidenses. En los 10 días que corrieron entre la presentación de la carta de intención y la firma del acuerdo tanto el BM como el BID normalizaron sus relaciones con Argentina y comprometieron el envío de nuevos fondos.

El acuerdo tan trabajosamente logrado era un programa *stand-by* de corto plazo de prórroga de vencimientos por 3800 millones y un préstamo de 2980 millones de dólares estadounidenses, sujeto al cumplimiento de metas.

Ambas cifras en conjunto representaban exactamente lo que Argentina debía pagar al FMI hasta agosto de 2003 -el acuerdo se extendía hasta el 31 de ese mes-, lo que significa que en realidad el país no recibía nuevos fondos.

También se incluía el refinanciamiento de las deudas con el BM y el BID por un monto de 4400 millones de dólares estadounidenses.

Como contraparte y sobre la estimación de un crecimiento del PBI del 3% y una inflación no mayor al 35%, el principal compromiso de la Argentina fue el de lograr un superávit primario del 2,5% del PBI.

Con este acuerdo la administración de Eduardo Duhalde se aseguraba una salida “prolija” cuando entregara el gobierno a su sucesor.

Entre el acuerdo y las elecciones de abril el financiamiento del BM, el BID fue intenso y se dirigió fundamentalmente al sostenimiento de planes sociales y al rescate de las cuasi-monedas que aún se mantenían en circulación en diferentes provincias.

El 27 de abril de 2003 tuvieron lugar en Argentina elecciones presidenciales, resultado de las cuales surgió la necesidad de recurrir a un *ballotage* entre los dos candidatos con más apoyos: el ex presidente Carlos Menem (4.740.907 votos, 24.45%) y el ex gobernador de la provincia de Santa Cruz Néstor Kirchner (4.312.517 votos, 22.24%).

A pesar de haber sido el candidato que recibió más votos y ante un seguro estrepitoso fracaso en el *ballotage* Menem se retiró de la carrera presidencial el 14 de mayo convirtiéndose Kirchner automáticamente en Presidente Electo de los argentinos.

En una columna de análisis publicada el 15 de mayo de 2003 en *La Nación*, Joaquín Morales Solá explicaba el paso dado por Menem de la siguiente forma: “La historia política de Menem ha terminado peor que mal. Enceguecido por su pelea con Duhalde, incapaz de reconocer que lo derrotaría un hasta hace poco desconocido gobernador de la Patagonia remota, prefirió dejar sin respuesta a los casi cinco millones de argentinos que lo votaron en la primera vuelta y al 65% de la sociedad que quería sufragar el próximo domingo, según las encuestas de última hora. Menem se arrogó el derecho de negarles a esos millones de argentinos concluir el proceso electoral como mandan las leyes”.

Kirchner asumió su cargo el 25 de mayo de 2003.

En su discurso de asunción no hubo una sola mención al FMI, aunque sí fuertes cuestionamientos a las políticas económicas implementadas en Argentina durante la década de 1990.

Habló de la necesidad de reconstruir el rol del Estado, de brindar protección a los más desfavorecidos y dijo “No se puede volver a pagar deuda a costa del hambre y la exclusión de los argentinos. La inviabilidad de ese viejo modelo puede ser advertida

hasta por los propios acreedores, que tienen que entender que sólo podrán cobrar si a la Argentina le va bien”.

La permanencia de Lavagna al frente del área económica era una señal de continuidad.

El 9 de junio llegó al país el Vicepresidente del BM, David de Ferranti, quien declaró “Voy a la Argentina a expresar el apoyo del Banco Mundial a la administración del presidente Kirchner y a conocer de primera mano los planes que tienen en materia económica y social para lograr un crecimiento sostenible de la economía argentina con inclusión social y pensando en el beneficio de los pobres” (“Llega hoy el presidente del BM”, *La Nación*, Economía, 9 de junio de 2003).

La percepción popular de lo actuado por las IFIs era por esos días tema de estudio. Según una encuesta de Gallup el 66% de los argentinos consideraba que el FMI, el BM y la OMC han sido muy malos para el país.

El 2003 estuvo en parte cubierto por el acuerdo logrado por Duhalde, y se utilizaron esos meses para llevar adelante nuevas negociaciones tanto con el FMI como con el BM a fin de establecer pautas de trabajo de más largo plazo. En el caso del BM se trabajó en la definición de una Estrategia de Asistencia al País para el período 2004-2005.

El 10 de septiembre, y tras las ya tradicionales amenazas de sanciones por parte del BM y el FMI y de no pago de vencimientos por parte del gobierno, se firmó una nueva carta de intención entre Argentina y el FMI que preveía las relaciones hasta el final del 2006.

El compromiso incluía la postergación por el plazo de 3 años del pago a las IFIs de vencimientos de capital por 21.610 millones de dólares -12.500 millones con el FMI, 5.622 millones con el BM y el BID y 3.488 millones con otros acreedores- y el compromiso nacional de saldar 2.900 millones de dólares adeudados.

El acuerdo preveía un crecimiento entre 5 y 6% durante 2003 y del 4% en los años siguientes, una inflación de entre el 4 y el 7% anual y la llegada de financiamiento del BM por 1.200 millones de dólares estadounidenses.

El país se comprometió a:

- Pagar a las IFIs 2.300 millones de dólares en intereses.
- Lograr un superávit primario del 3% del PBI en 2004, para lo cual se congelan los salarios públicos hasta el fin de ese año.
- Lograr un nivel de reservas internacionales brutas por 14.000 millones de dólares para el fin de 2003 y de 15.600 millones para el final de 2004.
- Respetar límites estrictos de emisión monetaria.
- Iniciar una reforma tributaria, ampliar la base imponible por el IVA y reducir el impuesto a las transacciones bancarias.
- Eliminar gradualmente las retenciones a las exportaciones a partir del 1° de enero de 2005.
- Revisar los contratos de privatización de servicios públicos en relación con las tarifas.
- No asumir pasivos de empresas privadas.
- Rescatar los bonos provinciales y nacional aún en circulación antes del final de 2003.

El acuerdo también garantiza la continuidad de los programas de ayuda alimentaria, subsidios a mayores de 70 años sin jubilación y el PJJH.

Al día siguiente de dado a conocer el acuerdo el BM y el BID hicieron sendas declaraciones de apoyo, pero apenas a 5 días de la firma de la carta de intención hizo público el pedido a la Argentina de acelerar la revisión de contratos con las empresas privatizadas, un eufemismo utilizado para reclamar un aumento de las tarifas. No era un

pedido extraño ya que la CFI tenía una cartera de inversión de aproximadamente 1000 millones de dólares estadounidenses y -consecuencia de los años en que el país fue alumno destacado del FMI- 300 mil millones estaban invertidos en empresas con sede en Argentina.

Ya en julio de 2003 el BM había publicado un informe en el que recomendaba que los esfuerzos para combatir la pobreza se enfocaran “en dos grandes áreas: En primer lugar, reformas y políticas que conduzcan a un patrón de crecimiento que será en general más rápido y que tendrá un mayor nivel de empleo por unidad de producto. En segundo término, brindar una red de protección mejor y más segura, y en tercer lugar, mejorar el acceso de los pobres a los servicios básicos, que elevará su bienestar general y, al mejorar el capital humano, mejorará la productividad y su habilidad para competir en una economía cada vez más globalizada” (BM, 2003b:53)

Como se ve se trataba de términos vagos, muy abiertos, sujetos a las más disímiles interpretaciones pero que, según lo entiende el BM en el mismo informe, requerían de la eliminación de los convenios colectivos de trabajo centralizados o sectoriales, disminuir las cargas laborales incluyendo los montos indemnizatorios, permitir contratos de empleo temporario apoyados con reducciones impositivas a los empresarios; todas ellas medidas que implican fortalecer las ventajas empresariales, restringir ingresos fiscales y debilitar la capacidad negociadora del sector más débil en la relación laboral.

Hacemos referencia aquí a este informe ya que apenas conocido el acuerdo entre el FMI y Argentina, y tras haberse apurado a apoyarlo, el BM presentó un nuevo informe que marca una línea de continuidad con el referido y en el que plantea nuevas exigencias al país, entre ellas la realización de una reforma laboral -en los términos expuestos-, un ajuste fiscal, el impulso a un programa de fusiones en el sistema financiero, un llamado a resolver el impago a los acreedores privados de la deuda argentina (tema que será tratado infra) y la renegociación de contratos con las empresas privadas de servicios públicos (BM, 2003c).

No obstante estas nuevas exigencias, siguiendo la línea de que quien decide por las dos gemelas es el FMI, la Asamblea Anual de ambas instituciones reunida en Dubai fue el marco para la aprobación formal del acuerdo entre el Fondo y Argentina el 20 de septiembre de 2003.

Pocos días después el BM anunciaba su primer desembolso destinado a apoyar el plan de salud materno infantil del gobierno.

La elección del área de intervención no era casual. Las desigualdades internas en las tasas de mortalidad infantil habían crecido exponencialmente durante la década de aplicación a pie juntillas de los programas de ajuste impulsados desde el FMI y el BM.

Extremos en las Tasas de Mortalidad Infantil por 1.000 nacidos vivos, según provincia de residencia de la madre. (1990, 2000, 2003)

Año	TMI más baja	TMI más alta
1990	16.8 (Ciudad de Buenos Aires)	35.8 (Chaco, Jujuy)
2000	9.4 (Ciudad de Buenos Aires)	30.4 (Corrientes)
2003	10.3 (Ciudad de Buenos Aires)	27.7 (Chaco)

Fuente: INDEC

Como se ve en 1990 la diferencia era de algo más del 100%, en 2000 llegó a una diferencia mayor al 300% y en 2003 era de cerca del 250%.

En ocasión del anuncio del préstamo Axel Van Trotsenburg, Director del Banco Mundial para la Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, afirmaba: "a diferencia de los años 90, cuando los créditos se destinaban al ajuste económico, ahora se orientarán a planes de infraestructura y salud" ("Llegan US\$ 450 millones para el plan materno infantil", diario *La Nación*, Economía, 1º de noviembre de 2003).

No obstante cuando en noviembre de 2003 el BM comenzó a delinear su Estrategia de Apoyo al País (EAP) no dejó de presentar objeciones y reclamos al país para poder avanzar en el otorgamiento de fondos.

El BM se expresaba preocupado por el *default* con acreedores privados, por los pocos avances en la reestructuración del sistema financiero y en la renegociación de contratos con empresas privatizadas de servicios públicos. Nada de ello se refiere a infraestructura y salud.

Argentina respondió con un documento en el que tachó al BM de carecer de autocrítica y tener errores de diagnóstico marcados por una mirada cortoplacista.

Al inicio de 2004 el FMI aprobó la primera revisión del acuerdo logrado con la administración Kirchner en septiembre de 2003 con lo que se quitaron los obstáculos a la aprobación de la EAP del BM para Argentina.

Antes del final de enero el BM anunció una donación al país de 1.140 mil dólares para combatir el cambio climático, era en realidad la apertura de un nuevo juego de "palos y zanahorias".

El "palo" llegó pocos días después cuando Lavagna, al salir de una reunión con Horst Köhler -Director Gerente del FMI-, transmitió sus dudas sobre los plazos en los que el BM aprobaría la EAP, lo que efectivamente sucedió cuando el BM quitó de agenda el tema de su reunión de febrero de 2004.

A pesar de que el tema del *default* privado seguía entorpeciendo el diálogo del país con las IFIs, el BM finalmente aprobó -el 16 de abril de 2004- la EAP Argentina pero con cambios: en lugar de abarcar un período de 5 años como se pensaba originalmente se refería a los años 2004 y 2005 con el consiguiente recorte de fondos comprometidos: de los 5.000 millones de dólares que estaban en discusión originalmente se pasó a aproximadamente 2.000 millones, parte de los cuales serían utilizados para el pago de los vencimientos argentinos de deuda con el propio Banco.

En realidad la EAP contemplaba un período de tiempo mayor -hasta junio de 2008- pero el BM informó que las referencias al período posterior a la finalización de 2005 eran indicativas como guía para una nueva EAP que el Directorio de la institución pondría a consideración hacia fines de ese año.

Un embrollo que permitía al BM adoptar la estrategia del FMI: planificaciones cortas y seguidas muy de cerca para presionar sobre asuntos considerados fundamentales, entre ellos el *default* privado y la renegociación de contratos con empresas privatizadas, asunto estrechamente vinculado a los juicios contra Argentina ante el CIADI (ver infra).

Ello quedó aún más claro cuando en una conferencia de prensa previa al inicio de la Asamblea Anual conjunta del FMI y el BM, Anne Kruger dijo que si existía un desacuerdo entre el FMI y el gobierno argentino era sobre "cómo enfrentar la cuestión de la pobreza y las necesidades sociales. Los programas sociales son importantes, pero una cuestión muy importante es, por supuesto, colocar el crecimiento acelerado sobre bases sostenibles".

“Bases sostenibles” significaban acuerdo con los acreedores privados, renegociación de contratos y aumento del superávit fiscal.

En la misma línea Martín Ravallión, economista del BM, afirmaba que si bien la Argentina tenía importantes niveles de “gasto” social el problema radicaba en que “el dinero no llega a los pobres”.

El gobierno nacional replicó a estas afirmaciones con dureza y por boca del propio Presidente Kirchner: “Quisiera ver cuántos son los números cuantiosos que gasta el Banco Mundial en consultorías externas que muchas veces nadie sabe cómo se manejan y que evidentemente esos fondos nunca llegan al gasto social y adonde tendrían que llegar” (Palabras del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, en el acto realizado por la firma de un convenio de extensión del control de los programas sociales a todas las provincias del país, 28 de abril de 2004).

A estas discusiones vendría a sumarse un nuevo frente de tormenta: casi en paralelo con el inicio de la tercera revisión del acuerdo entre la Argentina y el FMI este organismo trató su responsabilidad en la crisis atravesada por el país.

La base fue un trabajo preparado por la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) de la institución bajo el título *Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991-2001* publicado el 30 de junio de 2004.

Allí se afirmaba que “El catastrófico derrumbe de la economía argentina en 2001–02 refleja el hecho de que las autoridades argentinas encargadas de formular las políticas no adoptaron las medidas correctivas necesarias con suficiente antelación. El FMI por su parte, respaldado por sus principales accionistas, también falló al no solicitar oportunamente que se dejara de respaldar una estrategia que, tal como se estaba implementando, era insostenible” (FMI, 2003:114).

La “estrategia” a la que se refiere era la convertibilidad peso-dólar estadounidense.

Continuaba el informe: “En retrospectiva, los esfuerzos del FMI por resolver la crisis adolecieron de una grave deficiencia. En cada uno de los momentos de decisión en el período 2000-01, la gerencia y el Directorio Ejecutivo del FMI consideraron que los costos de reemplazar un régimen de política económica que era poco sostenible por otro más sostenible a largo plazo pero que crearía trastornos masivos a corto plazo, eran excesivamente altos, por lo cual optaron por ganar tiempo hasta que las circunstancias mejorasen [...] El objetivo de la estrategia seguida en 2001 fue reducir al mínimo los costos de la crisis, no solo para la economía argentina sino también para el sistema financiero internacional y el FMI” (FMI, 2003:114-115).

Se trató de un análisis del FMI tremendamente benévolo para consigo mismo. La mayor parte de los errores eran imputables a malas decisiones tomadas en Argentina, otros se debían a no haber ido lo suficientemente lejos en la exigencia de reformas, otros a falta de información suficiente⁴⁷ y, finalmente, hay referencias a la “incertidumbre” propia de la toma de decisiones en materia económica.

Estamos de acuerdo con las afirmaciones de Julio Nudler en un artículo publicado en el diario *Página/12* el día 30 de julio de 2004 (“La autocrítica del FMI frente a la crisis argentina”) donde decía que “El problema central del *mea culpa* ensayado por la Oficina de Evaluación Independiente del FMI respecto del caso argentino es que obvia

⁴⁷ Si bien el informe no lo señala, estas deficiencias están originadas en la propia estructura del FMI y en lagunas de sus decisiones. A modo de ejemplo recordamos que el Fondo aceptó a comienzos de la década de 1990 que el producido por la privatización de empresas se contabilizara ¡como ingreso ordinario del fisco! deteriorando los balances nacionales.

las razones ideológicas y los intereses económicos que se escondían detrás de los errores aparentemente técnicos en el apoyo a la convertibilidad”

Efectivamente el análisis no entra en ninguno de estos asuntos y todo parece limitarse a cuestiones técnicas cuando el debate debió ser, y es, político.

El gobierno respondió muy duramente a ese informe que contiene un decálogo de conclusiones -exactamente 10- lo que demuestra la pobreza intelectual o la poca vocación de sus autores (o las trabas que pueden haber impuesto a su libertad).

Como era de esperar la aprobación de la tercera revisión del acuerdo entre Argentina y el FMI comenzó a complicarse.

En los primeros días de agosto, entre fuertes críticas al documento del FMI, Lavagna en primer lugar y Kirchner después anunciaron que suspendían las negociaciones con el FMI hasta tanto no se terminara el proceso -por entonces ya en marcha- de canje de deuda.

En noviembre de 2004 se produjo sin embargo un hecho importante: la CFI concedió a la empresa Aceitera General Deheza un préstamo por 100 millones de dólares para respaldar su programa de inversiones en capital. Se trató del primer crédito otorgado a una empresa privada en el país desde la crisis de 2001.

Otro hecho a destacarse es que en febrero de 2005 el Banco Centroamericano de Integración Económica⁴⁸ otorgó a la Argentina un crédito por 150 millones de dólares en la primera operación extrazona de su historia.

Entretanto, y suspendidas las negociaciones con el FMI, comenzaron los debates sobre de qué manera enfrentar los vencimientos del país con la institución que, a partir del cierre del canje (ver infra), aumentaba la presión para que se dé una respuesta a los deudores privados que no aceptaron la oferta argentina.

La suspensión decidida por Argentina en las negociaciones con el FMI impactó en el BM: Wolfensohn afirmó en abril -en declaraciones durante una conferencia de prensa en Washington previa a la reunión de primavera del BM y el FMI- no tener “un menú para la Argentina en este momento, dejaría eso para mis colegas en el Fondo”, dejando en claro que el BM condicionaba sus préstamos a que se llegara a un acuerdo con el FMI.

El BM mantuvo de forma permanente la presión sobre el gobierno para la “adecuación” de las tarifas que percibían las privatizadas y continuó otorgando financiamiento para la realización de obras de infraestructura.

En junio hubo un fuerte encontronazo entre el gobierno y el BM cuando este último, a través de su representante en Argentina, Axel Van Trotsenburg, afirmó que Argentina había sido el primer receptor de fondos del Banco en los últimos 2 años.

El funcionario afirmó entonces que “los créditos a la Argentina fueron los más fuertes de todo el mundo, más grandes que los otorgados a China, Vietnam e Indonesia en conjunto”.

No obstante según cifras del propio BM reproducidas por el diario *La Nación* en su nota “Polémica con el Banco Mundial” -publicada el 20 de junio de 2005- Argentina había recibido en el período 2067 millones de dólares, China obtuvo 1957.3 millones, Indonesia 1063 millones y Vietnam 4289.3 millones.

A ello se sumaba que entre junio de 2003 y mayo de 2005 Argentina recibió 1704 millones de dólares al BM y realizó pagos a la institución por el monto de 2429

⁴⁸ Integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Argentina se asoció en 1994.

millones, con un resultado de pagos netos realizados de 725 millones de dólares, lo que convertía al país en el mayor pagador del BM de entre sus grandes deudores.

Un frente inesperado se abriría a continuación en el que el BM volvería a jugar un rol, esta vez secundario, en una controversia entre la Argentina y Uruguay por la instalación de dos plantas productoras de celulosa en territorio uruguayo a orillas del río Uruguay, a pocos kilómetros del territorio argentino.

La posición argentina, basada en el supuesto incumplimiento del acuerdo de límites entre ambos países, refería a la insuficiencia de los estudios ambientales requeridos. Uruguay afirmaba que estaban cumplidos en regla.

Estas plantas, que desataron un debate primero, un fuerte encontronazo político entre los gobiernos de los dos países después y finalmente un juicio ante la Corte Internacional de Justicia aún en trámite, contaban para su construcción con el apoyo crediticio del BM.

Argentina logró detener los fondos del BM para las pasteras, pero luego de una inspección del BM en la región los fondos fueron liberados, agregando malestar en la relación entre la administración Kirchner y el Banco.

La misma pulseada entre el gobierno y el FMI que había llevado a Kirchner a suspender las negociaciones se hizo presente en ocasión de la reunión del 60º período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

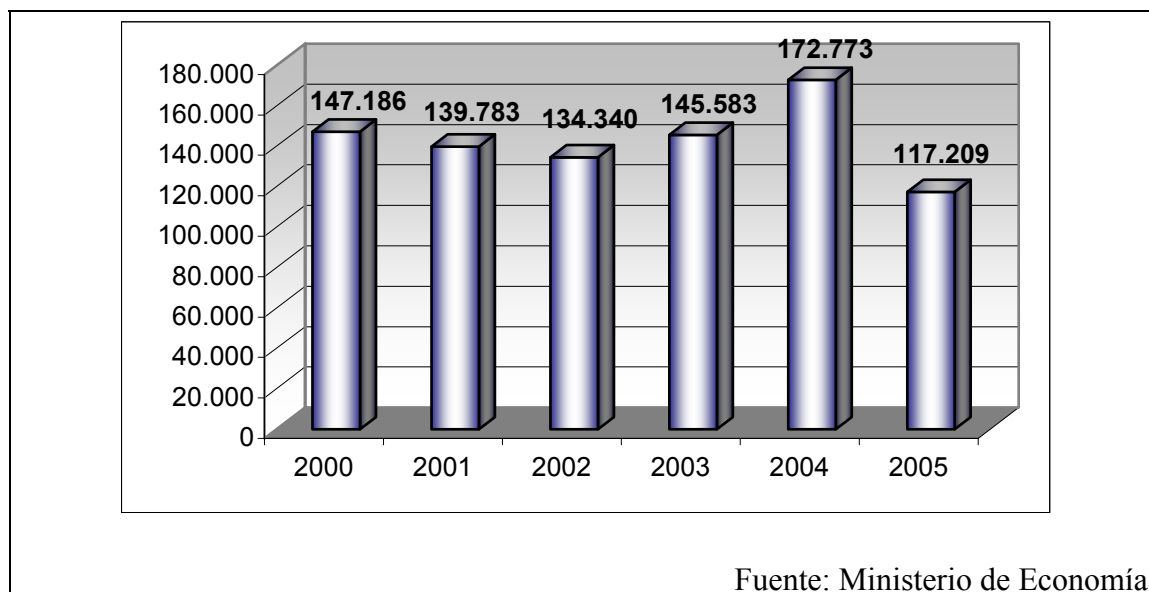
Cuando llegó el turno de la palabra a la Argentina ante el plenario de la Asamblea el Presidente argentino se expresó en términos muy duros con el FMI: “El predominio del componente ideológico en las políticas de los organismos internacionales de crédito es también preocupante. El enfoque ortodoxo que se le quiere dar al tema de la deuda, un enfoque éste que ha mostrado sus falencias e ineficacia, y que ha agravado las condiciones de pobreza en el mundo en desarrollo, es quizás el punto donde más se evidencie el predominio de ese componente” y en referencia al proceso de recuperación de la Argentina dijo lamentar que “no contamos con la ayuda del FMI, que sí apoyó y financió, hasta semanas antes del colapso, el régimen de convertibilidad” (discurso del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de Septiembre de 2005).

Horas más tarde el Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina, Rafael Bielsa, era igual de duro en una reunión específica sobre financiamiento del desarrollo al decir que el FMI “irresponsablemente ha propiciado y presionado para que los países menos desarrollados llevaran adelante políticas que los sumieron en una miseria mayor”.

A pesar de la tensión reinante la política argentina frente a las IFIs fue de desendeudamiento. De hecho el gobierno de Néstor Kirchner pagó al FMI más que cualquier otro anterior desde el retorno de la democracia al país en 1983: los fondos girados al FMI entre junio de 2003 y julio de 2005 alcanzaban la cifra de 13.212,84 millones de dólares, el doble de la suma de lo pagado por las administraciones de Eduardo Duhalde y Fernando de la Rúa.

La tendencia al desendeudamiento creció con el paso del tiempo: según cifras del Ministerio de Economía en el período enero-julio de 2005 se pagaron aproximadamente 2.160 millones de dólares 6.200 millones de pesos al cambio de esa fecha-, cifra que quedaba por encima de los 5.082 millones de pesos destinados a educación por el presupuesto nacional para ese mismo año.

Evolución de la deuda externa argentina (en millones de dólares, 2000-2005)
--



Quizás por eso el FMI no respondió a las críticas lanzadas por Argentina en la ONU, pero sí recogió el guante el BM.

En ocasión de la presentación del *Informe de Desarrollo Mundial 2006* -y a pesar de la buena crítica que el mismo hace de la situación argentina- el Economista Jefe del Banco, Francois Bourguignon, llamó a introducir cambios sociales y políticos en el país al decir que “algunos principios básicos deben cambiar en la Argentina si se quiere alterar los ciclos que vive el país desde hace 30 años o más. Si no, se repetirán, pero acentuados, los problemas que han sufrido una y otra vez en las últimas décadas” y agregó “Lamentablemente, no soy demasiado optimista con la Argentina. Mi sensación es que los factores negativos que han perjudicado el desarrollo equitativo del país siguen presentes y, salvo que se impulse un proceso profundo para modificarlos, la Argentina volverá a afrontar muy serios problemas en el futuro”.

Días más tarde el BM volvía a insistir, a través de su Presidente, con la necesidad de que Argentina logre un acuerdo con el FMI y en diciembre denunciaba desvíos de fondos destinados a planes sociales.

Aquí entra a tallar una decisión soberana tomada por Brasil.

Ese país, que el 28 de marzo de 2005 había anunciado oficialmente que no renovarían su acuerdo con el FMI y el 13 de diciembre de 2005 informó que cancelarían de manera anticipada toda su deuda (15.500 millones de dólares) con el Fondo.

Al día siguiente la Argentina repitió el anuncio: cancelarían con reservas del Banco Central la deuda de 9.810 millones de dólares que mantenían con el FMI.⁴⁹

La salida del *default* de la deuda privada

La etapa de presiones cruzadas entre el FMI, el BM y la Argentina previa a la decisión de cancelar la deuda con el Fondo estuvo marcada por dos cuestiones centrales: la decisión del país de renegociar su deuda privada en *default* – y su negativa posterior a pagar a quienes no ingresaron al canje- y los casos presentados contra el país ante el Grupo BM -siendo precisos, ante el CIADI-.

⁴⁹ El pago se hizo efectivo en los primeros días de 2006 tras el reemplazo de Lavagna por Felisa Micelli al frente del Ministerio de Economía de la Nación el 1º de diciembre de 2005.

A continuación repasaremos la primera de ellas para luego presentar la restante. En la Asamblea Anual del FMI y el BM de Dubai en 2003 -donde se aprobó el primer acuerdo entre Argentina y el FMI posterior a la crisis- también se presentó la primera versión de la oferta argentina de reestructuración de la deuda impaga. En palabras de Guillermo Nielsen, Secretario de Finanzas del Ministerio de Economía de la Argentina, se trataba de “la reestructuración más compleja de la historia” (“Lavagna propuso una quita en la deuda del 75%”, *La Nación*, Economía, 22 de septiembre de 2003).

Estimación del stock de deuda pública a fines de 2003 (millones de dólares)				
	Monto de Capital	Intereses	Total	%
Deuda a reestructurar				
Deuda elegible (bonos)	81.200	18.200	99.400	53,6
Bilaterales	4.900	400	5.300	2,8
Bancos Comerciales	1.600	100	1.800	0,9
Otros Acreedores	300	0	300	0,1
Subtotal	88.000	18.700	106.800	57.64
Deuda Excluida				
Préstamos Garantizados Nacionales	14.600	0	14.600	7,88
Bono Provincial Garantizado	10.000	0	10.00	5.40
BODENs	20.600	0	20.600	11,12
Organismos Internacionales	30.800	0	30.800	16.62
Otros	2.500	0	2.500	1,35
Subtotal	78.500	0	78.500	42,36
Total	166.500	18.700	185.300	100
Nota: Las diferencias en las sumas totales se deben al redondeo				
Fuente: Ministerio de Economía, Reunión de Grupos de Trabajo Consultivos del octubre de 2003.				

La oferta se proyectaba sobre un monto aproximado de 88.000 millones de dólares y se apoyaba en 3 bonos diferentes a ser canjeados por los 152 títulos que se hallaban en *default*.

- Bono Par: mantenía el valor nominal original pero extendía los plazos de vencimiento entre 20 y 42 años, con una tasa de interés fija entre 0,5 y 1,5%.
- Bono Discount: tendría una reducción del 75% sobre el valor nominal original y vencimiento a 32 años, con un interés que partiría del 1% y se elevaría un 0,5% por año anual hasta un tope fijado en el 5%.
- Bono “C”: contemplaba una reducción del 30% sobre el valor nominal y se pagaría en un plazo de entre 20 y 42 años con una tasa de entre el 1 y el 2% anual dependiente de los niveles de crecimiento de la economía argentina medido por el PBI.

La oferta significaba una quita del 75%, muy por encima de procesos similares llevados a cabo por Rusia -sobre un monto cercano a los 30.000 millones de dólares, implicó una quita del 45 %- y Ecuador -por un monto aproximado de 6.500 millones de dólares logró una quita del 54 %-.

Se agregaba además un *default del default* ya que disponía que no se devengarían intereses desde la fecha de declaración de cesación de pagos en 2001 hasta la del acuerdo final con los acreedores privados, los que sumaban 18.700 millones de dólares para un monto final de duda a reestructurar de 106.800 millones de dólares representativos del 57.64% del total de la deuda nacional.

La propuesta fue rechazada por los tenedores de bonos, quienes tenían fresco el recuerdo de la reestructuración llevada a cabo ese mismo año por Uruguay, en la que no



se aplicaron quitas sino solamente extensiones de plazos de pago.

Pero más importante para los acreedores fue que los bonistas que rechazaron la oferta uruguaya -el 11% de sus destinatarios- finalmente cobraron sus acreencias bajo las condiciones originales de la deuda.

No era de extrañar entonces que tanto los bonistas -agrupados en asociaciones según sus países de origen- y los bancos extranjeros fueran muy duros en la réplica, aunque coincidiendo en que se trataba solamente del inicio de unas negociaciones que se presentaban como muy extensas.

Tanto unos como otros apoyaban sus reclamos en que Argentina se encontraba ya en una situación económica que le permitía un esfuerzo mayor y honrar sus deudas.

El gobierno, que recibió el apoyo de la Asociación de Bancos Argentinos, la Unión Industrial Argentina, la Confederación Argentina de la Mediana Empresa y de varios sindicatos y confederaciones sindicales, se lanzó a un *road show* por los principales centros financieros mundiales.⁵⁰

En la gira se afirmó que no existían plazos predefinidos para cerrar el canje de deuda.

Esto despertó voces críticas: “Hoy la Argentina cuenta con una deuda externa que representa un 145 % sobre el PIB. A costas lleva también una pésima historia crediticia: 5 defaults desde 1824. La única solución de fondo es cambiar dicha imagen. Y esta es la oportunidad. ¿Cómo se logra? Primero con un acuerdo urgente con los acreedores privados, y luego con varias reformas institucionales” (Ravier, 2004:7).

El Presidente Kirchner respaldó la posición argentina en su discurso ante las Asamblea General de las Naciones Unidas. Afirmó que sin apoyo internacional para los países en Desarrollo los acreedores “deberán asumir sus quebrantos sin otra opción realista [...]

⁵⁰ Entre el 20 al 30 de octubre el Ministro Lavagna expuso la posición argentina en Buenos Aires, Nueva York, Zurich, Milán y Tokio.

Nunca se supo de nadie que pudiera cobrar deuda alguna a los que están muertos”, y agregó “Resulta casi una obviedad señalar que cuando una deuda adquiere tal magnitud la responsabilidad no es sólo del deudor sino también del acreedor” (discurso del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, ante la 60ª sesión ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de Septiembre de 2005).

Como consecuencia del desencanto con la oferta argentina algunos de los tenedores de bonos incluidos en el canje optaron por dirigir su reclamo a los tribunales de Nueva York (según las reglas de emisión de los bonos en *default*). Si bien no se trataba de una novedad -ya había juicios en marcha- el gobierno se mostró preocupado por el incremento de las causas contra el país originadas en la suspensión del pago de la deuda. El juez norteamericano Thomas Griesa, al frente del tribunal donde quedaron radicadas estas causas, jugaría luego un papel fundamental: aunque ya había condenado a la Argentina en casos impulsados por diferentes fondos al llegar el momento de la ejecución de la sentencia en el caso EM Limited vs. Argentina hizo lugar a un pedido del abogado defensor de los intereses del país y suspendió la ejecución de 725 millones de dólares por 90 días.

Poco después, todavía en 2003, el gobierno argentino pedía al Juez Griesa la interpretación de una cláusula vigente en el sistema norteamericano denominada “*pari passu*” que establece la igualdad entre acreedores desconociendo eventuales privilegios otorgados por el deudor y que había sido utilizada por un juez belga para bloquear pagos realizados por Nicaragua a ciertos acreedores.

La preocupación del gobierno estaba originada en que la aplicación de la cláusula impactaría directamente en una de sus estrategias principales: mantener a rajatablas los pagos al FMI y al BM.

Obviamente funcionarios de primera línea del FMI sostuvieron la razón de la petición argentina y el indiscutible carácter de acreedor privilegiado de la institución.

El 15 de enero de 2004 Griesa decidió que no era necesario que se expida en la cuestión y ordenó a los abogados de los acreedores que le informaran con 30 días de antelación su decisión de invocar dicha cláusula ante cualquier otra corte.

Poco después vencía el plazo dado por el mismo juez en la causa impulsada por EM Limited y los bienes argentinos en el exterior quedaron bajo riesgo de embargo.

Sin detenerse la administración Kirchner avanzó con el proceso de selección de bancos encargados de organizar el canje que se había iniciado en octubre de 2003 con la invitación a sumarse al proceso a instituciones nacionales y extranjeras.⁵¹

Sin embargo el plan original debió modificarse y tras varios traspiés el 10 de febrero de 2004 el Ministerio de Economía designó al Barclays Capital, Merrill Lynch y a la UBS como entidades asistentes de la Argentina, de modo tal que del proyecto inicial que concebía la participación de 7 instituciones quedaron tan solo 3.⁵²

El 1º de junio de ese año Argentina presentó un mejoramiento de su oferta original que mantenía una quita del 75% pero aceptaba el pago de intereses generados a partir de

⁵¹ Se invitó a presentarse al proceso de selección a los siguientes bancos: JP Morgan-Chase, Morgan Stanley, Citigroup/SSB, Deutsche Bank, UBS Warburg, Goldman Sachs, ABN Amro, Lehman Brothers, BNP Paribas, Nomura, Dresdner KW, Barclays, Banco Galicia, Banco Francés y Banco Nación Argentina.

⁵² Se preveía la designación de dos bancos de los EE.UU., dos europeos, uno asiático y dos argentinos pero finalmente se nombró a los 3 bancos nombrados (2 de los EE.UU. y uno europeo) y en Argentina las operaciones quedaron a cargo de los bancos Galicia, BBVA Francés y Nación.

2001 a los acreedores privados en *default* y elevaba el compromiso de superávit del país desde el 2,4% del PBI originalmente planificado hasta un 2,7%.

Más aún, se reconocerían los intereses hasta fines de 2003 -18.700 millones de dólares- si la aceptación de la oferta alcanza al del 70% y de superarse esa marca se reconocerían los intereses hasta junio de 2004 -22.500 millones de dólares-.

La nueva propuesta contemplaba nuevamente la emisión de tres bonos: uno a la par -con tasa entre 1.35 y 5.25%- , otro cuasi par -con tasa actualizada de acuerdo al índice CER- y el tercero manteniendo el descuento del 75% -con tasa 3.97 al 8.21-.

Poco después se anunciaba que de lograrse el 70% de aceptación de la oferta se producirían mejoras en las tasas de los títulos que pasarían a ser para los bonos par del 2,08 al 5,25% y para los *discount* del 4,15 al 8,4%.

Esto significaba que la oferta final de la Argentina implicaba la emisión de bonos por 38.470 millones de dólares siempre y cuando la aceptación no esté por encima del 70%, caso en el cual la deuda nueva a emitirse prepararía hasta los 43.170 millones de dólares, cifra que fue finalmente algo menor en la oferta definitiva (ver infra).

Según lo afirmaba Lavagna, esta nueva propuesta significaba el final de las negociaciones, pero a la vez prefiguraba un nuevo debate: ¿Cuál era el porcentaje de aceptación requerido para que el canje sea considerado exitoso?

El gobierno declaró que entendería por tal una aceptación que reuniese al 50% del capital, pero ante la creciente sensación de éxito del canje elevó su apuesta y llevando el piso de aceptación hasta el esperado 70%. Tomando como antecedentes las reestructuraciones de deuda rusa y ecuatoriana el FMI fijó su propio “mínimo aceptable” en el 80%.

Así las cosas el primer día de octubre el gobierno hizo público un aviso fundamental para la implementación del programa: la Comisión de Valores de los Estados Unidos (Securities and Exchange Comisión, SEC por sus siglas en inglés) había aprobado la oferta argentina, lo que viabilizaba que los bonos pudieran negociarse en el mercado americano.

A esa información le siguió un segundo éxito indispensable para el buen resultado del programa: las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión) con operaciones en Argentina, que habían sido obligadas por ley en 2001 a mantener una importante cuota de sus inversiones en títulos de deuda nacional y por lo tanto eran grandes tenedoras de títulos en *default*, llegaron a un acuerdo con el gobierno de aceptación del canje, lo que se traducía en una aceptación del 25% del capital en reestructuración.

No obstante los continuos anuncios hechos desde el gobierno de que la oferta no se modificaría, al presentar la propuesta final ante la SEC el 1º de noviembre aparecieron cambios que, en definitiva, implicaban mejoras de la misma.

Los cambios más importantes a favor de los acreedores eran:

- Se incluía el pago en efectivo de 475 millones de dólares en intereses no previstos en las ofertas anteriores por el adelantamiento en las fechas de emisión de los nuevos títulos que sería el 31 de diciembre de 2003 y no el 31 de junio de 2004 como se disponía en la oferta de junio
- Los pequeños inversores podrían optar por los bonos par hasta un monto de 50.000 dólares en las primeras tres semanas de la operación.
- La capacidad de pago no utilizada se dedicaría a la reducción del monto de la deuda por un plazo de 6 años.

- Se reconocían 2.100 millones de dólares de intereses previos a la declaración de cesación de pagos.

Como contracara la oferta definitiva que recibió la SEC:

- Rebajaba, respecto a la oferta de junio, las tasas de interés ofrecidas.
- No contemplaba el pago de los intereses desde el momento del *default* hasta la aceptación de la oferta.

Se destacaba además la inclusión de los denominados “beneficios por crecimiento” por la inclusión de una unidad atada a la evolución del PBI que se adosaba a todos los bonos ofrecidos, la que comenzaría a abonarse en 2006 (y se mantendrá, repitiendo la operación de forma anual, por 30 años) sobre la base de la aplicación del 5% del excedente del PBI que se generase en caso de que en 2005 se diera un crecimiento por encima del previsto. Otro 5% se aplicaría a la recompra de bonos nuevos (hasta 2011).

Los números finales indicaban que de no lograrse la aceptación de acreedores que poseyeran el 70% del capital se emitirían bonos por 38.500 millones de dólares, pero si se lograra ese piso la suma se elevaría hasta 41.800 millones de dólares.

El 1° de diciembre de 2004 Lavagna firmó el Decreto que autorizaba el canje de deuda y, en un último paso que aún estaba pendiente, la contratación del Bank of New York como agente fiduciario del mismo.

El 14 de enero de 2005 se inició oficialmente el canje de bonos.

El gobierno envió al parlamento un proyecto de ley que prohibía reabrir el canje una vez terminado, que fue sancionado en menos de una semana y conocido como “Ley cerrojo”.

El mensaje era claro, no habría segunda oportunidad para quienes no ingresasen al canje.

El cierre de las operaciones de canje tuvo lugar el 25 de febrero y el 3 de marzo se dieron a conocer los números provisorios que indicaban una aceptación del 76.07%.

Los resultados finales fueron presentados 15 días más tarde y mostraron una aceptación del 76.15%, lo que se traducía en el canje de 62.318 millones de dólares de deuda “*defaulteada*” por 35.300 millones de dólares de “nueva deuda”.

El monto total de la deuda exterior era ahora de aproximadamente 125 mil millones de dólares, algo superior al 70% del PBI nacional y el 37% de la misma pasaba a estar denominado en pesos -contra el 3% anterior al canje-, la misma proporción del endeudamiento externo en moneda norteamericana y muy por encima del 14% denominado en euros.

El Presidente Kirchner dijo en su discurso de presentación de los datos oficiales finales que “Los números muestran con toda contundencia que nuestra deuda en cesación de pagos ha quedado reestructurada como resultado del canje” y agregó: “Ahora que hemos superado este difícil trance, no aconsejable para país alguno, justo es que tratemos de extraer enseñanzas de la experiencia [...] Es necesario mirar, con espíritu crítico, si los diversos actores en esta situación, una vez dado el *default*, fueron parte del problema o si ayudaron a la solución. Es necesario extraer de nuestro proceso de reestructuración lecciones también que hacen al exterior y su implicancia en relación con los mercados financieros” (Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el acto de Presentación de los resultados de adhesión al canje de deuda argentina, 3 de marzo de 2005).

Empezaría a partir de entonces el debate sobre los *hold-out* -aquellos acreedores que no ingresaron al canje- sin que el gobierno modificara nunca su posición: a pesar de las

presiones del FMI, el BM y el G-7 no habría nuevas negociaciones, aperturas de canje u ofertas.

Argentina en el banquillo: los juicios ante el CIADI

Otro frente en el que se jugarían las presiones entre el BM y la Argentina en los años inmediatamente posteriores a la crisis fue el de las demandas planteadas contra el país en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI).

“La Argentina afronta más de 20 demandas por parte de las empresas que consideran rotos los contratos bajo los cuales invirtieron en el país. Se trata, en su mayoría, de empresas privatizadas que reclaman más de 3000 millones de dólares ante el CIADI, del Banco Mundial” comenzaba diciendo un artículo publicado por *La Nación* el día 28 de julio de 2003 bajo el título “El país afronta demandas por US\$ 3800 millones”.

El origen de esta situación se encontraba en el final de la convertibilidad y la pesificación de la economía en general y en las consecuencias que tales decisiones tenía para las empresas privatizadas en la década de 1990 en particular.

Los contratos firmados con dichas empresas se vieron afectados cuando la ley de emergencia económica congeló los aumentos de las tarifas, que hasta entonces -en mérito al anclaje monetario establecido por Cavallo entre peso y dólar estadounidense- se indexaban según la inflación de los Estados Unidos.

La situación y los montos eran de envergadura tal que ya el 22 de abril de 2003 el entonces Presidente Duhalde había creado por medio del Decreto 926/2003 el Consejo Federal de Negociaciones Amistosas con la misión de “definir los lineamientos y estrategias del Estado Argentino y aprobar las propuestas, en los procesos de negociaciones amistosas derivados de las controversias planteadas por inversores extranjeros” (artículo 1º) y la Unidad de Gestión de Negociaciones Amistosas – UGENA- a cuyo cargo quedaba “gestionar de oficio la etapa de las negociaciones amistosas en las controversias en materia de inversión extranjera prevista en los Tratados Bilaterales para la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones u otros ordenamientos normativos o contractuales que se denuncien ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Ministerio de Economía o Procuración del Tesoro de la Nación” (artículo 2).

Ambas instituciones estaban en la órbita de la Procuración del Tesoro de la Nación. En particular el Consejo estaba integrado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el Ministro de Economía y el Procurador del Tesoro de la Nación.

Poco después un nuevo Decreto, el 311/2003 creaba la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos en el ámbito de los ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Ambas instituciones se solapaban en sus atribuciones -la gestión de las demandas implicaba renegociaciones de contratos con empresas proveedoras de servicios públicos- lo que derivó en que un nuevo Decreto, el 965/2003 del 24 de octubre de 2003 -ya con la firma de Néstor Kirchner-, derogara al Decreto 926/2003.

El Decreto 965/2003 también creaba la Unidad de Asistencia para la Defensa Arbitral (UNADAR), que tendría por misión elaborar estrategias y lineamientos a instrumentar en la etapa de negociación amistosa como en los procesos arbitrales que se planteen, con fundamento en los Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.

En el cumplimiento de su cometido la UNADAR mantendría “relaciones funcionales” (artículo 1º) con la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos.

La UNADAR funcionaba en el ámbito de la Procuración del Tesoro de la Nación y estaba presidida por el Procurador e integrada por el responsable del área de Asuntos Internacionales de la Procuración del Tesoro, 2 representantes del Ministerio de Economía y Producción, 2 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y 2 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Su misión era “elaborar estrategias y lineamientos a instrumentar en la etapa de negociación amistosa como en los procesos arbitrales que se planteen, con fundamento en los Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones” (Decreto 965/2003, artículo 2).

Esto se traducía -tal como lo hiciera Fernando Krakowiak en el artículo periodístico “A cara de perro” publicado por el diario *Página/12*, Suplemento Cash, del 5 de diciembre de 2003- en un intento de “nacionalizar los juicios”.

El tema de los juicios contra Argentina ante el CIADI merecía esa atención y cualquier otra que el gobierno le dispensase: se trataba de reclamos que de prosperar implicarían considerables erogaciones para el Estado.

Las demandas contra el país ante el CIADI no eran, sin embargo, una novedad: durante la década de 1990 Argentina firmó más de 50 tratados bilaterales de inversión y el 18 de noviembre de 1994 ingresaba como miembro del CIADI.

El primer caso contra el país se presentó en 1997: *Compañía de Aguas del Aconquija S.A. and Vivendi Universal v. Argentine Republic* (ICSID Case No. ARB/97/3)⁵³.

Lo novedoso -no sólo para el país sino en la historia del CIADI- era el crecimiento exponencial de las demandas de empresas contra el Estado argentino: desde la primera demanda y hasta el final de 2001 se presentaron 8 casos, mientras que entre el inicio de 2002 y el final del año 2005 se presentaron 34 casos, ¡17 de ellos en 2003!

Juicios contra la Argentina ante el CIADI (2000-2005)			
Empresas que presentaron casos ante el CIADI contra Argentina durante el período.			
Fecha	Total	En proceso	Terminados
Hasta el 01/01/2000	5	4	1
Compañía de Aguas del Aconquija S.A. and Vivendi Universal, Lanco International, Inc., Houston Industries Energy, Inc., Mobil Argentina S.A., Empresa Nacional de Electricidad S.A.			
Al 31/12/2000	5	3	2
No se presentaron casos			
Al 31/12/2001	8	4	4
Enron Corporation and Ponderosa Assets, L.P., CMS Gas Transmission Company, Azurix Corp.			
Al 31/12/2002	13	9	4
LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp. and LG&E International Inc., SGS Société Générale de Surveillance S.A., Siemens A.G., Sempra Energy International, AES Corporation.			

⁵³ Caso aún pendiente de resolución.

AI 31/12/2003	30	26	4
Camuzzi International S.A. (2 casos), Metalpar S.A. and Buen Aire S.A., Continental Casualty Company, Gas Natural SDG S.A., Pioneer Natural Resources Company-Pioneer Natural Resources (Argentina) S.A.-Pioneer Natural Resources (Tierra del Fuego) S.A., Pan American Energy LLC-BP Argentina Exploration Company, El Paso Energy International Company, Aguas Cordobesas S.A.-Suez-Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A., Suez-Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A.-Interagua Servicios Integrales de Agua S.A., Suez-Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A.-Vivendi Universal S.A., Telefónica S.A., Enersis S.A., Electricidad Argentina S.A.-EDF International S.A., EDF International S.A.-SAUR International S.A.-León Participaciones Argentinas S.A., Unisys Corporation, Azurix Corp.			
AI 31/12/2004	38	34	4
Total S.A., SAUR International, BP America Production Company, CIT Group Inc., Wintershall Aktiengesellschaft, Mobil Exploration and Development Inc. Suc. Argentina-Mobil Argentina S.A., France Telecom S.A., RGA Reinsurance Company.			
AI 31/12/2005	42	37	5
Daimler Chrysler Services AG, Compañía General de Electricidad S.A.-CGE Argentina S.A., TSA Spectrum de Argentina S.A., Asset Recovery Trust S.A.			
Elaboración propia sobre datos de la página web de CIADI			

El crecimiento de los casos y, en paralelo, del monto reclamado al país acabó por dejar peligrosamente expuesto al OMGI: para noviembre de 2003 el informe anual de la institución reflejaba una exposición en Argentina de 318,5 millones de dólares en términos brutos.

Los juicios ante el CIADI se tornaban así un problema tanto para el país como para el propio organismo.

Sobre el fin de 2003 Argentina presentó su primer respuesta ante una demanda iniciada como consecuencia de los cambios resultantes de la búsqueda a una salida a la crisis de 2001.

Al contestar la demanda iniciada por CMS -empresa estadounidense que poseía el 30% de las acciones de Transportadora Gas del Norte- el país alegó la existencia de un “estado de necesidad política y social” que exigió medidas extraordinarias, la modificación del esquema cambiario y el congelamiento de tarifas.

El “estado de necesidad” es una causal de excusión de la ilicitud de los actos estatales reconocido por el *Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* elaborado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas presentado a la Asamblea General de la Organización en 2001 como culminación de 45 años de trabajo.⁵⁴

En el artículo 25 del mencionado Proyecto se afirma que la excepción se da cuando un Estado actúa del “único modo” posible para “salvaguardar un interés esencial contra un peligro grave e inminente; y b) No afecte gravemente a un interés esencial del Estado o de los Estados con relación a los cuales existe la obligación, o de la comunidad internacional en su conjunto”.

⁵⁴ La AG se limitó en su Resolución 56/83 a “tomar nota” de los artículos.

Como se ve claramente la excepción está planteada para ser opuesta a otro Estado o a la “comunidad internacional en su conjunto” en referencia a las normas *erga omnes* del derecho internacional. No es el caso que estamos revisando ya que aquí la (las) contrapartes son empresas privadas que como tales no son siquiera sujetos de derecho internacional.

A ello se suma que la Corte Internacional de Justicia tiene dicho que “el estado de necesidad es un motivo reconocido por el derecho internacional consuetudinario para eximir de ilicitud a un acto que no esté de conformidad con una obligación internacional. Además, la Corte considera que ese motivo para eximir de ilicitud únicamente puede aceptarse de manera excepcional” (CIJ, Caso relativo al Proyecto Gabcikovo-Nagymaros, Hungría contra Eslovaquia, Sentencia del 25 de septiembre de 1997).

La posición argentina afirmaba también que en el sistema legal nacional los tratados internacionales en general -entre ellos, obviamente, los de inversiones- tienen jerarquía supralegal pero infraconstitucional, de lo que resulta que sus cláusulas no pueden ser invocadas por la empresa para eludir el debate del caso ante la justicia nacional.

En lo político el escrito afirmaba que el que CMS hubiera realizado su inversión en un país con una economía inestable -como era el caso argentino- le había dado a la empresa la posibilidad de exigir tarifas mayores a las que podían haber aspirado obtener en países estables: “Los inversores sabían que asumían riesgos inherentes al desenvolvimiento de la economía del país. Por eso, pudieron fijar tarifas altas”.

El caso iniciado por CMS es una excelente muestra representativa del total de casos presentados contra Argentina a causa de las medidas tomadas con posterioridad a la crisis de 2001.

Los demandantes afirmaban que la determinación de tarifas y su adecuación siguiendo índices vinculados al dólar habían sido esenciales para alcanzar los acuerdos de inversión, y que éste sistema no se había planteado como subsumido al mantenimiento de la convertibilidad.

Argentina en cambio mantuvo que los cálculos tarifarios “dolarizados” estaban vinculados directamente al régimen cambiario de la convertibilidad, que aún habiéndose abandonado estos recálculos de tarifas los acuerdos garantizaban a las empresas -pero también a los usuarios- tarifas justas y razonables y que ante la imprevisión sobre cómo hacer el cálculo de tarifas en el nuevo marco cambiario se debían adecuar las licencias otorgadas.

Frente a este complejo panorama el gobierno argentino fijó, además de una posición frente al CIADI, una postura política: aquellas empresas que quisieran renegociar sus contratos debían primero suspender sus reclamos ante el Centro.

En febrero de 2004 llegó al país una misión conjunta de asistencia técnica del BM y el FMI. Según lo informó el BM su objetivo era el de actualizar la información que las instituciones tenían sobre la situación de los contratos de concesión de servicios públicos privatizados, una demostración del valor del tema en la agenda entre las IFIs y el país.

Argentina también puso de relevancia la importancia del asunto en ocasión de un encuentro sobre inversiones y empresas multinacionales organizado por la OCDE en abril del mismo año, donde criticó duramente la falta de transparencia de los juicios, criticando la acción procesal del CIADI.

Además de la poca publicidad de las decisiones que se adoptan, el país criticó el tener que hacer frente a una amplia serie de casos que tienen como base el cuestionamiento de idénticas medidas económicas ante diferentes tribunales arbitrales dentro del Centro.

La primera noticia alentadora, al menos para los intereses del gobierno, llegó en mayo de 2004 con la firma del primer acuerdo -parcial- de renegociación con una empresa privatizada.

Se trató de un acta transitoria de acuerdo entre las partes -que regiría hasta el 31 de diciembre- por la cual Aguas Argentinas -Suez- no pagaría multas pendientes y a cambio comprometía nuevas inversiones y suspendía sus reclamos ante el CIADI.

El acuerdo mereció elogios del Presidente del BM en el marco de la Conferencia de Shanghai sobre la pobreza realizada pocos días después.

No obstante, al vencer el plazo de vigencia del acuerdo sin que se lograsen nuevos avances, el 3 de enero de 2005 Suez reinició su reclamo ante los tribunales del Centro.

En realidad no se trataba de uno sino de 3 reclamos presentados originalmente en julio de 2003 por las firmas Suez y Aguas de Barcelona, por las concesiones de servicios de agua y cloacas Aguas Argentinas, Aguas de Santa Fe y Aguas Cordobesas (Casos ARB/03/17, 18 y 19).

El caso de Aguas Argentinas presentó una particularidad: el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Consumidores Libres Cooperativa Limitada de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria, la Unión de Usuarios y Consumidores, la Asociación por la Igualdad y la Justicia y el Centro para el Derecho Internacional Ambiental solicitaron al tribunal del CIADI que juzgaba el caso ser tenidos por parte interesada.

El 20 de mayo se hizo lugar a la petición, aunque no se aceptó darles toda la información requerida sino sólo aquella que las áreas propias de trabajo de las ONGs hiciera pertinente.

Entretanto el gobierno mantenía su estrategia de no renegociar contratos con empresas que mantuvieran activas sus pretensiones ante el CIADI, insistiendo con la prioridad de la jurisdicción interna.

Un nuevo paso de sostenimiento de esta línea tuvo lugar a inicios de 2005.

El 1º de marzo el Presidente Néstor Kirchner pronunció el discurso inaugural de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. Dijo entonces: “en estos meses entramos en la última etapa de la renegociación de los contratos de servicios públicos [...] Esta renegociación [...] debe realizarse en nuestro país conforme a sus normas sin que deba inmiscuirse tribunal ni árbitro alguno por amañada que resulte la interpretación que de los tratados se haga para activar supuestas competencias. Ningún tratado firmado por Argentina puede haber delegado en árbitros el manejo de la política económica ante una situación de emergencia” (Discurso del Señor Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, ante la Asamblea Legislativa en la Apertura de las 123º Sesiones del Congreso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1º de marzo de 2005).

El Diputado Nacional por la Provincia de Tucumán por el Partido Justicialista José Falú tomó el guante y propuso un proyecto de ley por el cual Argentina podría desconocer laudos arbitrales originados en tribunales internacionales si fueran considerados arbitrarios por carecer de transparencia.

Luego la senadora justicialista por Buenos Aires Mabel Müller hizo lo propio elevando a la Cámara de Senadores un proyecto que exigía a las empresas desistir de sus demandas contra el Estado para proceder a la renegociación de sus contratos, fueron los primeros de una serie de proyectos en el mismo sentido presentados por legisladores de diferentes facciones políticas.

El Congreso estaba llamado a jugar un rol destacado en el proceso de renegociación de los contratos ya que logrado un principio de acuerdo correspondía a los legisladores aceptar o no el mismo.

Un semana más tarde el Gobierno estableció las fechas en que se llevarían adelante audiencias públicas con las empresas proveedoras de gas y electricidad.⁵⁵

El refuerzo político institucional a la posición del Ejecutivo produjo repercusiones en todos sentidos.

- El 14 de marzo la empresa Gas Natural SDG -de capitales españoles-, controlante de Gas Natural Ban en la Argentina, anunció la suspensión de su reclamo ante el CIADI.
- El 30 de marzo la empresa Pioneer Natural Resources retiró su denuncia.
- El 15 de abril la empresa AES -de capitales estadounidenses- dueña de EDELAP suspendió su reclamo.

Las negociaciones con las empresas avanzaron en varios acuerdos, pero el 12 de mayo el gobierno recibió la temida noticia de una condena originada en el CIADI: en el caso iniciado por CMS Energy, accionista de Transportadora Gas del Norte y de Central Térmica Mendoza, el tribunal condenó unánimemente a la Argentina a pagar 133.2 millones de dólares.

El gobierno dejó clara su intención de no pagar a través de funcionarios de sus segundas líneas y -a los efectos de ganar tiempo- planteó la nulidad del laudo.

A pesar de este laudo, Telefónica de Argentina -de capitales españoles- anunció el 19 de julio que procedería al retiro de su demanda ante el CIADI y lo mismo hicieron Electricité de France y el Grupo Dolphin, accionistas de Edenor, el 21 de septiembre.

Le siguió en la misma línea, el 19 de diciembre, la suspensión de las demandas presentadas por Camuzzi -de capitales italianos- por sus empresas del área de electricidad (EDEA, EDERSA y TRANSPA), aunque se mantenían otros dos casos de empresas del grupo encargadas de la distribución del gas (Gas Pampeana y Gas del Sur).

Para finales de 2005 la situación de la Argentina ante el CIADI seguía siendo preocupante, pero las señales y algunos hechos concretos como los reseñados daban al gobierno nuevo aire y mejoraban el nivel de exposición del BM ante eventuales incumplimientos por Argentina del pago de las sanciones que le fueran impuestas por los tribunales del Centro.

⁵⁵ Las empresas convocadas fueron Edenor, Edesur, Metrogas, TGS, Camuzzi, Transcomahue, Ente Provincial de Energía del Neuquén, Gas Natural BAN, TGN, Trasnoa, Transnea y Transpa.

CAPÍTULO 4.2: LOS ODM Y LA ARGENTINA

Definiendo los ODM nacionales

Ya hemos visto que los ODM en su conjunto están relacionados con la pobreza, y que el hecho de que el primero de ellos se refiera expresamente a la carencia de medios económicos, en una comprensión económica y estrecha del fenómeno, no debe llevarnos a interpretar que esa es la comprensión del fenómeno que resulta de los Objetivos.

En consecuencia aproximarnos al camino realizado por la Argentina en materia de ODM desde su adopción hasta el final del año 2005 puede ayudarnos a establecer relaciones entre los hechos que atravesó el país, las estrategias adoptadas y sus resultados en materia de avances en la reducción de la pobreza en su acepción más amplia.

Si bien el país participó de la Cumbre del Milenio en el año 2000 con la presencia de su entonces Presidente Fernando de la Rúa, su compromiso con los ODM no se hizo efectivo sino hasta 2003 cuando la gestión Kirchner le dio forma nacional a los ODM universales.

El 24 de octubre de ese año, en ocasión de la celebración del Día de las Naciones Unidas, el Presidente argentino afirmaba: “Los Objetivos del Desarrollo del Milenio constituyen el marco para el trabajo conjunto de los diferentes estamentos del Gobierno. Esto nos permite establecer un puente para las alianzas con los principales actores de la sociedad civil, los sectores del trabajo y las empresas, ambos en favor de la prosperidad económica, social y ambiental”.

El discurso presidencial hizo énfasis en que el logro de los ODM necesitaba del compromiso de todos los sectores y que restaba aún una discusión fundamental: “Definido dónde queremos llegar, debemos empezar ya a debatir en forma participativa los qué y los cómo” (Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el Acto de Lanzamiento del Informe sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Argentina).

Ese mismo acto en el que se definió políticamente a los ODM como objetivos nacionales -“dónde queremos llegar”- se presentó el primer informe nacional sobre los ODM.

Dicho informe, titulado *Objetivos de Desarrollo Del Milenio. Argentina. La oportunidad para su reencuentro* presentaba el resultado de un trabajo llevado adelante en conjunto por el gobierno nacional y las Naciones Unidas para definir los objetivos y metas a nivel nacional.

Se trató de un proceso cuyos inicios pueden rastrearse en el “Diálogo Argentino” y en el libro *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina/2002* realizado por la oficina nacional del PNUD, al que consideramos antecedente inmediato y directo del informe.

Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina/2002 fue un estudio que ya estaba en marcha cuando estalló la crisis de diciembre de 2001 y cuya publicación se realizó en noviembre de 2002, por lo que refleja la situación inmediata posterior a la crisis aportando datos cuanti-caualitativos sobre la realidad nacional.

Los resultados que presentaba no eran alentadores: desigualdades de nivel extremo entre regiones y provincias -tanto en niveles de Desarrollo como en capacidad para impulsarlo- y la percepción ciudadana de que la política se había alejado de sus necesidades y de la defensa del bien común.

Para hallar una salida el PNUD entendía como indispensable “encarar la tarea de urgente reconstrucción del tejido social” argentino (PNUD, 2002:211), de allí que lo

consideremos antecedente directo de la adopción nacional de los ODM, que en su adaptación -como veremos más adelante- prestan consideración a las desigualdades entre provincias.

Volviendo al primer informe nacional sobre los ODM, hallamos que en su presentación -escrita por el Presidente Kirchner- se afirma que los argentinos “debemos trazarnos algunos objetivos y metas. Debemos puntualizar hacia dónde queremos orientar nuestros esfuerzos para que resulten en significativas mejoras en los indicadores sociales” (Presidencia de la Nación Argentina, 2003:3).

El mismo informe empieza a dar algunas respuestas:

- “El caso argentino ha sido un ejemplo de la ejecución de políticas equivocadas - o de errores en su implementación - y de estructuras políticas e institucionales que no pudieron impedir que el país llegara a una situación de virtual quebranto” (Presidencia de la Nación Argentina, 2003:8).
- “El país, que durante la década de los 90, alcanzó el lugar 35 de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano [...] ha logrado preservar un importante capital en su población, en su infraestructura y en sus realizaciones culturales y económicas, que constituyen las bases para superar las consecuencias de esta crisis” (Presidencia de la Nación Argentina, 2003:8).
- “Se propone realizar el análisis y efectuar el monitoreo posterior de las metas considerando no solo la información promedio del país, sino también los valores de las diferentes provincias” (Presidencia de la Nación Argentina, 2003:10).
- “Los Objetivos se enmarcan en una definición de los derechos humanos - que comprenden los económicos y los sociales - el estado y la sociedad deberían definir políticas e iniciativas dirigidas a que los Objetivos propuestos puedan ser alcanzados homogéneamente por toda la ciudadanía y todas las regiones” (Presidencia de la Nación Argentina, 2003:10).

De los párrafos extractados resultan algunas líneas relevantes: se asume la corresponsabilidad internas e internacional por la situación de crisis que debió atravesar el país, se reconoce la existencia de un potencial autóctono latente para el Desarrollo, se tienen en consideración las inequidades internas provinciales y regionales y se establece un primer marco dentro del cual ubicar los ODM Argentina: los derechos humanos.

Merece destacarse de este primer acercamiento el reconocimiento de una falencia estructural en materia de estadísticas lo que -como vimos al presentar los ODM- es grave ya que contar con la información adecuada es imprescindible no solo en la estructura de seguimiento propia de los Objetivos sino como insumo para avanzar hacia ellos.

Al respecto el Informe asegura: “los Objetivos de Desarrollo del Milenio son un desafío para la creatividad estadística que posibilita relevar la mayor parte de los indicadores [...] existe un grupo de indicadores para los que se carece de información representativa y que resulta estratégica [...] Se requerirá un esfuerzo adicional para evaluar la factibilidad de relevarlos, incorporándolos al conjunto del sistema estadístico nacional” (Presidencia de la Nación Argentina, 2003:11).

Precisamente un aporte central del Informe ha sido la determinación de los años que son tenidos como base para los ODM Argentina.

Como ya vimos anteriormente los ODM toman, en principio, al año 1990 como base para las mediciones. Los ODM Argentina no se alejan de esa decisión tomando como punto de partida los datos nacionales en 1990-1991, salvo para aquellos indicadores en que el primer dato con que se cuenta es posterior.

Sobre esta base y apoyados en la realidad nacional, en el proceso de adaptación de los ODM a la Argentina encontramos dos grandes líneas conductoras:

- 1- La modificación -el “endurecimiento”- y el agregado de metas, incluyendo la incorporación de un nuevo objetivo vinculado al trabajo.
- 2- La consideración permanente de las inequidades.

Sin embargo para conocer los ODM Argentina es conveniente no detenerse en la elaboración de 2003 sino extenderse hasta el año 2005, ya que sólo en el segundo informe, publicado ese año, los ODM Argentina alcanzaron su forma definitiva.

Entre ambos se produjo una novedad institucional cuando en 2004 el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) asumió la función de coordinación y seguimiento de las acciones del Poder Ejecutivo Nacional orientadas a alcanzar los ODM Argentina.

El CNCPS había sido creado en el año 2002 por Decreto 357/2002 del Presidente Duhalde. Se estructuraba como una mesa interministerial con una secretaría ejecutiva y una presidencia⁵⁶ y se preveía la participación de gobiernos provinciales y de actores de la sociedad civil, que debían ser convocados a tal fin por la Presidenta del Consejo.

Entre sus funciones se encontraban las de establecer la planificación estratégica de políticas y programas sociales del gobierno nacional, coordinar y articular la gestión de los organismos responsables de la política social nacional, establecer las políticas prioritarias para el corto plazo y las definiciones estratégicas para el mediano y largo plazo orientadas a abordar los principales problemas sociales; coordinar la política en materia de cooperación internacional para el financiamiento de los programas sociales, diseñar mecanismos de articulación entre los programas sociales, fomentar la coordinación y articulación de los planes sociales nacionales con los provinciales y municipales.

Es por ello que en palabras de Luis Di Pietro (2007:6-7), responsable del Proyecto ODM dentro del CNCPS, devino en “el organismo natural para realizar la vigilancia del cumplimiento de los ODM”.

El segundo informe nacional sobre los ODM fue preparado por el CNCPS. Además de dar forma definitiva a los ODM Argentina hace un segundo aporte de valor orientado al seguimiento de la evolución de progreso hacia las metas al establecer “metas intermedias”.

Se trata de lo que podríamos denominar “metas de progreso” que en su mayoría deben estar cumplidas para el año 2007 e indican aproximaciones graduales hacia el logro de los ODM Argentina.

El cuadro resultante es el siguiente:

Los ODM Argentina (ODM universal, ODM Argentina: metas, indicadores y metas intermedias)
<i>Objetivo 1</i>
ODM Argentina: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
<i>ODM Universal: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</i>

⁵⁶ Cargo que originalmente ejerció *ad honorem* la esposa del Presidente, Hilda Gonzalez de Duhalde.

<p>Metas argentinas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erradicar la indigencia y el hambre. • Reducir la pobreza a menos del 20%.
<p>Indicadores argentinos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje de población cuyos ingresos son inferiores a U\$S 1 PPA por día. ▪ Coeficiente de brecha de pobreza. ▪ Coeficiente de Gini. ▪ Brecha de ingresos. ▪ Porcentaje de población con ingresos por debajo de la línea de indigencia. ▪ Porcentaje de población con ingresos por debajo de la línea de la pobreza. ▪ Prevalencia de la malnutrición infantil. ▪ Índice de Vulnerabilidad ampliado.
<p>Metas argentinas intermedias: Porcentaje de población con ingresos por debajo de la línea de la pobreza menor al 30.0%. Porcentaje de población con ingresos por debajo de la línea de la indigencia menor al 10.8%.</p>
<p>Objetivo 2</p>
<p>ODM Argentina: Alcanzar la educación básica universal</p>
<p>ODM Universal: Lograr la enseñanza primaria universal</p>
<p>Metas Argentinas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que en el año 2010, todos los niños y adolescentes puedan completar los 10 años de educación básica obligatoria. • Promover que en el año 2015, todos los niños y adolescentes puedan completar la Educación Básica post obligatoria (Polimodal /Media).
<p>Indicadores argentinos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa neta de escolarización de cinco años. ▪ Tasa de escolarización de 6 a 11 años. ▪ Tasa de escolarización de 12 a 14 años. ▪ Tasa de escolarización de 6 a 14 años. ▪ Tasa de escolarización de EGB1y2. ▪ Tasa de escolarización de EGB3. ▪ Tasa de escolarización de EGB. ▪ Tasa de supervivencia a 5to año/grado. ▪ Razón de femineidad. ▪ Tasa de alfabetización para jóvenes entre 15 y 24 años. ▪ Tasa de egreso de EGB1y2. ▪ Tasa de egreso EGB3. ▪ Tasa de egreso del nivel Polimodal.
<p>Metas argentinas intermedias: Incrementar el acceso a la sala de 5 años, tendiendo a su universalización. Aumentar la tasa de supervivencia a 5to. grado/año, prioritariamente en la regiones NEA y NOA. Incrementar la cantidad de jóvenes que se incorporan y complementan el Nivel Secundario.</p>
<p>Objetivo 3</p>
<p>ODM Argentina: Promover el trabajo decente</p>
<p>ODM Universal: no existe</p>

Metas argentinas:

- Reducir en el 2015 el desempleo a una tasa inferior al 10%.
- Reducir la tasa de empleo no registrado a menos del 30%.
- Incrementar la cobertura de protección social al 60% de la población desocupada para el año 2015.
- Disminuir la proporción de trabajadores que perciben un salario por debajo de la canasta básica a menos del 30%.
- Erradicar el trabajo infantil.

Indicadores argentinos:

- Tasa de desocupación de la población de 15 años y más para el total del país y por región.
- Tasa de actividad de la población de 15 años y más para el total del país y por provincias.
- Proporción de trabajadores asalariados de 18 años y más sin aportes a la seguridad social.
- Proporción de trabajadores asalariados de 15 años y más con jornada completa (40 horas laborales y más) cuyos ingresos salariales cubren la canasta básica total de un “hogar tipo”.
- Proporción de desocupados bajo distintas modalidades de cobertura social.
- Tasa de empleo de niños entre 5 y 14 años.
- Proporción de desocupados bajo distintas modalidades de cobertura social.

Metas argentinas intermedias:

Tasa de desocupación menor al 12%.

Porcentaje de trabajadores que perciben un salario inferior a la canasta básica total menor al 48%. Tasa de empleo no registrado menor al 39%.

Porcentaje de población desocupada con cobertura social superior al 28%.

Tasa de trabajo infantil (5 a 14 años) menor al 3.0%

Objetivo 4

ODM Argentina: Promover la igualdad de género

ODM Universal: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer

Metas argentinas:

- Alcanzar en el 2015 una mayor equidad de género mediante una mejor participación económica de la mujer, la reducción de la brecha salarial entre varones y mujeres, manteniendo los niveles de igualdad de géneros alcanzados hasta el 2000 en el ámbito educativo.
- Aumentar la participación de la mujer en los niveles decisorios (en empresas y en instituciones públicas y privadas).

Indicadores argentinos:

- Razón de femineidad en la EGB y Polimodal combinada
- Razón de femineidad en la EGB y Polimodal, Terciaria y Universitaria combinadas
- Tasa de alfabetización de jóvenes entre 15 y 24 años (varones)
- Tasa de alfabetización de jóvenes entre 15 y 24 años
- Porcentaje de mujeres en empleos remunerados en el sector no agrícola
- Brecha de ingresos de los asalariados
- Razón entre mujeres y varones en puestos jerárquicos públicos y privados
- Porcentaje de bancas ocupadas por mujeres en el Congreso Nacional
- Porcentaje de bancas ocupadas por mujeres en las Legislaturas Provinciales

<p>Metas argentinas intermedias: Razón de femineidad en la EGB y polimodal. Total urbano: 100%. Razón de femineidad en la EGB y polimodal, terciario y universitario. Total urbano: 100%. Porcentaje de mujeres entre 15 y 24 años alfabetizadas. Total urbano: 100%. Porcentaje de varones entre 15 y 24 años alfabetizados. Total urbano: 100%. Porcentaje de mujeres en empleos remunerados de sector no agrícola. Total urbano: 40%. Brecha de ingresos salariales entre mujeres y varones. Total urbano: 0.6%. Razón entre mujeres y varones en puestos jerárquicos públicos y privados. Total urbano: 0.4%. Porcentaje de bancas ocupadas por mujeres en el Congreso Nacional: 30%. Porcentaje de bancas ocupadas por mujeres en las Legislaturas Provinciales: 30%.</p>
<p>Objetivo 5</p>
<p>Objetivo 5: Reducir la mortalidad infantil</p>
<p>ODM Universal: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años</p>
<p>Metas argentinas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir entre 1990 y 2015 en dos tercios la mortalidad infantil y mortalidad de niños menores de 5 años. • Reducir en 10% la desigualdad entre provincias.
<p>Indicadores argentinos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa de Mortalidad Infantil (TMI). ▪ Tasa de Mortalidad de Niños Menores de 5 años (TMM5). ▪ Porcentaje de niños de hasta 1 año vacunados contra sarampión. ▪ Coeficiente de Gini aplicado a la distribución de la mortalidad infantil y de menores de 5 años.
<p>Metas argentinas intermedias: Tasa de mortalidad infantil: 12.6%. Tasas de mortalidad de menores de 5 años: 14.6%. Coeficiente de Gini de la tasa de mortalidad infantil: 0.116. Coeficiente de Gini de la tasa de mortalidad de menores de 5 años: 0.117.</p>
<p>Objetivo 6</p>
<p>ODM Argentina: Mejorar la salud materna</p>
<p>ODM Universal: Mejorar la salud materna</p>
<p>Metas argentinas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir entre 1990 y 2015 en tres cuartas partes la mortalidad materna. • Reducir en un 10% la desigualdad entre provincias.
<p>Indicadores argentinos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa de Mortalidad Materna. ▪ Proporción de partos asistidos por personal de salud especializado. ▪ Coeficiente de Gini para mortalidad materna.
<p>Metas argentinas intermedias: Tasa de mortalidad materna por diez mil nacidos vivos: 3.7. Porcentaje de nacidos vivos asistidos por médico o partera: 99%. Coeficiente de Gini para la tasa de mortalidad materna: 0344.</p>
<p>Objetivo 7</p>
<p>ODM Argentina: Combatir el VIH, la tuberculosis, el paludismo, el chagas y otras enfermedades</p>
<p>ODM Universal: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</p>

Metas argentinas:

- SIDA: Reducir, entre 2005 y 2015, un 10% la prevalencia de VIH en mujeres embarazadas entre 15-24 años de edad. Reducir, entre 2005 y 2015, un 12,5% la mortalidad por VIH/SIDA, y la tasa de incidencia del VIH/SIDA en un 20%. Incrementar, entre 2003 y 2015, en un 25% el uso de preservativos en la última relación sexual de los jóvenes.
- Tuberculosis: reducir la morbilidad por tuberculosis un 8% anual promedio, reducir la mortalidad por tuberculosis un 10% anual promedio y lograr el 90% de curación de casos de tuberculosis bajo tratamiento abreviado estrictamente supervisado
- Paludismo: mantener Índice Parasitario Anual por debajo de 1‰ en las áreas de riesgo.
- Chagas: Certificar la interrupción de la transmisión vectorial de Chagas en 19 provincias

Indicadores argentinos:

- Prevalencia del VIH entre las mujeres embarazadas de edades comprendidas entre los 15 y 24 años.
- Tasa de utilización de preservativos en la última relación sexual.
- Tasa de uso de preservativos en los jóvenes entre 15 y 24 años.
- Tasa de mortalidad por VIH/SIDA.
- Tasa de incidencia de SIDA.
- Tasa de morbilidad por Tuberculosis.
- Tasa de mortalidad por Tuberculosis.
- Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento abreviado estrictamente supervisado.
- Índice parasitario anual.
- Proporción de provincias endémicas que certificaron la interrupción de la transmisión vectorial del Chagas.

Metas argentinas intermedias:

VIH-SIDA

Tasa de prevalencia del VIH en embarazadas entre 15 y 24 años: 0.35%.

Tasa de prevalencia de uso de preservativos en jóvenes entre 15 y 24 años: 67%.

Tasa de mortalidad por VIH/SIDA (cada 100.000 habitantes): 3.8.

Tasa de incidencia de VIH/SIDA (cada 1.000.000 habitantes): 42.

Tuberculosis

Tasa de morbilidad de Tuberculosis (cada 100.000 habitantes): 33.1.

Tasa de mortalidad de Tuberculosis (cada 100.000 habitantes): 2.1.

Porcentaje de casos de Tuberculosis detectados y curados con TAES: 82%.

Paludismo

Tasa de mortalidad palúdica (cada 100.000 habitantes): 0.0.

Proporción de población de zonas de riesgo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento: 100%.

Índice Parasitario Anual (cada 1.000 habitantes): < 0.1.

Chagas

Proporción de provincias endémicas que certificaron la interrupción de la transmisión vectorial de Chagas: 42.1%.

Objetivo 8

ODM Argentina: Asegurar un medio ambiente sostenible

ODM Universal: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

<p>Metas argentinas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Haber logrado en el 2015 que todas las políticas y programas del país hayan integrado los principios del desarrollo sostenible y se haya revertido la pérdida de recursos naturales (ambientales).• Reducir en dos tercios la proporción de la población sin acceso a agua potable entre los años 1990 y 2015.• Reducir en dos terceras partes la proporción de la población sin acceso a desagües cloacales entre los años 1990 y 2015.• Haber reducido a la mitad la proporción de hogares residentes en viviendas irrecuperables y en condiciones de tenencia irregular.
<p>Indicadores argentinos:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Proporción de superficie cubierta con bosque nativo.▪ Proporción de la superficie total del territorio protegida para mantener la biodiversidad.▪ Energía utilizada por unidad de PBI expresado en moneda local.▪ Porcentaje de participación de las fuentes renovables en la Oferta Total de Energía Primaria.▪ Emisión de dióxido de carbono per cápita por año.▪ Porcentaje de la población en hogares con acceso agua segura por red pública.▪ Porcentaje de la población con cobertura de cloacas. <p>Porcentaje de hogares en vivienda irrecuperable y en situación de tenencia irregular.</p>
<p>Metas argentinas intermedias:</p> <p>Porcentaje de superficie cubierta con bosque nativo: 10.4%</p> <p>Porcentaje de la superficie total del territorio protegida para mantener la biodiversidad por año: 7.3%</p> <p>Porcentaje de participación de las fuentes renovables en la Oferta Total Energética Primaria: < 10% para el año 2011.</p> <p>Intensidad energética (toneladas equivalentes de petróleo cada \$1.000 PIB): 0.213</p> <p>Porcentaje de población con acceso a agua potable de red pública: 80%</p> <p>Porcentaje de población con acceso a desagües cloacales: 48%</p> <p>Porcentaje de hogares en viviendas deficitarias y situación irregular de tenencia: 5.6%</p>
<p>Objetivo 9</p>
<p>ODM Argentina: Promover una asociación mundial para el desarrollo⁵⁷</p>
<p>ODM Universal: Promover una asociación mundial para el desarrollo</p>
<p>Metas argentinas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Desarrollar más profundamente un sistema comercial y financiero abierto, previsible, basado en normas y no discriminatorio.• Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.• Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.• Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.• En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.• En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable.• En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y comunicaciones.

⁵⁷ Este objetivo es necesariamente universal, no obstante Argentina introdujo cambios en sus indicadores de seguimiento por el país sin fijar metas intermedias.

Indicadores argentinos:

- Tasa de desocupación de la población entre 15 y 24 años para el total de aglomerados relevados y por región.
- Tasa de empleo no registrado de trabajadores asalariados de 18 a 24 años.
- Proporción de población con acceso estable a medicamentos esenciales a un costo razonable.
- Líneas telefónicas en servicio por cable y móvil por mil habitantes.
- Proporción de escuelas con computadoras personales.
- Computadoras personales cada 100 habitantes.

CAPÍTULO 4.3: EL PROGRESO HACIA LAS METAS ARGENTINAS

Aclaración previa

¿Cuál es la situación respecto de los ODM Argentina? Sabemos que su adopción se da poco después de la grave crisis que atravesó el país ¿muestran los ODM signos de superación de la misma? ¿Se sostiene la afirmación de que los ODM en conjunto están referidos a la pobreza como fenómeno complejo?

Para responder estas preguntas vamos a realizar un repaso por cada uno de los objetivos y metas en particular.

Al igual que al momento de tratar los ODM universales vamos a prescindir del último de ellos por las razones allí referidas y trataremos por separado -en el capítulo siguiente- el objetivo de reducción de la pobreza.

En el caso argentino no es posible separar el estudio de las dos metas que integran el primer ODM Argentina sin resentir el análisis ya que la medición del hambre está atada a la LP de indigencia, razón por la cual -a diferencia de lo hecho con los ODM universales- optamos por abordar en conjunto el primer ODM Argentina y no solo la primera meta.

En consecuencia iniciamos el tratamiento de los ODM Argentina a partir del segundo de ellos

Objetivo 2: Alcanzar la educación básica universal

Las metas nacionales vinculadas a este objetivo son un ejemplo de adaptación de las metas mundiales por “endurecimiento” de las mismas.

A diferencia de lo que se plantea a nivel mundial nuestro país propone alcanzar para 2010 un 100% de niños integrados en un sistema de educación formal básica de 10 años de extensión y, para 2015, que todos ellos puedan cumplir un ciclo de educación básica que, como continuidad de la obligatoria, les brinde otros 5 años de formación dentro del sistema formal.

En Argentina “la educación básica universal mediante una escuela única, igual para todos, fue la consigna democrática por excelencia, que siguió el desarrollo de los sistemas escolarizados desde mediados del siglo XIX hasta el surgimiento del neoliberalismo, en las últimas décadas del siglo XX” (Puiggrós, Gagliano, Southwe, 2002:212).

A las reformas introducidas sobre el final del siglo se refiere Bianchi Bustos (2004) “A mediados de los años 80 se inicia una serie de reformas que van a repercutir en todos los ámbitos de la vida social. [En Argentina] estas reformas fueron impulsadas por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) [y] han afectado profundamente a la sociedad en general y al sistema educativo en especial”.

No es de extrañar la última afirmación del autor ya que el país tiene una extensa tradición en educación incluyente, aún con todas las críticas que puedan hacersele.⁵⁸

De hecho ya en 1881 el Gobierno Nacional convocó un Congreso Pedagógico orientado a debatir qué tipo de educación y de instituciones educativas necesitaba la Argentina.

Como consecuencia de esa reunión el 8 de julio de 1884 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 1420, denominada “Ley de Educación Común” cuyo artículo 2 dispone: “La

⁵⁸ Por ejemplo, el precio pagado por una supuesta “igualación” fue que la cultura dominante -de raíces europeas y liberales- se valiese de la educación para imponerse sobre otras culturas tradicionales presentes en el país, como las indígenas.

instrucción debe ser obligatoria, gratuita, gradual y dada conforme a los preceptos de la higiene”.

La obligatoriedad y gratuidad de la formación básica -la ley contemplaba la situación de todo los niños de entre 6 y 14 años y fijaba un mínimo de seis niveles progresivos (años) de educación- resultaron en que la Argentina se convirtiera en un país con niveles de analfabetismo cercanos a 0.

“A principios de la década de los 90, -según lo evidenció el Censo de Población y Vivienda de 1991- sólo el 1.7% de la población entre 15 y 24 años era analfabeta [...] en 1991 la proporción de niños y adolescentes entre 5 y 14 años escolarizados, era del 91,7% para el total del país” (Presidencia de la Nación, 2003:19).

Durante la década de 1990 la Ley 24195⁵⁹ introduce una reforma al sistema educativo extendiendo la educación básica a 10 años.

Esta modificación ubicaba al sistema nacional en línea con el Clasificador Internacional de Niveles de Enseñanza del año 1997 (CINE-97) establecido por la UNESCO.

Argentina: Estructura del sistema educativo tradicional y reformado por la Ley 24195. Comparación con el CINE-97				
Estructura Anterior		Estructura actual Ley 24.195		CINE
Nivel	Año	Nivel/Ciclo	Año	
Inicial	1º	Inicial	1º	Nivel 0
	2º		2º	
	3º		3º	
Primario	1º	EGB	1º	Nivel 1
	2º		1º	
	3º		2º	
	4º		3º	
	5º		4º	
	6º		5º	
	7º		6º	
Medio	1º	Polimodal	7º	Nivel 2
	2º		8º	
	3º		9º	
	4º		1º	Nivel 3
	5º		2º	
	3º			

Fuente: Presidencia de la Nación (2005)

No obstante la mencionada ley transfería la responsabilidad por la educación del gobierno central a los gobiernos provinciales -éstos luego hicieron lo propio hacia los municipios en algunos casos- sin prever las respectivas transferencias de recursos, lo que resultó en una desarticulación de programas de estudio y en dificultades financieras para un sistema que ya estaba duramente golpeado por la descomposición de los índices sociales.

La situación se agravó a partir de la crisis, se estima que el 60% de los pobres que tuvo la Argentina en los años 2002 y 2003 eran menores de 18 años (Lozano, Rameri, Raffo; 2005).

⁵⁹ Sancionada en 1994, sería reemplazada en 2006 por Ley N° 26.206, aprobada por el Congreso de la Nación el 14 de diciembre de ese año.

Como consecuencia el sistema educativo debió asumir la función de “atender a los sectores más vulnerables; a través de mecanismos de ayuda social, programas de becas, apertura y sostenimiento de comedores escolares entre otras acciones” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004:2).

Así la escuela pasa a asumir una función que no es la suya original, una constante que se mantendrá desde la crisis de 2001 en adelante.

Esta función de atención a los niños de los sectores más castigados explica, al menos parcialmente, el hecho de que a pesar de lo sucedido a nivel nacional el porcentaje de niños escolarizados pobres en etapa de educación básica no decreció en 2001-2002 sino lo contrario:

Argentina: Tasa de asistencia escolar por grupo de edad y condición del hogar (% 1998,2001 y 2002)									
Edad	1998			2001			2002		
	Pobre	No pobre	Total	Pobre	No pobre	Total	Pobre	No pobre	Total
0 a 4	3.8	8.2	6.3	8.0	14.4	11.2	10.6	15.5	12.4
5	84.1	93.8	89.2	86.8	92.6	89.2	90.4	91.2	90.9
6 a 11	99.1	99.7	99.4	98.7	99.6	99.2	99.5	99.7	99.4
12 a 14	95.4	98.1	97.1	97.0	99.1	97.9	97.3	99.4	97.9
15 a 17	69.5	85.1	78.4	83.1	93.0	88.2	83.8	96.6	88.0

Fuente: DINIECE, con base en los datos del INDEC correspondientes a las EPH de mayo de 1995,1998,2001 y 2002.

Es interesante comparar esa información con la de la pertinencia entre la edad y el nivel educativo correspondiente.

Argentina: Tasas de asistencia escolar en el ciclo correspondiente a la edad según el nivel de ingresos del hogar (1995, 1998, 2001, 2002)				
Grupo de edad y Ciclo correspondiente	Condición del hogar	% que asiste al ciclo correspondiente		
6 a 11 años EGB 1 y 2	<i>Pobre</i>	98.2	98.0	98.3
	<i>No pobre</i>	97.8	97.4	97.9
	<i>Total</i>	97.8	97.5	98.2
12 a 14 EGB 3	<i>Pobre</i>	74.4	78.6	74.9
	<i>No pobre</i>	88.6	87.1	88.5
	<i>Total</i>	82.9	83.2	79.5
15 a 17 Polimodal	<i>Pobre</i>	49.7	62.3	64.2
	<i>No pobre</i>	78.8	78.1	80.8
	<i>Total</i>	69.4	71.0	70.0

Fuente: DINIECE, con base en los datos del INDEC correspondientes a las EPH de mayo de 1995,1998,2001 y 2002

El decrecimiento entre niveles es indicador del nivel de repitencia, aunque sólo como *proxy* ya que no contempla situaciones que han sido importantes en el período 2001-2002 dado el peso de la función de contención social que asumen las escuelas.

Así “Desde el punto de vista de la eficiencia interna del sistema podría decirse que el rendimiento ha decrecido, puesto que la sobriedad denota repitencia, abandonos temporarios y también reincorporaciones tardías [...] hecho que sumado a la aplicación de políticas compensatorias que impulsaron la retención de niños y adolescentes en la escuela, se tradujo en la incorporación de un gran número de adolescentes que se encontraban fuera del sistema” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004:13).

La evolución seguida desde entonces hasta 2005 presenta signos alentadores: si observamos la variación en la tasa de supervivencia a quinto año -expresa la probabilidad de que un alumno que ingresa a primer grado llegue al quinto- veremos que ésta ha crecido desde el 94.1% en 2003 hasta el 94.9% en 2005.

Pero si nos concentramos en las tasas de variación, retención y egreso en cada uno de los niveles las variaciones no están orientadas de manera indubitativa en el sentido de la mejora.

La tasa de variación nos muestra como crece/decrece la matrícula de un nivel respecto de la matrícula del mismo nivel en el año anterior. Las tasas de egreso y retención muestran respectivamente la probabilidad de un alumno que ingresa al primer año de un nivel de egresar del mismo si las tasas de promoción, repitencia y abandono se mantienen estables o la probabilidad de que, egresen o no, lleguen al final del último año del nivel correspondiente.

Argentina: Tasas de variación, retención y egreso para los niveles EGB1 y 2; EGB y Polimodal (2003-2005)

		2003	2004	2005
EGB 1 y 2	<i>Tasa de variación</i>	-0.2	0.0	0.6
	<i>Tasa de retención</i>	90.3	90.1	91.0
	<i>Tasa de egreso</i>	88.9	88.9	90.7
EGB	<i>Tasa de variación</i>	0.6	0.6	0.4
	<i>Tasa de retención</i>	72.5	71.8	69.3
	<i>Tasa de egreso</i>	66.8	66.3	64.4
Polimodal	<i>Tasa de variación</i>	-1.7	-1.5	-0.5
	<i>Tasa de retención</i>	64.9	63.3	63.9
	<i>Tasa de egreso</i>	49.7	47.6	48.5

Fuente: Presidencia de la Nación

Como se ve hay mejoras indiscutibles respecto de los primeros años del proceso educativo (EGB 1 y 2, 6 a 11 años de edad), lo que demuestra que la educación inicial sigue alcanzando a una enorme mayoría de la población.

No obstante al comprobar lo que pasa en los años superiores de la formación inicial observamos un retroceso permanente de los índices en cada uno de los dos años posteriores a 2003 respecto del año inmediatamente anterior.

Esto indica que si bien el ODM universal estaría prácticamente alcanzado, el endurecimiento planteado por la Argentina al extender el proceso formativo a 10 años está sufriendo retrocesos.

Finalmente la educación en el nivel polimodal muestra signos desiguales. Si bien la tasa de variación viene reduciéndose sigue marcando números negativos. Teniendo en consideración que esta medida toma como base la situación del año inmediatamente anterior esto significa que si bien la reducción de la cantidad de alumnos que ingresa al polimodal en cada período decrece, la misma toma como punto de partida un piso cada vez más bajo originado en las reducciones que se registran en los años anteriores.

Debe prestarse especial importancia a este fenómeno y trabajar en su reversión so riesgo de poner en peligro los avances logrados respecto del primer ODM Argentina (ver infra).

La CEPAL (2007:97) lo plantea claramente: “Entre los factores que determinan el nivel de los salarios, la educación sigue siendo el más importante. Precisamente por ello, la mayor parte de la concentración de los ingresos salariales proviene de las diferencias educacionales de la población, tanto por la disparidad en los años de escolaridad como por el rendimiento económico de cada año adicional de estudio. Para avanzar hacia una distribución más equitativa de las oportunidades y de los ingresos resulta esencial invertir mayores esfuerzos en elevar la calidad y pertinencia de la educación, particularmente la secundaria”.

Pero como sucede en cualquier caso, introducir mejoras requiere -además de contar con voluntad política- invertir recursos económicos.

El panorama que al respecto nos presenta la UNESCO (2007:188) es preocupante para el país: en un estudio sobre 26 países de diferentes continentes “en lo que respecta a la evolución del porcentaje del gasto público total en educación asignado a la enseñanza primaria entre 1999 y 2005 [...] el índice de crecimiento anual del gasto real sólo fue negativo en tres [...] Argentina (-1,5%), Santa Lucía (-5,2%) y el Congo (-11,8%)”

Sobre finales del año 2005 el gobierno nacional dictó dos leyes directamente relacionadas con los problemas que identificamos: por un lado la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo y la Ley 26.058 de Educación Técnica, sancionadas en diciembre y septiembre respectivamente.

La primera de ellas dispone un incremento progresivo de la inversión en educación, ciencia y tecnología de los Estados nacional y provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el período 2006-2010, año para el cual deberá llegar al 6% del PIB nacional.

De acuerdo al artículo 2 de la mencionada ley los recursos así generados deberán destinarse prioritariamente -entre otros objetivos- a:

“a) Incluir en el nivel inicial al cien por ciento (100%) de la población de cinco (5) años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de tres (3) y cuatro (4) años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos.

b) Garantizar un mínimo de diez (10) años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes. Asegurar la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales. Lograr que, como mínimo, el treinta por ciento (30%) de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas.

c) Promover estrategias y mecanismos de asignación de recursos destinados a garantizar la inclusión y permanencia escolar en niños, niñas y jóvenes que viven en hogares por

debajo de la línea de pobreza mediante sistemas de compensación que permitan favorecer la igualdad de oportunidades en el sistema educativo nacional.

d) Avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal logrando que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían estar incorporados a este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios.

e) Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.

Se trata de objetivos directamente relacionados con el ODM Argentina que estamos analizando.

“la Ley de Financiamiento Educativo intenta sentar una base jurídica concreta en el terreno de la garantía del derecho a la educación y la igualdad educativa. [...] resta evaluar con mayor precisión en qué medida comportará un aumento significativo de la inversión pública para el sector, en beneficio de los sectores de la población más postergados” (Pagano-Finnegan, 2007:49).

La Ley 26058 se dirigió a revitalizar el sector de la educación media técnica, que fue el más castigado por las políticas educativas del neoliberalismo y de esta forma buscó apuntalar la terminalidad del nivel educativo medio mediante una estrategia de articulación entre educación formal y formación profesional.

Los objetivos generales de la educación técnica fueron delineados sobre la base de los requerimientos que -tras la crisis- hacía de personal capacitado la reactivación del aparato productivo nacional.

Al respecto afirma el artículo 4 que “La Educación Técnico Profesional promueve en las personas el aprendizaje de capacidades, conocimientos, habilidades, destrezas, valores y actitudes relacionadas con desempeños profesionales y criterios de profesionalidad propios del contexto socio-productivo, que permitan conocer la realidad a partir de la reflexión sistemática sobre la práctica y la aplicación sistematizada de la teoría”.

Destacamos dentro de esta Ley el Capítulo VII, titulado “De la igualdad de oportunidades” integrado por un único artículo -el 40- en el cual el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología asume la obligación de implementar acciones específicas “para garantizar el acceso, permanencia y completamiento de los trayectos formativos en la educación técnico profesional, para los jóvenes en situación de riesgo social o con dificultades de aprendizaje”.

Dejamos para el final de este apartado lo referido a la igualdad de sexos en cuanto a educación se refiere.

Argentina es un país en el cual esta problemática no aparece como relevante desde hace muchos años atrás, producto de la temprana introducción de la obligatoriedad de la formación, que incluía tanto a niños como a niñas.

Argentina: Proporción de población asistiendo a algún nivel educativo según edad y género (2000-2005)						
	3 a 5 años		6 a 12 años		13 a 17 años	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
2000	0.43	0.43	0.99	0.99	0.91	0.90
2001	0.41	0.38	0.99	0.98	0.93	0.90
2002	0.43	0.40	0.99	0.99	0.93	0.90
2003	0.50	0.51	1.00	1.00	0.94	0.91
2003-II	0.55	0.56	0.99	0.99	0.91	0.87
2004-I	0.61	0.63	0.99	0.99	0.92	0.90
2004-II	0.59	0.58	0.99	0.98	0.90	0.89
2005-I	0.63	0.64	0.99	0.99	0.92	0.90
2005-II	0.61	0.59	0.99	0.99	0.92	0.91

Fuente: CEDLAS, UNLP

Como se ve las proporciones no indican ninguna diferencia considerable e incluso en la educación media (13 a 17 años) la proporción de mujeres supera levemente a la de los hombres.

Objetivo 3: Promover el trabajo decente

Dice Alejandro Rofman (1997: 56) que “el desempleo es funcional y no un efecto no deseado, factible de ser corregido. El ajuste, la desindustrialización, la apertura unilateral y las nuevas formas de comercialización que constituyen la esencia del modelo son todas fuentes expulsoras de mano de obra”.

El autor se está refiriendo a la relación entre las dificultades de acceso al empleo y el modelo económico impulsado por las IFIs desde fines de la década de 1980 y especialmente durante la década de 1990.

Ya criticamos que se haya aceptado a nivel universal que los ODM fueran establecidos sin debate previo sobre la posibilidad de alcanzarlos dentro de la actual estructura de la economía mundial.

La inclusión de este objetivo nacional -único propio, introducido en el proceso de adaptación nacional de los objetivos y metas universales- nos muestra como únicamente a partir de un cambio en el relacionamiento con el FMI y el BM, y tras la crisis, fue posible comenzar la reconstrucción del sistema del trabajo nacional.

Fue necesario además que el país hiciera de la generación de empleo un capítulo principal de la agenda social para poder comenzar a revertir la situación. Cabe recordar aquí que la Cumbre Hemisférica reunida en la ciudad de Mar del Plata en noviembre del 2005 llevó como lema -a propuesta del gobierno anfitrión- “Crear trabajo decente para erradicar la pobreza y garantizar la gobernabilidad democrática”.

Así, al iniciar una aproximación a este objetivo y sus metas la afirmación de Rofman se fortalece y nos permite distinguir, siguiendo lo visto en los casos anteriores, dos períodos diferentes dentro del quinquenio 2000-2005.

El primero de ellos corre desde 2000 hasta 2002 y está marcado por las consecuencias del modelo que gobernó la Argentina durante la década de 1990 y la crisis que fue su corolario.

El segundo se inicia en 2003 y muestra un cambio en la concepción y un mejoramiento en los índices, aunque deja abiertos todavía grandes desafíos.

Para comprender cabalmente este apartado es necesario saber de qué manera se definen en Argentina los conceptos de población activa e inactiva, ocupada, subocupada y desocupada.

Para ello podemos trazar el siguiente gráfico:

Situación			Categoría estadística	
Trabaja más de 35 hs por semana		Población ocupada	Población activa	Ocupados
Trabaja menos de 35 hs. por semana	<i>Busca trabajar más hs.</i>			Subocupados demandantes
	<i>Esta dispuesto a trabajar más hs.</i>			Subocupados horarios
	<i>No busca trabajar más hs.</i>			Subocupados no demandantes
No trabaja	<i>Busca trabajo</i>		Población desocupada	
	<i>No busca trabajo</i>	<i>Quiere trabajar</i>	Inactivos marginales	
		<i>No quiere trabajar</i>	Inactivos típicos	

Fuente: Elaboración propia

El criterio básico para clasificar a una persona como ocupada es que haya trabajado en una actividad económica un mínimo de una hora en la semana anterior a ser preguntado por su situación.

El criterio de “una hora” resulta difícil de entender, el INDEC explica en su sitio web la utilización del mismo de la siguiente manera: “además de preservar la comparabilidad con otros países, permite captar las múltiples ocupaciones informales y/o de baja intensidad que realiza la población”.

Veamos ahora la evolución de la desocupación y la subocupación en el período 2000-2005:

Argentina: Tasas de desocupación y subocupación demandante y no demandante (2000-2005)			
	Desocupación	Subocupación	
		Demandante	No demandante
Mayo de 2000	15.4	9.5	5.0
Octubre de 2000	14.7	9.3	5.3
Mayo de 2001	16.4	9.6	5.3
Octubre de 2001	18.3	10.7	5.6
Mayo de 2002	21.5	12.7	5.9
Octubre de 2002	17.8	13.8	6.1
2003 (I)	20.4	12.0	5.7
2003 (II)	17.8	11.8	6.0
2003 (III)	16.3	11.6	5.0
2003 (IV)	14.5	11.4	4.9

2004 (I)	14.4	10.5	5.2
2004 (II)	14.8	10.7	4.5
2004 (III)	13.2	10.5	4.7
2004 (IV)	12.1	9.7	4.5
2005 (I)	13.0	9.0	3.7
2005 (II)	12.1	8.9	3.8
2005 (III)	11.1	8.9	4.2
2005 (IV)	10.1	8.4	3.5
<p>Nota: Hasta el año 2002 se sigue la EPH por ondas, a partir de 2003 la EPH continua.</p> <p style="text-align: right;">Fuente: INDEC</p>			

Tras el pico máximo de la tasa de desocupación alcanzado en mayo de 2002, coincidiendo históricamente con la mayor tasa de pobreza, se inició un proceso de mejora en el indicador que se verifica a partir del segundo cuatrimestre de 2003.

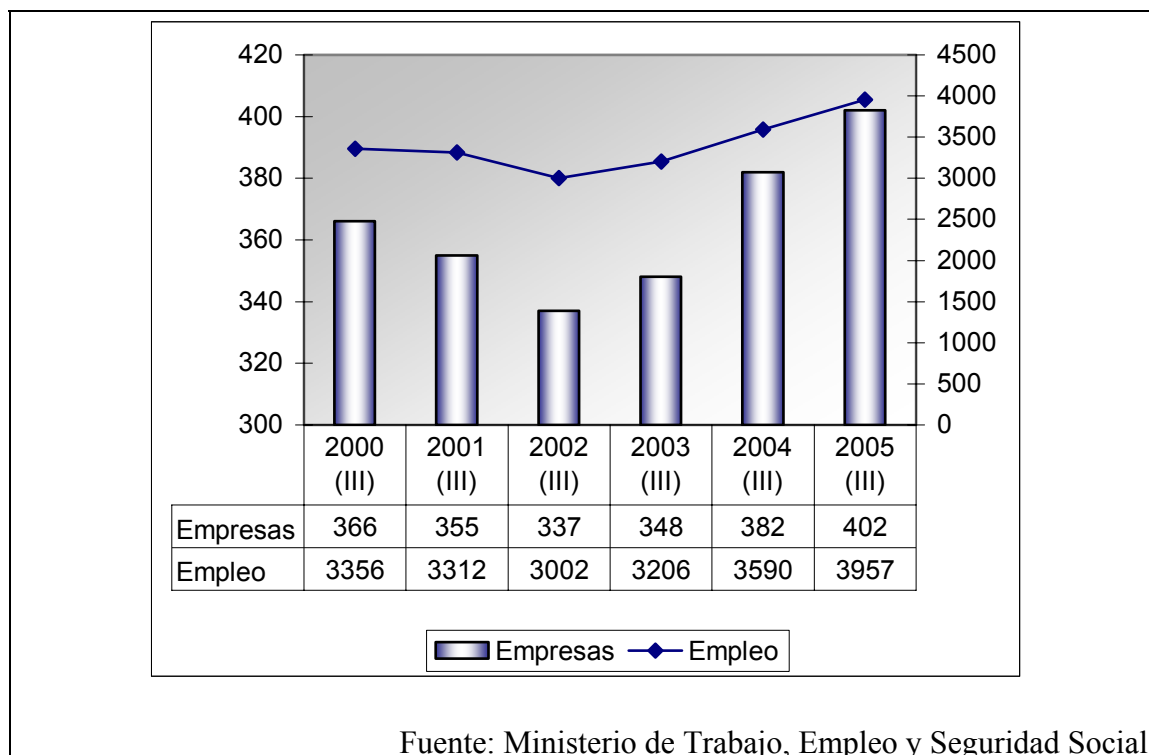
Vemos que inmediatamente después del pico de mayo de 2002 se produce, en octubre de ese mismo año, el descenso más pronunciado de la tasa para dos períodos consecutivos (-3.7 puntos) seguido por un nuevo incremento en el primer cuatrimestre de 2003 (+2.6 puntos).

La evolución posterior nos lleva a que para finales de 2005 la meta que debía cumplirse para 2015 estaba casi lograda.⁶⁰

Otra forma de ver los cambios es a través del seguimiento del crecimiento de la industria privada y del empleo generado por el sector

Evolución de las empresas privadas -industria, comercio y servicios- y su empleo. (2000-2005, terceros trimestres, en miles)

⁶⁰ Se lograría en el cuarto trimestre de 2006, aunque el promedio para ese año cerrara en el 11%.



Es interesante observar que el período 2003-2005 -donde se verifica el descenso de la tasa de desocupación- la desagregación regional no muestra diferencias de la magnitud de las encontradas para otros casos.

Argentina: Tasas de desocupación por regiones (2003-2005)						
	Región					
	GBA	Cuyo	Noreste	Noroeste	Pampeana	Patagónica
2003 (I)	21.7	15.5	14.7	18.8	21.1	12.3
2003 (II)	18.7	15.2	12.5	17.0	18.4	10.1
2003 (III)	17.7	12.4	11.3	14.1	16.4	8.6
2003 (IV)	15.6	11.2	9.9	13.8	14.4	8.6
2004 (I)	14.6	11.0	10.4	15.5	15.6	9.5
2004 (II)	15.9	10.5	8.3	14.2	15.3	7.5
2004 (III)	14.1	10.0	8.4	13.9	13.0	7.3
2004 (IV)	13.0	6.9	8.0	12.6	12.1	6.3
2005(I)	14.5	8.2	8.6	12.0	12.4	7.6
2005 (II)	13.4	8.5	6.0	10.8	11.7	7.1
2005 (III)	12.0	8.0	5.3	11.0	10.9	7.0
2005 (IV)	11.0	5.7	5.6	10.2	10.1	6.6

Fuente: INDEC

A lo largo del período la reducción rondó los 10 puntos porcentuales en la región Pampeana (-11), el GBA (-10.7), Cuyo (-9.8) y el noreste (-9.1), siendo algo menor en el noreste (-8.6) y particularmente en la Patagonia (-5.7) las dos regiones que habían partido de los mejores guarismos.

Volviendo al nivel de agregación nacional observamos que la subocupación no demandante presenta una caída cuya explicación es compleja ya que el índice no distingue entre aquellos que no buscan trabajo por no querer o no necesitar dedicar más de su tiempo al mismo y aquellos que -por ejemplo- dejan de buscarlo debido a sucesivas decepciones y tras un plazo largo de búsqueda infructuosa.

Ahora bien, aún con la salvedad de que la medición del primer cuatrimestre de 2003 marca el paso de la EPH a la EPH continua, es interesante ver que la caída de agosto de 2002 se ve acompañada por un incremento en la subocupación tanto demandante como no demandante, lo que nos habla de la baja calidad de los trabajos que se estaban generando.

Aquí entra un tema esencial: el objetivo que estamos tratando se refiere a “trabajo decente”.

El concepto de trabajo decente fue introducido en 1999 por Juan Somavía. Decía el entonces Director de la OIT: “The primary goal of the ILO today is to promote opportunities for women and men to obtain decent and productive work, in conditions of freedom, equality, security and human rights.” (OIT, 1999:3).

El trabajo decente se caracteriza por el apego a cuatro principios básicos:

1. El respeto de los derechos fundamentales del trabajador reconocidos por normas laborales internacionales.
2. La generación de oportunidades de empleo e ingresos capaces de cubrir las necesidades básicas del trabajador y su familia.
3. El funcionamiento de sistemas de protección y seguridad social vinculados al trabajo.
4. La existencia de un diálogo social tripartito que reúna a trabajadores, empleadores y gobierno.

“The essence of the decent work approach is to maximize the synergies among its different elements and find policy and institutional options to overcome conflicting relationships and constraints” (Ghai, 2006:22).

Se trata de un enfoque que ubica al trabajo en el marco mayor de la promoción y protección de los derechos humanos asociados al mismo, haciendo de todo ello un único conjunto indivisible.

Sin embargo no es un concepto ausente de controversias ya que los principios que informan al trabajo decente no están extendidos en países con grado de desarrollo medio o bajo.

“Existe entonces un tipo de trabajo que se puede llamar óptimo al que sería deseable que los individuos integrantes de una sociedad pudieran acceder. La elocuente realidad revela que el mercado de trabajo actual en Argentina (entre otros) dista mucho de proveer un trabajo de las características citadas y en la cantidad necesaria para absorber la oferta laboral argentina” (Kostzer, Perrot, Schachtel, Villafañe; 2005:13)

Para hacer un seguimiento de los principios que hacen que el trabajo sea “trabajo decente” vamos a avanzar en el estudio de las otras metas e indicadores asociados a este objetivo.

Argentina: Indicadores vinculados a la definición del empleo como trabajo decente (2000-2005, %)			
	Trabajadores que perciben un salario inferior a la CBT	Población desocupada con acceso a protección social	Tasa de empleo no registrado
2000	42.8	2.0	37.3
2001	43.9	2.1	37.3
2002	65.3	10.6	36.7
2003	66.3	17.1	42.8
2004	60.4	16.5	43.4
2005	54.9	11.8	42.8

Fuente: INDEC

El análisis del porcentaje de trabajadores con ingresos por debajo de la CBT muestra cifras escandalosas: desde un punto de partida del 42.8% -muy alto- se incrementó durante la crisis hasta el 66.3% en 2003 para reducirse en 2004 y 2005, lo que se traduce en que la crisis llevó a que dos tercios de la población no logran cubrir el costo de una canasta básica con el producto de su trabajo, situación que persiste hoy para más de la mitad de los trabajadores.

Esta situación podría volverse aún más compleja debido a los aumentos que se vienen registrando en el valor de la CBT a los que hemos hecho referencia anteriormente, lo que requerirá de los consiguientes aumentos en los sueldos de los trabajadores si se quiere evitar el empeoramiento de este índice.

Es preocupante también la evolución de la tasa de empleo no registrado donde los índices no han conseguido mejorar a excepción de que nos limitemos al último año respecto de 2004, lo que muestra que -aun en los años en los que estamos mostrando avances- no se ha podido reducir la proporción de trabajadores que cumplen su labor sin contar con la protección legal asociada a la misma y que perciben pagas menores a las que recibirían en caso de cumplir la misma tarea como trabajo registrado.

Más grave aún es la situación de aquellas personas desocupadas que cuentan con acceso a sistemas de protección social. En este caso el retroceso en el período 2003-2005 es evidente ya que hemos pasado del 17.1% al 11.8% respectivamente, cuando la meta es lograr alcanzar el 60%.

No obstante cabe aquí hacer referencia al bajísimo punto de partida 2.0% y al salto cuantitativo que se registra en 2002 y que es consecuencia de la puesta en marcha del PJJH.

Un tema especialmente urticante es el del trabajo infantil.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina entiende por tal a toda actividad económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niñas y niños, por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria o que no han cumplido los 18 años si se trata de trabajo peligroso.

Es absolutamente insuficiente la información con la que se cuenta en Argentina respecto del trabajo infantil.

En 2001, como consecuencia del censo nacional, se pudo establecer que la tasa de empleo infantil era del 4.7%.

En 2004 se realizó la “Primera Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes” que alcanzó a aproximadamente el 50% de la población de entre 7 y 17 años con residencia en el país.

Este trabajo mostró que el 6.5% de los niños y niñas de entre 5 y 13 años había trabajado en la semana previa a la encuesta, a los que se suman el 4.1% que -sin haber trabajado- produjo bienes de autoconsumo para el hogar.

Además se estableció que el 6.1% realizó trabajos domésticos que le insumieron 10 horas semanales o más.

Los niños que trabajaban tenían un promedio de 7 horas laborales por semana, y solo el 3% se encontraba fuera del sistema educativo.

Si trasladamos esos datos a la población de entre 14 y 17 años hallamos que los valores eran del 20.1%, 6.6% (trabajo en la última semana y producción de bienes respectivamente) y que el 11.4% realizó trabajos domésticos que les insumieron 15 horas o más en la semana.

Para este grupo el promedio de horas trabajadas por semana se elevaba a 16, y el 25% estaba fuera del sistema educativo.

Si bien los resultados obtenidos de la medición del INDEC en 2001 y los de la Encuesta de 2004 no son comparables estadísticamente es ilustrativo el siguiente cuadro que resulta de esta última:

Argentina: Condición laboral presente y pasada, según residencia y edad (2004, %)
--

Niños y niñas de 5 a 9 años	Urbana %	Rural %	Total %
Trabajó alguna vez	6,0	13,3	6,5
Trabajo en la semana previa a la encuesta y en el resto del año	1,4	3,6	1,5
Trabajó en la semana previa y no en el resto del año	1,2	1,1	1,2
Trabajó en el resto del año y no en la semana previa	2,7	7,9	3,0
Trabajó solo con anterioridad al año pasado	0,8	0,7	0,8
Nunca trabajó	94,0	86,7	93,5
Total	(1.545.360)	(116.853)	(1.662.213)
Niños, niñas de 10 a 13 años			
Trabajó alguna vez	22,3	29,6	22,8
Trabajo en la semana previa a la encuesta y en el resto del año	7,3	8,6	7,4
Trabajó en la semana previa y no en el resto del año	3,8	3,6	3,8
Trabajó en el resto del año y no en la semana previa	9,7	14,9	10,0
Trabajó solo con anterioridad al año pasado	1,5	2,4	1,6
Nunca trabajó	77,7	70,4	77,2
Total	(1.229.211)	(90.567)	(1.319.778)
Adolescentes de 14 a 17 años			
Trabajó alguna vez	39,9	56,2	40,8
Trabajo en la semana previa a la encuesta y en el resto del año	13,3	26,7	14,1
Trabajó en la semana previa y no en el resto del año	5,9	8,8	6,0
Trabajó en el resto del año y no en la semana previa	17,5	20,1	17,6
Trabajó solo con anterioridad al año pasado	3,3	0,7	3,1
Nunca trabajó	60,1	43,8	59,2
Total	(1.232.495)	(76.649)	(1.309.144)

Fuente: EANNA, MTEySS-INDEC.

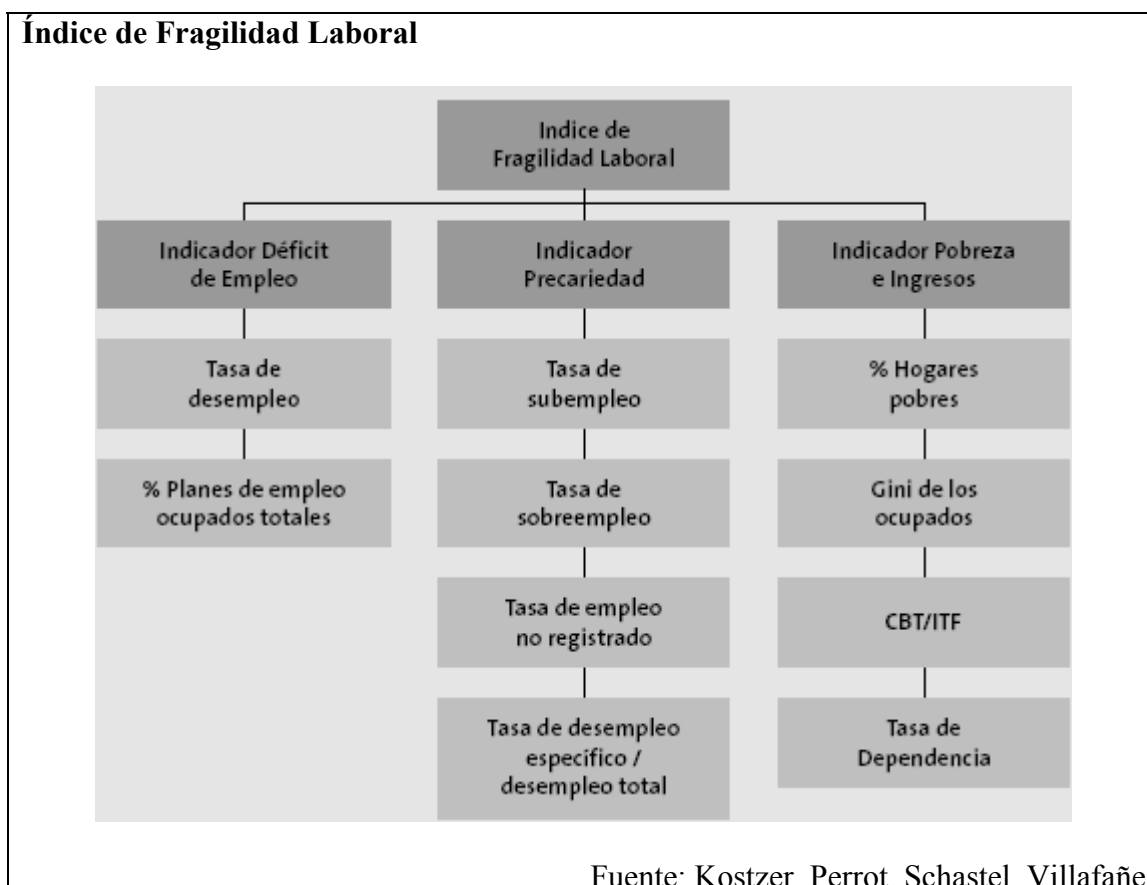
Este cuadro, además de lo alarmante de los datos, nos muestra claras diferencias entre los sectores urbano y rural respecto del problema del trabajo infantil y ayuda a observar

como el carácter predominantemente urbano de la población argentina contribuye a ocultar los niveles de trabajo infantil que se registran en el campo.

La escasez de datos y la dificultad para compararlos nos impide ir más allá en este punto.

Antes de cerrar el tratamiento de este objetivo podemos estimar la vulnerabilidad de la población en relación al trabajo, para lo que nos valdremos del Índice de Fragilidad Laboral (IFL).

El IFL se construye sobre tres variables que a su vez se nutren de información adicional según lo refleja el siguiente esquema:



A fin de normalizar las variables se sigue la misma metodología que la adoptada por el Índice de Desarrollo Humano, es decir que cada variable se calcula mediante la ecuación

$$Z_i = \frac{X_i - \min [X_j]}{\max [X_j] - \min [X_j]}$$

donde Z = valor de la variable normalizada; i = región para la que se releva el valor; X = valores observados para cada región i; min [Xi] y max [Xi] = valores máximos y mínimos para la variable X (que se determinan de manera exógena a fin de permitir la comparabilidad temporal).

Cada uno de los tres indicadores principales se construye mediante el promedio simple de las variables que lo integran y el IFL como un promedio de los indicadores principales.

El resultado será así un número ubicado entre 0 y 1 demostrativo de la mejor y la peor situación final del IFL respectivamente.

Veamos cuál ha sido su variación desde su primera medición en el segundo semestre de 2003:

**Evolución del IFL y sus componentes
(por semestre, segundo semestre 2003 – primer semestre 2005)**

	2° sem. 03	1er. sem. 04	2° sem. 04	1er. sem. 05
IFL	0.606	0.577	0.529	0.514
Deficit de empleo	0.581	0.534	0.453	0.423
Tasa de desempleo	0.71	0.66	0.54	0.53
% planes de ocupados	0.45	0.41	0.37	0.31
Precariedad	0.673	0.664	0.652	0.643
Tasa de subempleo	0.59	0.54	0.51	0.42
Tasa de sobreempleo	0.68	0.72	0.74	0.76
Desempleo jefes/ total	0.60	0.60	0.55	0.62
Tasa empleo no registrado	0.82	0.80	0.80	0.78
Pobreza e ingresos	0.565	0.532	0.481	0.478
% hogares pobres	0.78	0.71	0.64	0.61
CBT/ITF	0.38	0.34	0.28	0.26
Gini ocupados	0.62	0.60	0.54	0.51
Tasa de dependencia	0.48	0.48	0.47	0.54

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

El IFL presenta a nivel nacional (agrupamiento de aglomerados medidos en la EPH continua) una mejora sostenida, apoyado sobre todo en el índice de déficit de empleo que tuvo una reducción del 43% entre el primero y el último dato presentados, lo que nos indica que el principal componente de la mejora es la creación de nuevos puestos de trabajo.

En el otro extremo la calidad del trabajo -precariedad laboral- es el índice que menos ha aportado a la reducción además de ser el índice principal con resultados más alejados del óptimo. Su mejora en el período fue del 3%.

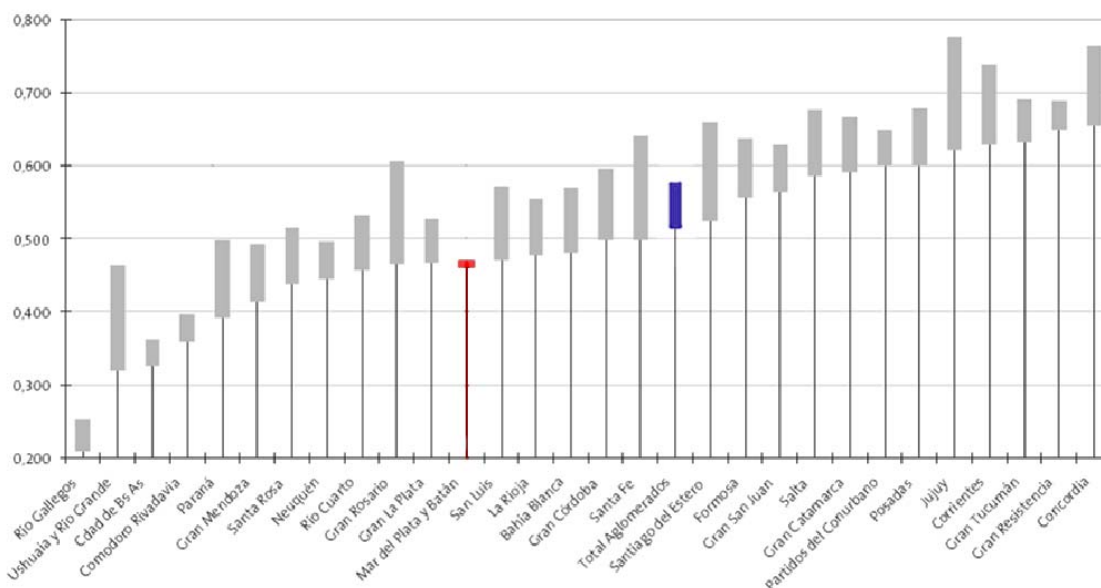
Si nos atenemos a los componentes de cada índice principal vemos que el que relaciona la CBT con el ingreso total familiar ha tenido una mejora (reducción) algo superior al 30%. Habiendo observado supra el aumento de la CBT este indicador refleja que en el período se ha producido una suba en el ingreso de los hogares que supera a la del alza de la CBT.⁶¹

⁶¹ El encarecimiento de la CBT y el aumento de los sueldos por encima del mismo no representan en sí mismos una situación buena o mala, ya que dependiendo de su evolución futura pueden determinar una mejora en la capacidad adquisitiva del sector trabajador o bien dar señales de un proceso inflacionario en ciernes.

La tasa de sobreempleo, que se obtiene de dividir la sobreocupación -trabajo de más de 48 horas semanales- por la población activa, presenta una dirección contraria y se ha incrementado entre la segunda mitad de 2003 y la primera de 2005 en un 14%.

Si decomponemos el índice para cada uno de los aglomerados hallamos el siguiente cuadro:

IFL por aglomerados urbanos de la EPH continua, variación entre el segundo semestre de 2003 y el primer semestre de 2005.



Notas: En color rojo se indica un retroceso. El color azul indica el promedio del total de los aglomerados.

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

El único aglomerado que sufrió un retroceso es el de Mar del Plata y Batán donde se registraron empeoramientos sensibles en los índices de ingresos y de precariedad y pobreza. Mar de Plata es la ciudad con mayor índice de desempleo del país.

Objetivo 4: Promover la igualdad de género

Al tratar los ODM universales decíamos al respecto que pretender alcanzar los demás objetivos sin trabajar sobre la discriminación de la que es víctima la mujer es éticamente imposible e implica costos muy superiores a los que se requerirían si se diera a la mujer el rol que le corresponde como agente activo en el desarrollo.

En nuestro país la problemática de la discriminación en razón del sexo se instala especialmente en el ámbito laboral.

Ya hemos visto que en la educación básica y media el porcentaje de población que asiste a la escuela no presenta prácticamente diferencias entre hombres y mujeres.

Otros indicadores vinculados a la educación en cualquiera de sus niveles muestran situaciones semejantes:

Argentina: Indicadores de igualdad de acceso a la educación según sexo

(2000-2005, totales urbanos)							
		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Razón de feminidad en EGB, polimodal, terciario y universitario		101.4	103.7	106.7	102.2	111.3	104.2
% de población alfabetizada de entre 15 y 24 años	<i>Varones</i>	99.1	99.2	99.1	99.3	99.8	99.2
	<i>Mujeres</i>	99.4	99.3	99.5	99.6	99.9	99.5
Fuete: INDEC							

Esta paridad, e incluso superioridad, de las mujeres en cuanto a formación viene seguida por índices laborales que muestran claramente como opera la discriminación basada en el sexo en ese ámbito.

El salario, o mejor la brecha de salarios según el sexo del trabajador, es un indicador de la diferencia percibida entre hombres y mujeres por la realización de trabajos similares. Al observar su evolución hallamos que dentro del período de referencia la misma tuvo sus mejores valores precisamente durante los años de crisis, cuando se recortaron los ingresos de todos los sectores.

Este dato se vuelve aún más preocupante cuando se lo observa en el contexto regional ya que “en América Latina se ha registrado un incremento notable de los ingresos y salarios de las mujeres frente al porcentaje de aquellos percibidos por los hombres, y ello en todos los países, excepto en Argentina (único país donde se registró un aumento de unos 10 puntos porcentuales en ambos conceptos de disparidad por motivo de género)” (OIT, 2007:25).

Estas desigualdades se ven reflejadas en el Índice de Desigualdad Económica que integra el *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD. En su edición 2007-2008 la situación de la Argentina presenta el siguiente cuadro:

Argentina: Situación en el Índice de Desigualdad Económica 2007-2008			
Actividad Económica Femenina (15 años y mayores). Año 2005	<i>Tasa (%)</i>		53.3
	<i>Índice (1990=100)</i>		139
	<i>% de tasa masculina</i>		70
Empleo por actividad económica. Años 1995-2005	<i>Agricultura (%)</i>	<i>Mujeres</i>	1
		<i>Hombres</i>	2
	<i>Industria (%)</i>	<i>Mujeres</i>	11
		<i>Hombres</i>	33
	<i>Servicios (%)</i>	<i>Mujeres</i>	88
		<i>Hombres</i>	66
Miembros de la Familia que aportan ingresos. Años 1995-2005	<i>Hombres</i>		Sin datos
	<i>Mujeres</i>		Sin datos
Fuente: PNUD			

Los números reflejan la desigualdad e introducen un nuevo elemento: mientras los hombres duplican y triplican a las mujeres en los sectores agrícola e industrial respectivamente, las mujeres ocupan un 25% más que los hombres las labores en el sector de los servicios.

“Las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en algunas ocupaciones no calificadas como el empleo doméstico y en la mayoría de los servicios [...] La desventajosa participación de las mujeres en el mercado laboral se evidencia de manera tangible en las diferencias en los ingresos que perciben en relación a los varones” (Presidencia de la Nación, 2007:36)

Como es lógico la presencia de mujeres en cargos jerárquicos dentro de los sectores público y privado refleja un patrón similar.

Argentina: Indicadores de desigualdad de sexo en el mercado laboral (2000-2005, totales urbanos)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Brecha de ingresos según sexo	0.76	0.76	0.77	0.71	0.66	0.66
Razón entre mujeres y varones en puestos jerárquicos	0.50	0.53	0.55	0.45	0.40	0.35
Fuete: Presidencia de la Nación						

Estos indicadores no pueden más que reforzar la feminización de la pobreza.

En el plano político específicamente vale recordar que desde 1991 rige en Argentina la Ley 24.012 conocida como “Ley de Cupos” según la cual las listas de candidatos que se presenten para su aprobación ante la justicia electoral “deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos”.

Desde entonces la presencia de las mujeres en la primera línea de la política nacional ha sido una constante. En 2005 el 35% de los parlamentarios eran mujeres a lo que se suma su presencia en el gabinete del ejecutivo nacional en áreas como Desarrollo Social, Economía y Defensa, aunque se está lejos aún de lograr un nivel de representación equitativo.

En las legislaturas provinciales los números son menos alentadores y van desde un piso del 22.1% de presencias femeninas en los años 2001 y 2002 hasta un techo del 26.6% en 2004 y 2005, es decir siempre por debajo del 30% mínimo y obligatorio que la ley impone a nivel nacional.

Más grave aún es que no había mujeres al frente de ninguna de las 23 provincias que integran el territorio argentino.⁶²

No obstante ello se debe destacar que las mujeres tienen un rol preponderante en la política nacional, destacándose entre ellas Cristina Fernández de Kirchner (Senadora nacional en los períodos 1995-1997, Diputada nacional en el período 1997-2001,

⁶² En diciembre de 2007 esto cambió con la asunción de Fabiana Ríos del cargo de gobernadora de la provincia de Tierra del Fuego.

Nuevamente Senadora nacional en los períodos 2001-2005)⁶³, Elisa Carrió (Diputada nacional en el período 1995-2003 y líder del partido opositor “Alianza para una República de Iguales -ARI-) y Margarita Stolbizer (Diputada nacional en los períodos 1997-2001 y 2001-2005 y una de las líderes de la Unión Cívica Radical -UCR-).

Un tema que será abordado más adelante pero que no puede ser dejado de mencionar aquí es el de los derechos reproductivos de las mujeres, donde también se trasluce en forma diáfana la discriminación de que son objeto.

Objetivo 5: Reducir la mortalidad infantil

Este objetivo nacional reproduce el universal, pero agrega una meta que atiende a las enormes diferencias regionales en la materia al proponerse no solo reducir la mortalidad infantil en dos tercios sino además reducir en un 10% los niveles de desigualdad que en este punto muestran las provincias.

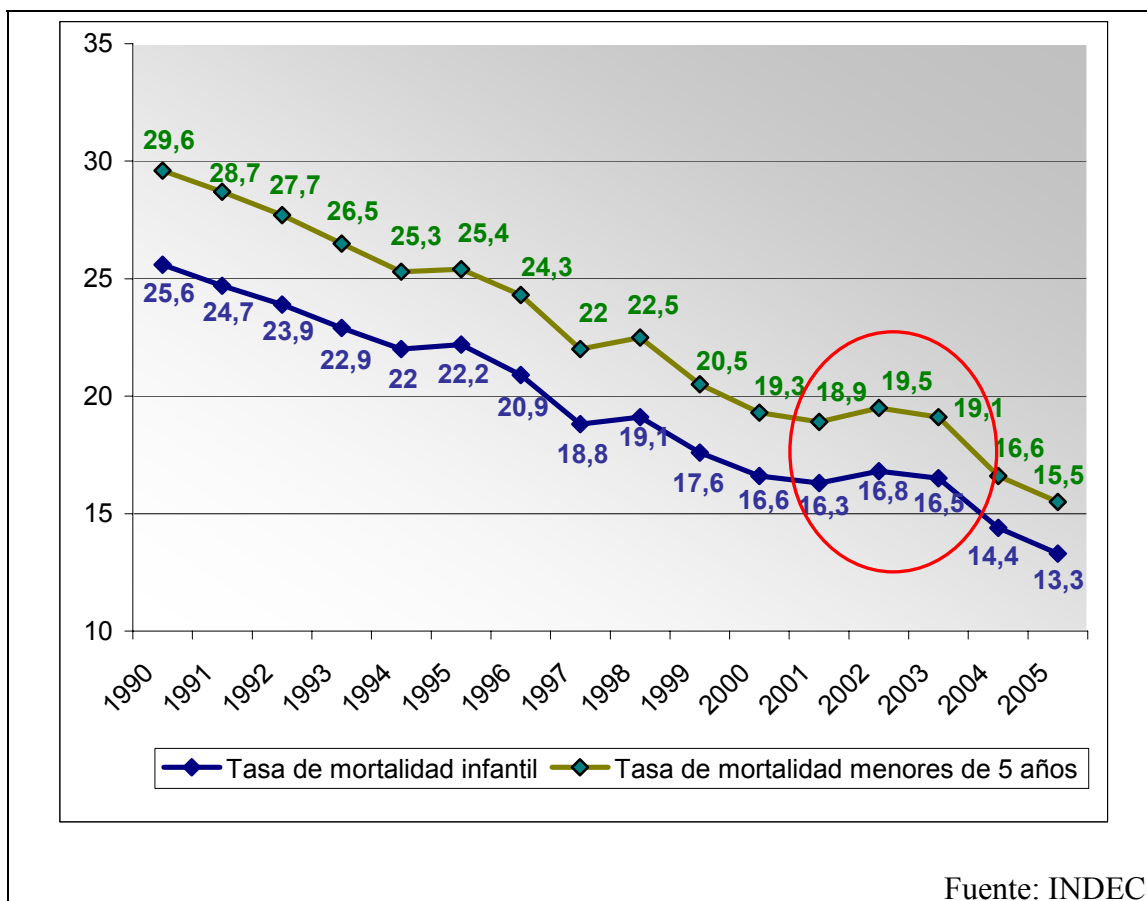
Es necesario aclarar aquí que el sistema estadístico argentino considera como mortalidad infantil la de menores de un año. Para estar en línea con el ODM universal el país ha incluido expresamente en su meta nacional, junto a la mortalidad infantil, la de menores de 5 años.

Se trata de un tema sumamente complejo de abordar ya que “involucra fenómenos biológicos que no son independientes de la situación social y económica [...] dentro de los condicionantes correspondientes al nivel estructural, pueden distinguirse factores ecológicos, de la estructura social, de economía política y del sistema de salud” (Presidencia de la Nación, 2005:83)

En Argentina la evolución de la TMI y de la TMM5 muestran progresos paralelos y casi constantes desde el año 1990:

Argentina: TMI y TMM5 (1990-2005, por mil nacidos vivos)

⁶³ Esposa del Presidente Néstor Kirchner, lo sucedería en su cargo en diciembre de 2007 convirtiéndose en la primera mujer que alcanza la presidencia argentina mediante el voto popular, ya que el cargo había sido ejercido anteriormente por Isabel Perón tras la muerte de su marido Juan Domingo Perón ocurrida el 1º de julio de 1974.



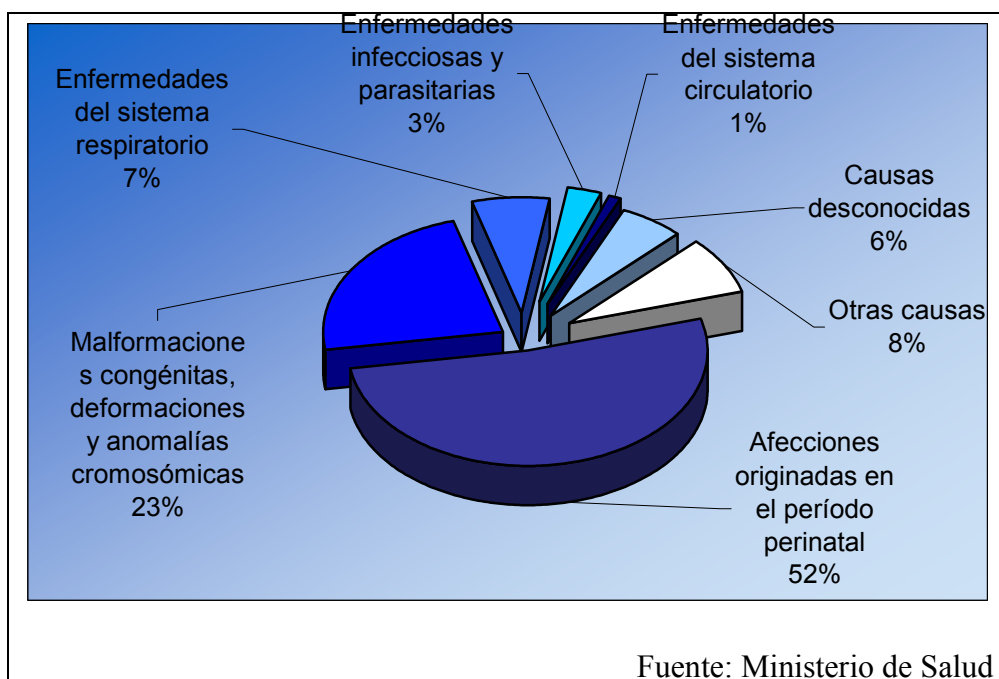
Como se ve solo ha habido retrocesos respecto de los años anteriores en 1995 (+0.2), 1998 (+0.3) y 2002 (+0.5), con la particularidad -señalada con un óvalo rojo- que a lo largo del período solo en 2002-2003 dos años consecutivos presentaron resultados peores que el inmediato anterior al primero de ellos (2001).

La situación se repite, con sus propios números, al observar la tasa de mortalidad de niños menores a 5 años de edad.

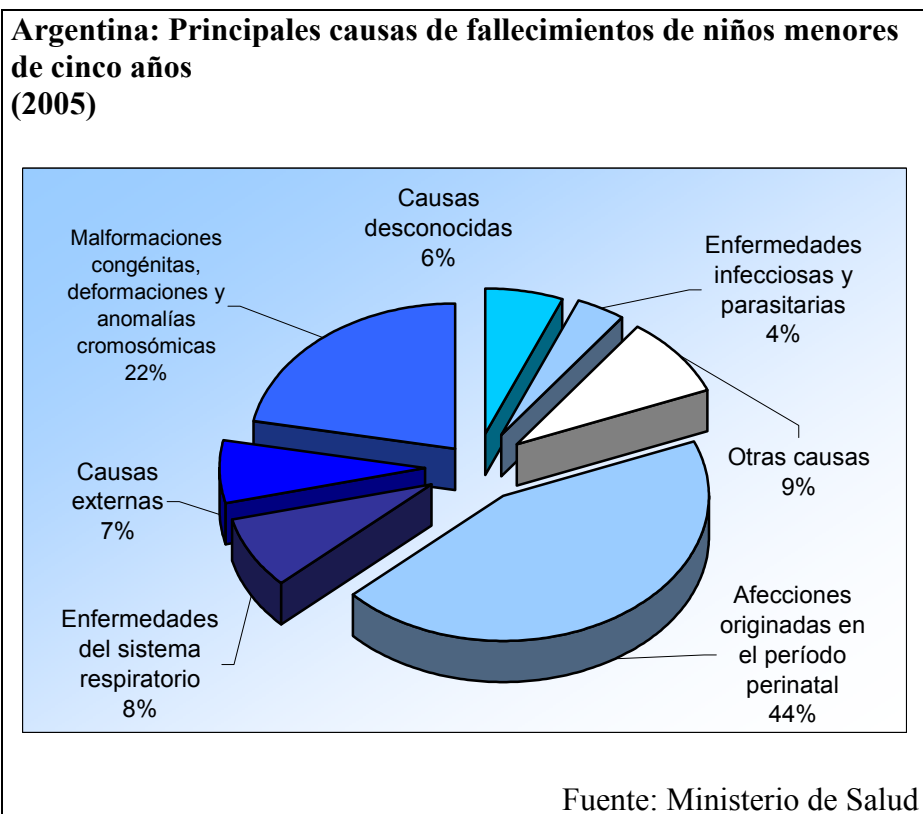
Se trata una vez más de los años en los que se hicieron sentir las consecuencias más graves de la crisis que vivió la Argentina y marcan el período en el que centramos nuestra atención.

Las principales causas de mortalidad de menores de 1 año en el país son:

Argentina: Principales causas de fallecimientos de niños menores de un año (2005)



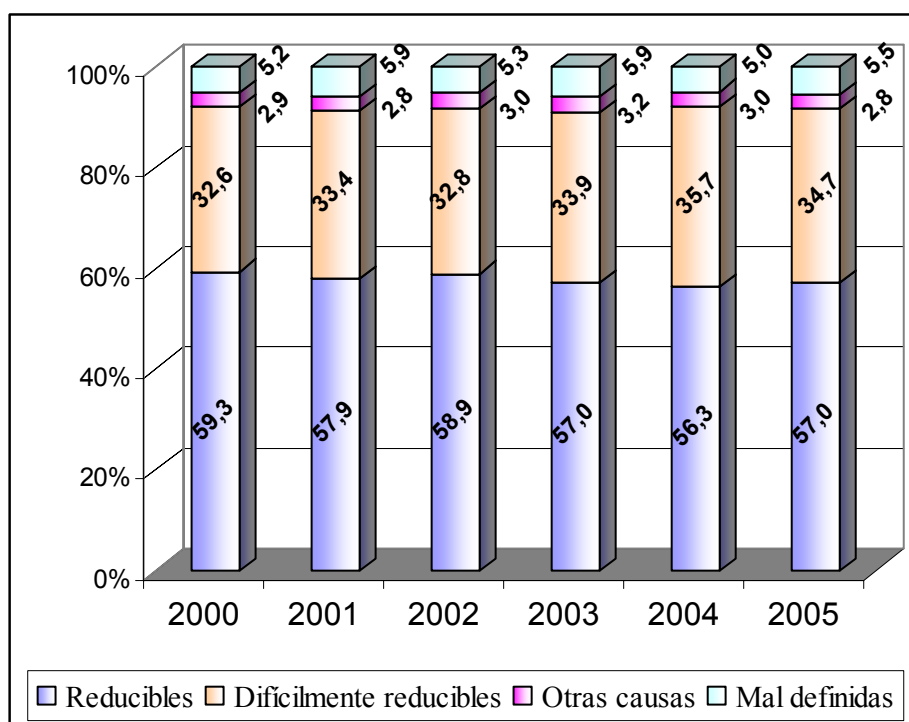
Repitiendo el gráfico para niños menores de 5 años hallamos que las causas de las defunciones se mantienen casi sin modificación:



Las “causas externas” que se incorporan refieren a muertes causadas en accidentes de cualquier tipo u homicidios.

Si los datos sobre mortalidad de niños menores de 5 años son necesariamente dolorosos, aún cuando se reflejen mejoras en el tiempo, que parte de esas muertes se produzca por causas evitables es cruel, vergonzoso y vergonzante.

Argentina: distribución relativa de las defunciones infantiles (menos de 1 año) totales según criterios de reducibilidad (2000-2005)



Nota:

Reducibles: muertes que podrían evitarse con acciones sencillas de bajo costo, ya sea mediante prevención, diagnóstico y/o tratamiento oportuno. Incluye además las defunciones ocurridas por causas externas (accidentes, envenenamiento y violencia).
 Difícilmente reducibles: muertes producidas por causas difíciles o imposibles de enfrentar (generalmente causas congénitas).

Fuente: INDEC

Para todo el período más del 50% de las causas de fallecimientos de niños menores a un año son consideradas reducibles.

Los datos respecto a las muertes de menores de 5 años causadas por desnutrición son la máxima expresión de descuido por la infancia. El cuadro que presenta la Argentina al respecto es el que se incluye a continuación:

Argentina: Defunciones de menores de 5 años por desnutrición y provincias donde se registraron mayor cantidad de casos (1990, 1995, 2000-2004)

1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
------	------	------	------	------	------	------

767	350	117	189	300	228	179
Bs. As: 165 Chaco: 110 Misiones: 74	Chaco: 69 Misiones: 50 Salta: 37 Formosa: 37	Chaco: 29 Misiones: 27 Formosa: 26	Formosa: 43 Salta: 27 Chaco: 25	Chaco: 61 Salta: 48 Formosa: 47	Salta: 44 Chaco: 40 Formosa: 28	Salta: 44 Formosa: 25 Chaco: 24
Fuente: INDEC						

El descenso de casos entre 1990 y cualquiera de los demás años reseñados es considerable, pero vemos que a partir del año 2000, cuando los casos eran menos de la mitad de los registrados 5 años antes, la crisis muestra un incremento hasta llegar a los 300 en 2002 y luego volver a descender hasta los 179 casos registrados en 2004 -último dato oficial- lo que significa que llegando al final del primer quinquenio del siglo el número de casos de niños menores de 5 años que mueren en Argentina –país exportador de alimentos- a causa de desnutrición no sólo no se ha reducido como en los quinquenios 1990-1995 y 1995-2000 sino que ha aumentado.

El país dio un paso importante en la lucha por reducir la mortalidad infantil con la presentación del Plan Federal de Salud para el período 2004-2007, una de cuyas metas es la de reducir la mortalidad infantil hasta un tasa de 12.6 por mil nacidos vivos desde el 16.5 registrado en 2003.

Para conseguirlo juega un rol preponderante la vacunación de los niños, aspecto en el que se destaca el Programa Nacional de Inmunizaciones -encarado de forma conjunta por los gobiernos nacional y provinciales- que fija el calendario obligatorio de vacunación y asegura la provisión gratuita de las vacunas incluidas en él a toda la población.⁶⁴

El Informe Nacional sobre ODM del año 2005 menciona entre los indicadores de seguimiento de este objetivo al porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión.

Se trata de una enfermedad de alta contagiosidad que, en Argentina, está prácticamente erradicada.

No obstante el país mantiene en su calendario la obligatoriedad de la aplicación de dos dosis de la vacuna, la primera a los 12 meses y la segunda a los 6 años -con un eventual refuerzo a los 11 años-, y se presenta combinada con la vacunas antirrubéólica y antiparotiditis recibiendo el nombre de triple viral (SRP).

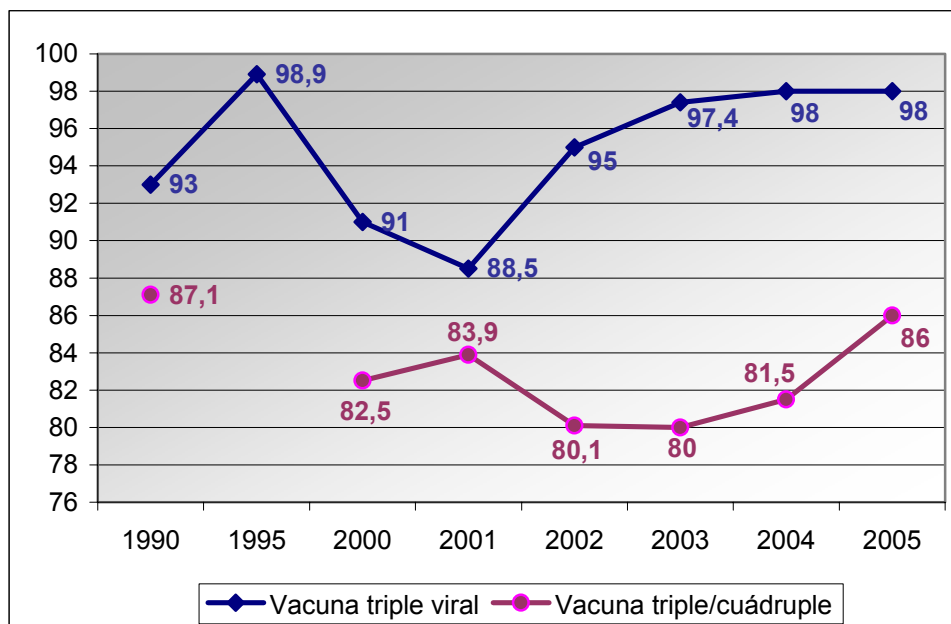
Otra vacuna relevante en la lucha contra la mortalidad infantil es la denominada triple bacteriana contra la difteria, la tos convulsa y el tétanos. Cuando se aplica combinada con la vacuna contra la bacteria Haemophilus Influenza B se la conoce como vacuna cuádruple.⁶⁵

Argentina: Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión

⁶⁴ Ampliando el calendario de vacunación obligatoria en 2003 se agregó la obligatoriedad de la vacuna doble viral (sarampión-rubeola) en el puerperio o aborto inmediato y la vacuna triple viral (sarampión-rubeola-paperas) a los once años de edad y en 2005 se hizo lo propio con la vacuna contra la hepatitis A.

⁶⁵ La bacteria Haemophilus Influenza del tipo B puede producir infecciones como la meningitis, la artritis o neumonías en menores de 5 años, con particular riesgo para los menores de 2 años.

y porcentaje de niños de 18 meses con todas las dosis de vacuna triple/cuádruple aplicadas. (1990, 1995, 200-2005)



Fuente: Departamento de Inmunizaciones, Ministerio de Salud.

Se observa que respecto de la triple viral durante el quinquenio 1990-1995 se produjo un aumento en la tasa de vacunación seguida por una caída en el quinquenio siguiente que la ubicó en peores valores que los registrados una década atrás.

Dentro del quinquenio 2000-2005 el año 2002 registra una fuerte mejora que continúa al año siguiente y se estabiliza en los dos años finales del período en un nivel que si bien es muy alto no logra alcanzar la cobertura registrada en 1995.

Respecto de la vacuna triple/cuádruple el cuadro solo refleja la situación de aquellos que a los 18 meses han seguido el calendario completo de aplicaciones de la misma.⁶⁶

Aquí la tasa sigue un patrón diferente que también nos muestra que a inicios del presente siglo la situación era peor que una década atrás, pero a diferencia del caso de la triple viral los números de 2005 aún no logran volver a los valores que existían en 1990.

La caída en el porcentaje de niños vacunados con la triple/cuádruple ya ha tenido consecuencia registrándose aumentos considerables de casos de tos convulsa en los años 2004 y 2005:

Argentina: Número de notificaciones de casos de tos convulsa (2004-2005)		
	2004	2005
Menores de 1 año	352	510
Entre 1 y 2 años	47	217
Entre 2 y 5 años	125	362

⁶⁶ Consiste en dosis de aplicación de 4 dosis a los 2, 4, 6 y 18 meses de edad.

Entre 5 y 10 años	48	292
Entre 10 y 14 años	29	129
Total	601	1510
Fuente: Ministerio de Salud		

Los datos hasta aquí aportados son resultados de agregaciones a nivel nacional, pero la realidad nos muestra que en el área de la salud se vive en Argentina una situación de desigualdad entre las diferentes regiones. Al adaptar los ODM el país tuvo en consideración ese dato proponiéndose su reducción.

Para medir las desigualdades se optó, en primer lugar, por utilizar el índice de Gini aplicado a las tasas de mortalidad infantil y de menores de 5 años.

El resultado para el quinquenio 2000-2005 es el siguiente:

Argentina: Coeficiente de Gini para la TMI y para la TMM5 (2000-2005)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Para la TMI	0.124	0.122	0.130	0.118	0.117	0.104
Para la TMM5	0.126	0.127	0.132	0.120	0.118	0.102
Fuente: Presidencia de la Nación						

Ambos coeficientes siguen un patrón prácticamente idéntico con un marcado crecimiento cuyo pico llega en el año 2002, a partir del cual se inicia un proceso de reducción de la desigualdad.

No obstante el coeficiente de la TMM5 se mantiene aún en niveles superiores a los que se registraban en 1990 (0.100), aunque logra superar la meta intermedia fijada para este índice y que debía alcanzarse en 2007 de un coeficiente de 0.116.

En cambio la TMI se ubica por debajo del nivel registrado en 1990 (0.113) y logra llegar al nivel que fija la meta propuesta para el año 2015.

Si observamos el detalle desagregado a nivel provincial de la TMI tenemos que:

Argentina: TMI según lugar de residencia de la madre (2000-2005, por mil nacidos vivos)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ciudad Autónoma de Bs. As.	9.4	9.6	10.0	10.3	8.7	8.0
Buenos Aires	15.1	15.0	15.8	16.3	13.0	13.0
Catamarca	21.0	15.5	20.6	20.1	22.0	16.8
Chaco	21.9	24.0	26.7	27.7	21.3	19.9
Chubut	15.8	13.1	17.8	15.1	11.8	11.7
Córdoba	15.0	16.2	14.8	14.3	12.7	11.9
Corrientes	30.4	23.5	23.8	21.1	19.9	18.2
Entre Ríos	16.9	14.9	16.5	17.2	15.5	13.2
Formosa	23.0	28.9	25.5	25.0	25.1	22.9
Jujuy	23.1	18.4	20.6	19.2	17.8	16.1

La Pampa	15.3	12.4	13.1	12.7	14.6	11.4
La Rioja	20.9	23.5	20.8	17.3	18.2	13.8
Mendoza	14.3	12.1	12.3	11.1	13.5	11.3
Misiones	22.2	19.6	22.3	20.2	16.6	14.6
Neuquén	11.4	13.0	11.7	10.8	11.1	9.9
Río Negro	16.6	14.7	14.8	15.9	14.1	9.4
Salta	18.8	19.1	18.9	16.9	15.4	14.3
San Juan	19.4	18.8	20.2	19.6	16.4	16.7
San Luis	17.2	17.8	16.5	17.4	15.2	16.0
Santa Cruz	17.2	14.5	17.2	15.5	11.9	11.0
Santa Fe	14.4	14.3	14.0	13.9	12.0	12.4
Santiago del Estero	13.2	14.8	12.4	14.2	13.8	11.7
Tierra del Fuego	10.5	10.1	9.1	8.4	4.1	6.7
Tucumán	22.4	24.5	24.3	23.0	20.5	16.2

Nota: En azul y rojo se indican el mejor y el peor resultado para cada año. Resaltado en verde claro las provincias de la región NEA y en canela las de la región NOA.

Fuente: Ministerio de Salud

En el primer año considerado la diferencia entre el mejor y el peor resultado era de 21 puntos porcentuales (30.4 en Corrientes contra 9.4 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y la misma diferencia se repite en 2004 (25.1 para Formosa contra 4.1 en Tierra del Fuego).

En el resto de los años las diferencias fueron menores pero siempre estuvieron por encima de los 17 puntos (la más baja se registra en 2002 entre el 26.7 de Chaco y el 9.1 de Tierra del Fuego).

La región norte del país (NEA + NOA) presenta en conjunto los peores resultados, hecho que se vincula con lo presentados en el cuadro “Argentina: Defunciones de menores de 5 años por desnutrición y provincias donde se registraron mayor cantidad de casos” (supra) donde para el período 2000-2004 vemos que Chaco, Formosa y Salta ocupan los tres primeros lugares en el índice en los años 2001 a 2004 y en el 2000 aparecen también las primeras dos, junto a Misiones.

Podemos adelantar aquí que se trata de las provincias que identificaremos en el próximo capítulo como las de peores resultados en materia de pobreza medida como carencia de recursos y peores índices de vulnerabilidad a la misma.

Objetivo 6: Mejorar la salud materna

En este objetivo el país adopta sin modificaciones la meta universal de reducir para el año 2015 la mortalidad materna a un tercio del valor registrado para 1990 y agrega –tal como en el objetivo anterior– la variable de las desigualdades provinciales proponiendo nuevamente la reducir las mismas en un 10%.

Respecto de este objetivo cobra vigencia lo dicho hace más de 20 años por Halfdan Thomas Mahler en el discurso con el que inauguró la Conferencia sobre Maternidad sin Riesgo⁶⁷: “La mortalidad materna ha sido una tragedia descuidada, y se ha descuidado

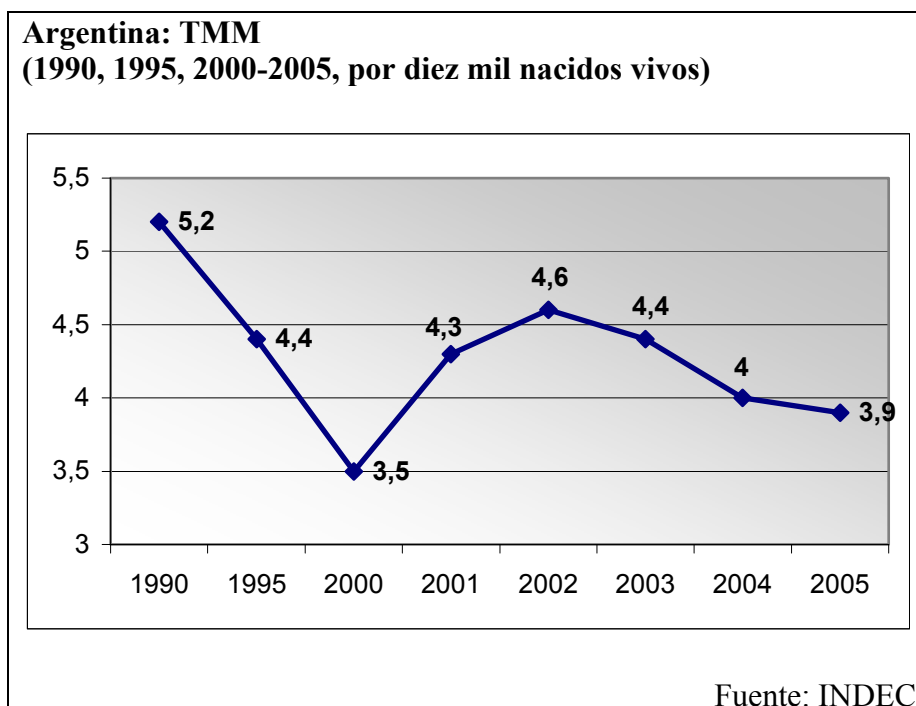
⁶⁷ Nairobi, 1987.

porque las que sufren son personas ignoradas, con menos fuerza e influencia sobre cómo se emplean los recursos nacionales, son pobres, y por encima de todo, mujeres”.

En Argentina, según el censo 2001, 9.326.836 mujeres se encontraban en edad fértil (el INDEC considera tales a las que tienen entre 15 y 49 años) y para el período 2000-2005 se estima una tasa reproductiva de 2.4 hijos por mujer, siendo la edad media de fecundidad 27.9 años. Dentro del período 2000-2005 se produjeron aproximadamente 730.000 nacimientos por año.

El Plan Federal de Salud 2004-2007 se fijó el objetivo de lograr que para 2007 la Tasa de Mortalidad Materna (TMM) se encuentre en un nivel máximo de 3.7 muertes por cada diez mil nacidos vivos.

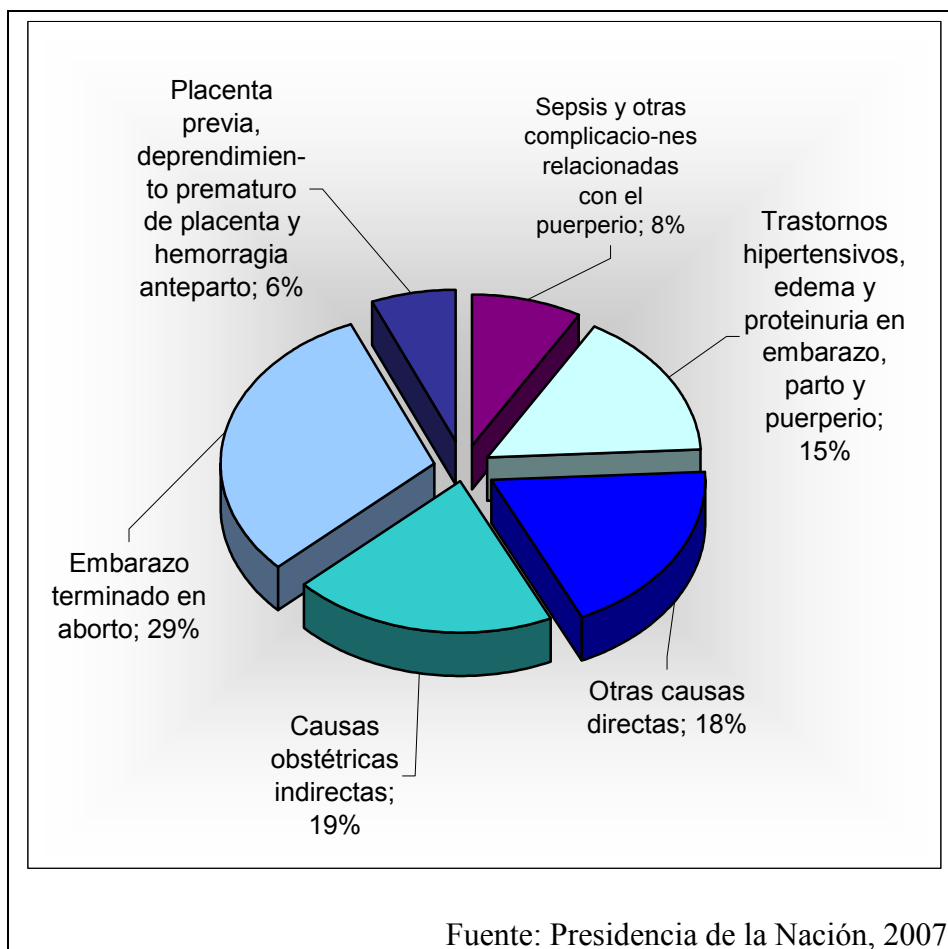
La evolución seguida por la TMM en el país ha sido la siguiente:



Lo primero que notamos es la importante caída que se registra entre 1990 y 2000, año a partir del cual se inicia un ciclo de aumento de la TMM que llega a su máximo en 2002 (4.6 por diez mil nacidos vivos) para luego volver a una línea decreciente que en 2005 presenta un valor de 3.9 muertes maternas por cada diez mil nacidos vivos, no habiéndose aún recuperado los niveles que existían para 2000 pero aproximándose a la meta del Plan Federal de Salud.

Las principales causas de mortalidad materna para el año 2005 han sido:

**Argentina: principales causas de mortalidad materna
(2005)**



Esto nos lleva a repetir lo que decíamos respecto al mismo objetivo en el marco universal “aproximadamente dos terceras partes de las muertes derivadas de la maternidad a nivel mundial se deben a alguna de las siguientes causas clínicas: hemorragia, retención de la placenta, eclampsia (hipertensión inducida por el embarazo), sepsis y complicaciones de un aborto realizado en malas condiciones. Esas cinco complicaciones pueden ser enfrentadas mediante intervenciones obstétricas de emergencia (UNFPA, 2004)”.

Al respecto es preocupante contemplar los niveles de acceso al sistema de salud de las mujeres en edad fértil.

Los datos oficiales con que contamos al respecto resultan del último censo nacional y por tanto refieren al año 2001:

Argentina: porcentaje de mujeres en edad fértil sin cobertura de obra social (2001)		
	Mujeres en edad fértil	Porcentaje sin cobertura social
Total del país	9.326.836	49,9
Ciudad Autónoma de Bs. As.	737.309	29,9
Buenos Aires	3.562.869	51,5
Catamarca	84.113	46,5

Chaco	247.557	64,8
Chubut	109.569	39,3
Córdoba	786.714	48,0
Corrientes	236.822	62,8
Entre Ríos	289.945	50,0
Formosa	121.276	64,3
Jujuy	160.729	55,3
La Pampa	74.687	46,9
La Rioja	75.078	40,9
Mendoza	407.081	52,8
Misiones	241.705	56,7
Neuquén	130.114	49,1
Río Negro	145.142	50,3
Salta	276.225	61,2
San Juan	160.332	55,2
San Luis	93.072	52,5
Santa Cruz	52.083	30,8
Santa Fe	759.556	44,2
Santiago del Estero	195.955	63,6
Tierra del Fuego	28.078	30,3
Tucumán	350.825	48,6

Nota: En azul y rojo se indican los valores inferiores al 31% y los valores superiores al 62% respectivamente. Resaltado en verde claro las provincias de la región NEA y en canela las de la región NOA.

Fuente: INDEC

Los datos son concluyentes: en el año del censo la mitad de las mujeres no tenían cobertura de salud ni mediante el sistema de atención médica obligatoria brindado por las Obras sociales a las personas que trabajan en relación de dependencia o son jubiladas o pensionadas, ni estaban afiliadas a plan médico o mutual de pago voluntario alguna.

Es de esperar que la reducción de la tasa de desempleo haya incrementado el número de mujeres que gozan de protección social, pero no lo sabemos a ciencia cierta.

El cuadro anterior nos introduce en el tema de las desigualdades y nuevamente son las regiones NEA y NOA las que mostraban los peores datos.

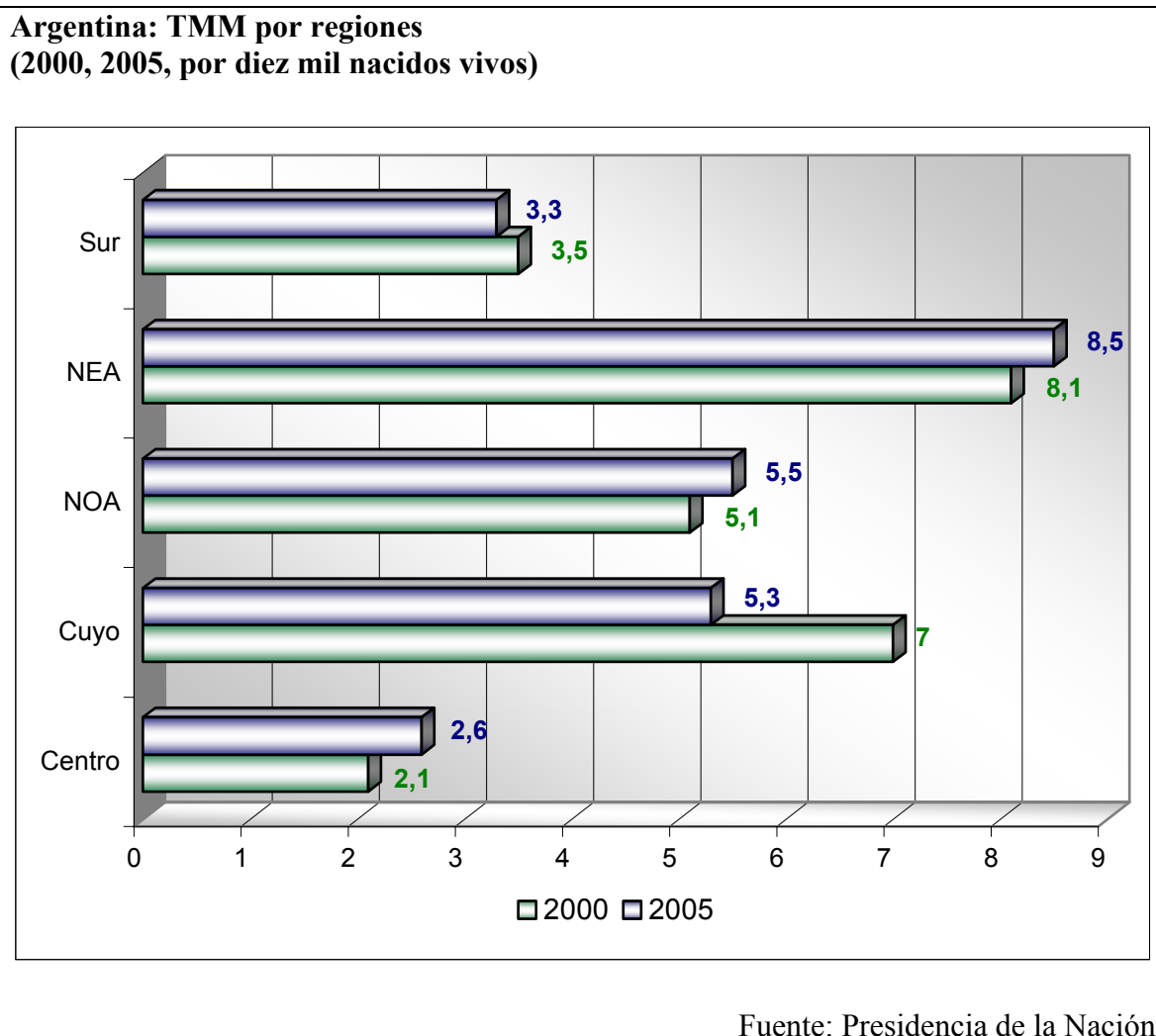
Para poder hacer un seguimiento de la desigualdad en el tiempo podemos utilizar el Coeficiente de Gini para la TMM

Argentina: Coeficiente de Gini para la TMM (1990, 2000-2005)						
1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0.346	0.436	0.401	0.300	0.363	0.303	0.311

Fuente: Presidencia de la Nación

El cuadro nos muestra que pese a la discontinuidad del proceso se ha logrado una mejora que ubica el coeficiente en 0.311 para 2005, una subida respecto de los datos de 2002 y 2004 pero por debajo del nivel de 1990 y del 2000. De hecho el coeficiente logrado en 2005 implica haber alcanzado la meta establecida para 2015.

No obstante la disparidad sigue siendo amplia, como lo demuestra el siguiente esquema que compara las TMM correspondientes a los años 2000 y 2005 agrupadas según regiones geográficas.



Una variable considerada fundamental para lograr reducir la TMM es la atención de los partos por personal sanitario especializado, incluyendo bajo tal designación -siguiendo a la Organización Panamericana de la Salud (OPS)- a médicos obstetras, médicos con entrenamiento en la atención de la gestante, parteras universitarias y enfermeras con entrenamiento en la atención de gestantes y parteras diplomadas; se excluye a las parteras tradicionales.

La Argentina tiene al respecto un porcentaje históricamente alto que le permite hablar de objetivo ya cumplido, aún cuando no se halla logrado el 100% de la atención profesional especializada de los nacimientos.

Argentina: Porcentaje de partos atendidos por personal capacitado. (1990, 1995, 2000-2005)							
1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
96.9	97.2	97.9	98.7	98.4	99.1	99.1	99.1
Fuente: año 1990, Presidencia de la Nación Año 1995 y 2000-2005: OPS, Unidad de Análisis de Salud y Estadísticas, Iniciativa Regional de Datos Básicos en Salud; Sistema de Información Técnica en Salud.							

Con la única regresión en 2002, año inmediato posterior a la crisis, todo el período muestra mejoras hasta el estancamiento en un nivel superior al 99% desde el año 2003. Hay no obstante un dato directamente relacionado con la atención de los partos por personal idóneo que debe ser abordado: la proporción de población gestante atendida por personal capacitado durante el embarazo.

Este índice refiere al número de mujeres en proceso de gestación que han realizado al menos una consulta vinculada a su salud durante el embarazo⁶⁸, a cargo de un profesional trabajador de salud capacitado, expresado como el porcentaje de la población de nacidos vivos.

Para la Argentina el dato más reciente refiere a 2005: cuando el porcentaje de partos asistidos era del 99.1% el de atención durante el proceso de gestación era -según la OPS- del 88.4%, marcando una brecha que debe ser debidamente abordada.

Ya fuera de los indicadores que refieren a esta meta consideramos importante remarcar en primer lugar que los mismos deben ser contemplados en conjunto con los presentados al tratar las desigualdades de sexo en los temas referidos al trabajo y la participación política de las mujeres, ya que ambos nos hablan de discriminación hacia la mujer.

De igual manera estos indicadores deben ser complementados con los que se presentarán al tratar el tema puntual del VIH/SIDA y la feminización de la enfermedad. Finalmente nos parece preciso incluir una mínima referencia a un problema que afecta a la Argentina y está en directa relación con el que venimos tratando: la maternidad precoz.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) entiende por embarazo adolescente al que llevan las mujeres menores de 20 años.

UNFPA (2007) presenta el coeficiente de alumbramientos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 19 años de edad como un indicador de la carga de la fecundidad sobre las mujeres jóvenes que indica el número medio de alumbramientos por mujer y por año⁶⁹.

Si bien se trata de un índice que no indica la magnitud del embarazo adolescente ya que contempla únicamente a los partos de niños nacidos vivos y toma como base a las parturientas de al menos 15 años, es un proxy a esa medición.

⁶⁸ Se define como atención de salud durante el embarazo a los servicios de control y monitoreo del embarazo y/o la atención ambulatoria por morbilidad asociada; no incluye ni las actividades directas de vacunación ni la atención inmediatamente previa al parto.

⁶⁹ Por lo tanto podría multiplicarse por cinco para calcular el número aproximado de partos por cada 1.000 mujeres de ese grupo etáreo.

La Argentina presenta al respecto un índice de 57 madres adolescentes por cada mil nacidos vivos, un dato que es excelente comparado con países africanos como Liberia (219 por mil), Níger (244 por mil) o Mali (189 por mil); e incluso es bueno en comparación con países de la región como Brasil (89 por mil), Venezuela (90 por mil) o Bolivia (78 por mil), pero queda lejos de los mostrados por países como Kirguistán (31 por mil) o Austria (11 por mil) -países de Europa Oriental y Occidental con los índices más elevados en sus respectivas regiones-.

De acuerdo a las estadísticas que brinda el Ministerio de Salud de la Nación sobre embarazo adolescente podemos presentar el siguiente cuadro:

Argentina: Tasa de fecundidad adolescente y razón de embarazo adolescente (2001-2005)						
	Adolescentes					
	Tasa de fecundidad			Razón de embarazo		
	Promedio nacional	Máximo	Mínimo	Promedio nacional	Máximo	Mínimo
2001	31	48.00 (Chaco)	13.00 (CABA)	14.60	24.40 (Chaco)	5.10 (CABA)
2002	30	58.00 (Chaco)	14.00 (CABA)	14.60	24.10 (Chaco)	6.60 (CABA)
2003	28.7	44.10 (Chaco)	13.50 (CABA)	13.60	22.60 (Chaco)	5.90 (CABA)
2004	31.34	55.89 (Chaco)	15.23 (CABA)	14.46	23.92 (Chaco)	6.22 (CABA)
2005	31.92	51.24 (Chaco)	16.21 (CABA)	15.04	24.45 (Chaco)	6.71 (CABA)

Notas: CABA = Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 La razón de embarazo resulta de dividir el número de nacidos vivos de madres menores de 20 años para el período por el total de nacidos vivos en el mismo período y multiplicar el resultado por 100. La tasa de fecundidad resulta de dividir el total de nacidos vivos de madres menores de 20 años por el total de mujeres en edad reproductiva y multiplicar el resultado por 1000.

Fuente: Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Ministerio de Salud y Ambiente

Recordemos que es Chaco la provincia que presenta el mayor porcentaje de mujeres en edad fértil sin acceso a un sistema de salud, es una de las provincias con mayor TMI - fue de hecho la que tuvo la más alta en 2002 y 2003-, una de las dos que -junto a Formosa- aparecen entre los tres peores lugares en la TMM5 en todo el período 2000-2005.

Vaya esto como muestra no solo de las enormes desigualdades que se enseñorean dentro del territorio argentino, sino como demostración de la concentración que ocurre en los polos que las expresan.

Complementa estos datos una entrevista a María del Carmen Feijóo publicada por el diario *Clarín* el 11 de julio de 2005. Dice quien entonces se hallaba al frente de la

oficina nacional de UNFPA: “En cuanto a las diferencias sociales y regionales [...] el 27,3% de las mujeres pobres fueron madres antes de los veinte años, mientras que sólo vivió esa experiencia el 1,6% de las que viven en hogares de altos ingresos” (Downes, 2005).

Nuevamente la carencia de ingresos interactúa con otras variables que integran un concepto amplio de la pobreza.

Antes de terminar con este objetivo es oportuno mencionar que el 21 de noviembre de 2002 el Congreso Nacional aprobó la Ley 25.673 que crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, en el ámbito del Ministerio de Salud.

Los objetivos de ese programa son, según el artículo 2º de la ley:

- a) Alcanzar para la población el nivel más elevado de salud sexual y procreación responsable con el fin de que pueda adoptar decisiones libres de discriminación, coacciones o violencia.
- b) Disminuir la morbi-mortalidad materno-infantil.
- c) Prevenir embarazos no deseados.
- d) Promover la salud sexual de los adolescentes.
- e) Contribuir a la prevención y detección precoz de enfermedades de transmisión sexual, VIH/SIDA y patologías genital y mamarias.
- f) Garantizar a toda la población el acceso a la información, orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud sexual y procreación responsable.
- g) Potenciar la participación femenina en la toma de decisiones relativas a su salud sexual y procreación responsable.

Dentro del programa se prevé que los hospitales públicos y centros de salud de todo el país brinden a los/las adolescentes información en materia de sexualidad y procreación, atención médica cuando corresponda y les entreguen en forma gratuita los métodos anticonceptivos que elijan según sus preferencias y condiciones de salud.

La promulgación de esta ley llevo a UNFPA (2005:25) a afirmar que si bien “en muchos países la legislación nacional sigue guardando silencio sobre los derechos reproductivos y no se han adoptado medidas concretas para salvaguardar su vigencia [existen] honrosas excepciones. Entre los ejemplos recientes de políticas y leyes, algunas de ellas notables por su enfoque integral, cabe mencionar las de [...] la Argentina”.

Objetivo 7: Combatir el VIH, la tuberculosis, el paludismo, el chagas y otras enfermedades

El objetivo 7 diseñado por la Argentina agrega al objetivo universal la referencia específica al mal del chagas, enfermedad que afecta fundamentalmente a la región norte del país.

Pero el real aporte nacional a este objetivo se aprecia recién al nivel de las metas ya que aquí aparece una especificidad que resulta en un claro “endurecimiento” de las metas acordadas a nivel universal.

Dado que el objetivo refiere al VIH, a la tuberculosis, al paludismo y al chagas vamos a tratar a cada una de las cuatro de manera separada.

Respecto del VIH/SIDA la Argentina se propone reducir, entre 2005 y 2015:

- en 20% la tasa de incidencia del VIH/SIDA.
- en 12,5% la mortalidad por VIH/SIDA.
- en 10% la prevalencia de VIH en mujeres embarazadas entre 15-24 años.

Paralelamente se propone, entre 2003 y 2015, incrementar en un 25% el uso de preservativos en la última relación sexual de los jóvenes.

Las metas orientadas a lograr reducciones toman como año de base el 2005, por lo tanto su seguimiento queda fuera del período que contempla el presente trabajo que sólo nos permitiría identificar su punto de partida estadístico.

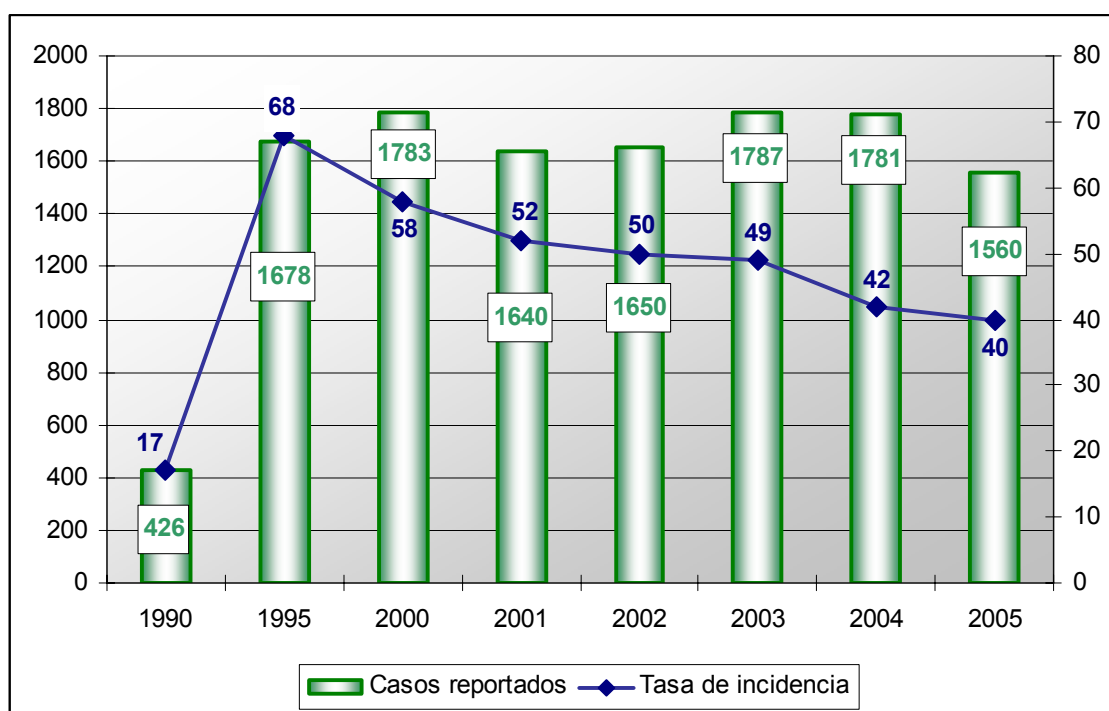
Por ese motivo vamos a realizar un seguimiento de las variables asumidas dentro de este objetivo al solo efecto de poder observar la evolución seguida por las mismas, de tal modo que nos permitan hallar o no una correlación con la evolución seguida por los demás objetivos, ya que lo que estamos buscando es demostrar que en realidad todos siguen patrones muy similares en tanto representan la descomposición de un único fenómeno: la pobreza.

Hecha esta aclaración comencemos por ver cuál es el cuadro de situación respecto del VIH y del SIDA en el país.

Para ubicar un punto de partida que nos sirva como marco recordemos que “Las dos terceras partes de los 1,7 millones [1,3-2,5 millones] de personas que se estima que están infectadas por el VIH en América Latina viven en los cuatro países más grandes: Argentina, Brasil, Colombia y México” (ONUSIDA-OMS, 2006:48).

Aunque la referencia es al VIH y no al SIDA nos pone en alerta y nos permite abordar el tema desde la lógica preocupación a nivel nacional.

Argentina: casos de SIDA reportados y tasa de incidencia del SIDA por 1.000.000 de personas (1990, 1995, 2000-2005)



Fuente: Casos de SIDA reportados: OMS-OPS, Indicadores básicos años 1991 y 1996 a 2007

Tasa de incidencia: Presidencia de la Nación

El año 2005 nos presenta una clara baja de los casos reportados tras la subida que se produjo entre 2001 y 2003, particularmente significativa en ese último año.

Para los años más alto y más bajo del período los casos se repartieron de la siguiente manera:

Argentina: casos de SIDA reportados (2003, 2005)			
	2003	2005	
Ciudad Autónoma de Bs. As.	243	230	↓
Buenos Aires	882	768	↓
Catamarca	3	8	↑
Chaco	13	17	↑
Chubut	19	23	↑
Córdoba	120	135	↑
Corrientes	25	21	↓
Entre Ríos	25	11	↓
Formosa	13	7	↓
Jujuy	47	36	↓
La Pampa	11	3	↓
La Rioja	16	1	↓
Mendoza	23	10	↓
Misiones	33	37	↑
Neuquén	18	20	↑
Río Negro	14	18	↑
Salta	91	27	↓
San Juan	12	6	↓
San Luis	11	16	↑
Santa Cruz	6	2	↓
Santa Fe	71	87	↑
Santiago del Estero	26	21	↓
Tierra del Fuego	11	8	↓
Tucumán	26	32	↑
Sin información	28	16	↓

Fuente: INDEC

Como se ve los progresos no son lineales entre las provincias y, a diferencia de lo que observamos en los objetivos anteriores, las zonas más castigadas son las de mayor concentración urbana.: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (con un aumento entre 2003 y 2005 para las últimas dos).

En cuanto a la tasa de incidencia del SIDA el gráfico que presentamos supra muestra, en primer lugar, la “explosión” del síndrome en el país -cuyo primer caso de VIH/SIDA se reportó en 1982- registrado en la primera mitad de la década de 1990 y, en segundo lugar, la constante regresión de la tasa desde el año 2000.

Como vemos en los años 2002 y 2003 el descenso es menor que el registrado en años anteriores y para este último representa el más bajo del ciclo (-1) cuando la reducción tuvo amplitudes considerablemente mayores antes del período de la crisis (-6 entre 2000 y 2001) e inmediatamente después de atravesada la misma (-7 entre 2003 y 2004).

La actual tasa de incidencia se ubica por debajo de la meta intermedia que se había propuesto el país: lograr para 2007 llevarla a 42 por millón, cifra que se alcanzó ya en 2004.

Si miramos la incidencia del SIDA a través de los considerados “factores de riesgo” se destaca la caída en el porcentaje de personas que contraen el síndrome entre usuarios de drogas inyectables -había sido la principal causa durante la década de 1990- al tiempo que crece el contagio por vía sexual, especialmente en relaciones heterosexuales.

Si sumamos los porcentajes de quienes contrajeron el SIDA en relaciones sexuales tanto homosexuales como heterosexuales el porcentaje supera el 83% del total de los casos.

Argentina: evolución del perfil de la población afectada por el SIDA según factores de riesgo. (acumulados 1999-2005)					
		2000	2001 - 2002	2003 - 2004	2005^a
Factor de riesgo (% del total de casos)	Sanguíneo^b	1,10	0,70	0,70	0,27
	Usuarios de drogas inyectables	14,50	12,30	8,90	7,57
	Hijo de madre HIV+	3,90	4,60	3,50	3,16
	Heterosexual	51,10	52,20	57,20	63,93
	HSH^c	21,50	21,80	18,60	19,90
	Accidente laboral	0,10	0,10	0,10	0,14
	Otros	0,10	-	-	-
	Sin información	7,70	8,30	11,00	5,03
Notas: a: Los datos correspondientes al año 2005 son cifras provisorias. b: Incluye: transfusiones de sangre y hemofilia. c: Hombres que tienen sexo con hombres.					
Fuente: INDEC					

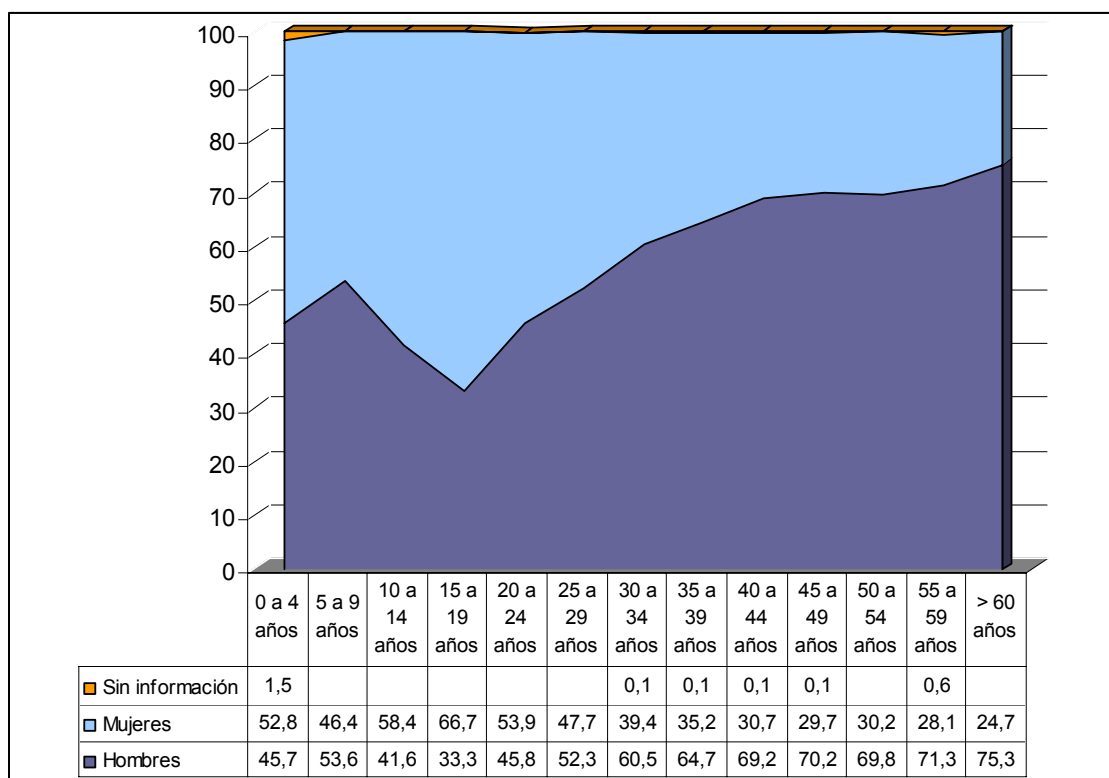
La elevada proporción de los casos originados en relaciones sexuales nos conducen a la necesidad de brindar educación en la prevención de la enfermedad -mediante clases de educación sexual en las escuelas, charlas y/o campañas masivas de prevención- como una herramienta fundamental, así como asegurar el acceso a métodos eficaces de prevención, entre los que se destaca -por su uso extendido y eficacia- el uso del preservativo.

Esta afirmación adquiere mayor peso cuando se considera que la edad promedio de la primera relación sexual en Argentina es de 15 años, tanto para los jóvenes como para las jóvenes.

El *Estudio sobre la Población Adolescente en Argentina* realizado por la Sociedad Argentina de Ginecología Infanto-Juvenil (SAGIJ) en el año 2004 sobre una muestra de 1500 casos concluyó que el 34% de las jóvenes no utiliza ningún método para prevenir el embarazo y las enfermedades de transmisión sexual en su primera relación sexual.

Este tema, fuertemente vinculado al de la salud materna y a la discriminación en razón del sexo, deja una marca en lo que se refiere específicamente al VIH.

Argentina; distribución relativa de los casos informados de VIH por grupos de edad según sexo. (2000-2005)



Fuente: INDEC

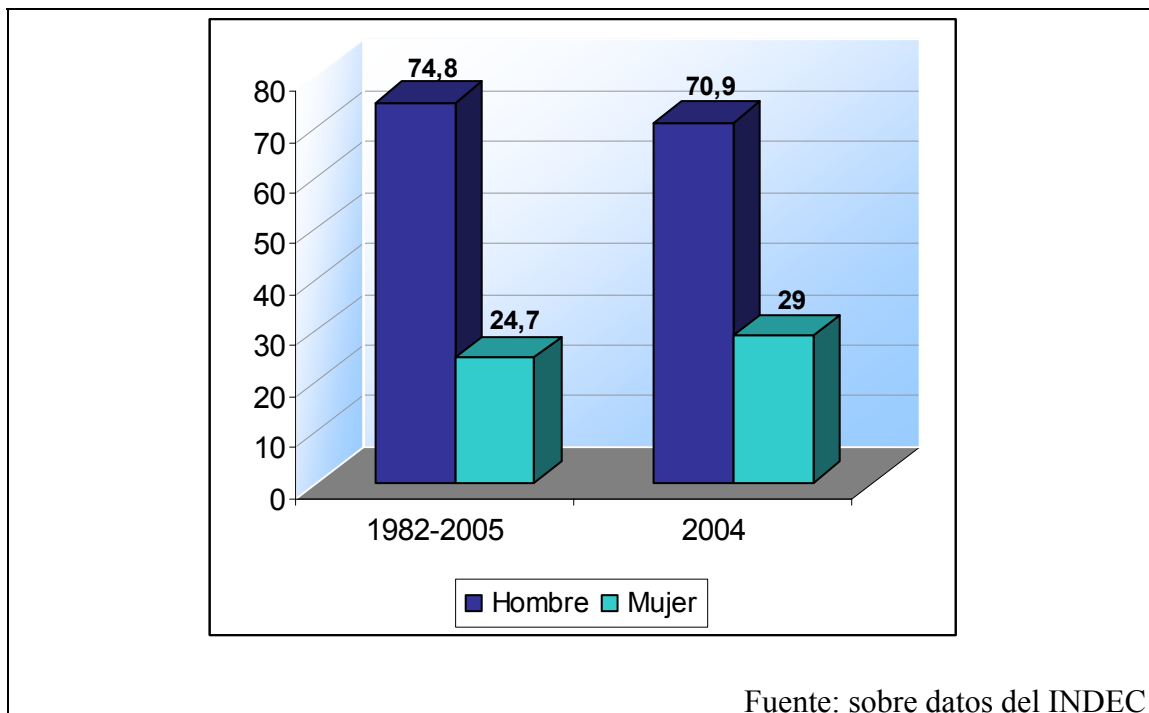
Aunque el gráfico solo refiera a los casos informados al Programa Nacional de Lucha contra el SIDA y se considere que existe un importante subregistro, muestra que las mujeres tienen mayor porcentaje de infección por VIH que los hombres en el período que corre entre los 10 y los 24 años de edad, con un máximo de diferencia por sexos para el grupo de entre 15 y 19 años en el que del total de infectados el 66.7% son mujeres.

Estamos hablando precisamente de la edad del inicio sexual.

Aunque no aparecen en las estadísticas los privados de libertad constituyen otro grupo de riesgo: según el Ministerio de Salud (2004) el número de seropositivos entre ellos alcanza en algunas unidades penales hasta el 28% de la población carcelaria.

Si en lugar de referirnos al VIH lo hacemos al SIDA la feminización de la enfermedad es patente a través de la comparación de las razones históricas con la última para la que contamos con datos dentro del período en análisis:

Argentina: distribución de casos notificados de SIDA según sexo (1982-2005 y 2004)

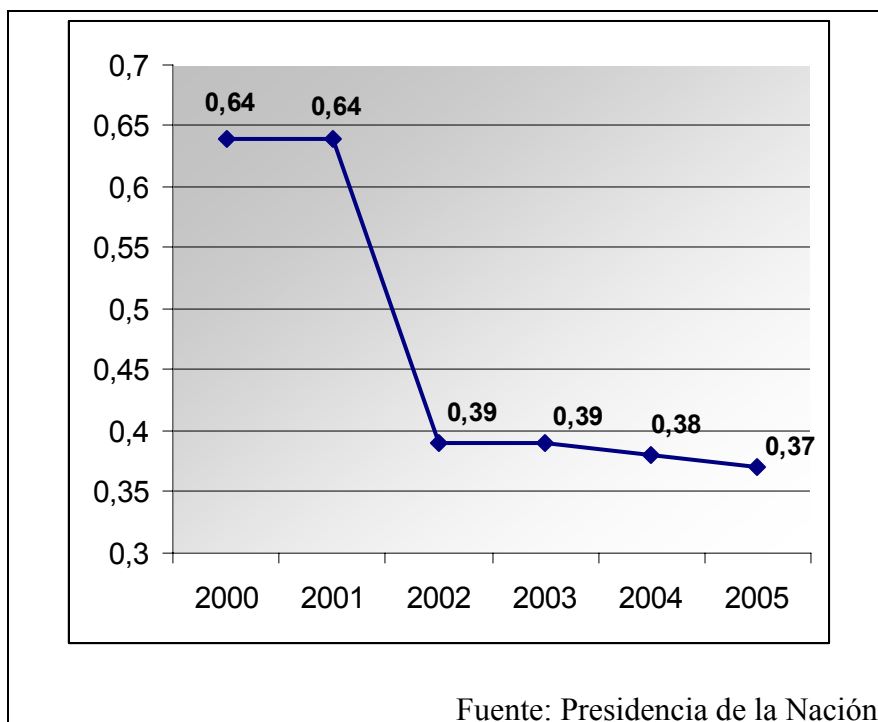


La razón histórica es de 3 hombres enfermos de SIDA por mujer enferma de SIDA, la del 2004 muestra 2.4 hombre por mujer.

Estos datos nos llevan directamente a considerar la prevalencia de VIH en mujeres embarazadas entre 15-24 años cuya reducción en un 10% es otra de las metas nacionales integradas en este objetivo.

Al respecto el país presenta un inicio de siglo con claras mejorías

Argentina: embarazadas con VIH entre 15 y 24 años respecto al total de embarazadas testeadas entre 15 y 24 años (2000-2005, %)

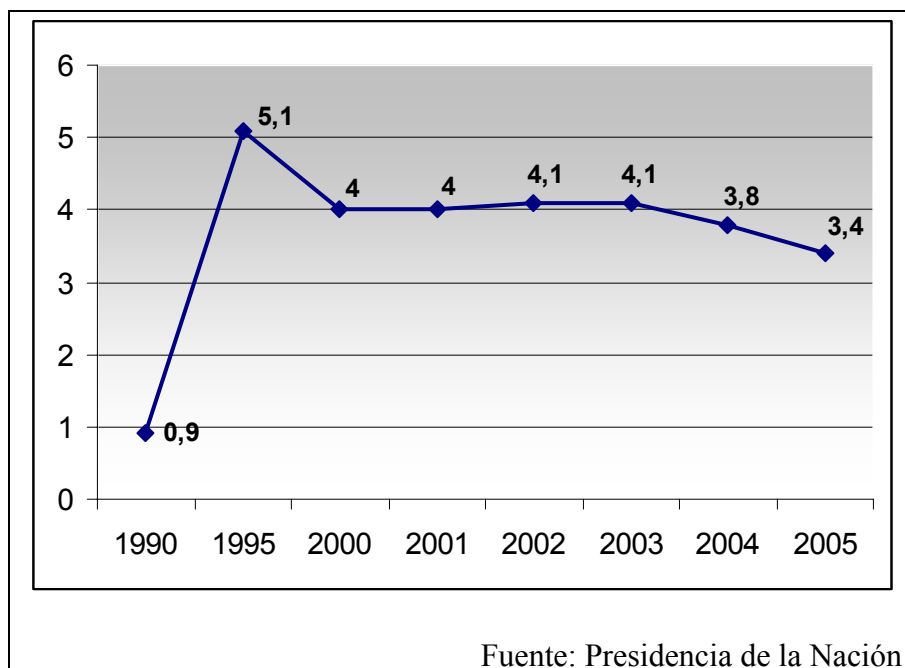


“La disminución que ha experimentado este indicador entre 2000 y 2003, ha sido multicausal. Por un lado, al inicio de la implementación de las estrategias de prevención de transmisión vertical se realizaba el test del VIH a las mujeres embarazadas con mayores factores de riesgos asociados, mientras que en la actualidad el ofrecimiento de test de diagnóstico se ha ampliado a todas las mujeres embarazadas. Por otro lado, no se contempla en la muestra a aquellas mujeres que viven con VIH y conocen su serología previo al embarazo” (Presidencia de la Nación, 2005:108).

Un cambio tan fundamental en la medición hace que no podamos comparar las cifras interanuales.

Sí podemos tener un completo cuadro de situación al examinar la tasa de mortalidad por VIH/SIDA.

**Argentina: Tasa de mortalidad por VIH/SIDA
(1990, 1995, 2000-2005; cada 100.000 habitantes)**



Se observa que la primera mitad de la década de 1990 fueron años de crecimiento de la tasa que iniciaría un lento descenso tras alcanzar en 1996 un pico de 5.8 por 100.000.

Dentro del quinquenio 2000-2005 entre los primeros dos años no hay modificaciones, en 2002 se produce una mínima subida de la tasa (0.1) que se mantiene en 2003 y a partir de allí se inicia una línea descendente que nos lleva a la tasa de 3.4 para el último año de referencia.

Aquí aparece una contradicción inexplicable: el punto de partida es un coeficiente de 3.4 por 100.000 cuando la meta fijada para 2015 es ¡lograr el 3.5 por cien mil!

Incluso la meta intermedia de 3.8 por cien mil a lograrse en 2007 es igual a la medición de 2004.

Entendemos en consecuencia que ateniéndonos a la meta, donde se plantea la reducción de la tasa de mortalidad por VIH/sida en un 12.5% a lo largo de 10 años, y considerando los índices del año 2005 se debería perseguir llevar esa medición al 3.18 por cien mil en el año 2010 (lo que implicaría lograr la mitad del progreso en la mitad del período) y la meta final debería ser llevar ese número al 2.97 por cien mil para 2015.

Finalmente vamos a retomar la breve referencia que realizamos supra a la utilización de profilácticos para referirnos específicamente a la prevalencia de uso de preservativo entre los jóvenes de 15 a 24 años.

Para esta meta el año de base es el 2003, dado que se toma como punto de partida un estudio realizado ese año por el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria donde se indica que el 46.0% de los jóvenes utilizaba preservativos en todas las relaciones sexuales y un 61.0% afirmaba haberlo utilizado en su última relación sexual.

En Argentina no se practica un seguimiento estadístico de este índice, de hecho el único dato con que contamos es el de 2005, donde se registró una tasa del 46% (Ministerio de Salud-OPS, 2007).

En cuanto a la tuberculosis, en Argentina “continúa siendo un problema de salud pública [...] ocasionando cada año más de 10.000 nuevos casos de la enfermedad. Afecta a la población de todas las edades y de ambos sexos” (Bossio, Arias, Landra,

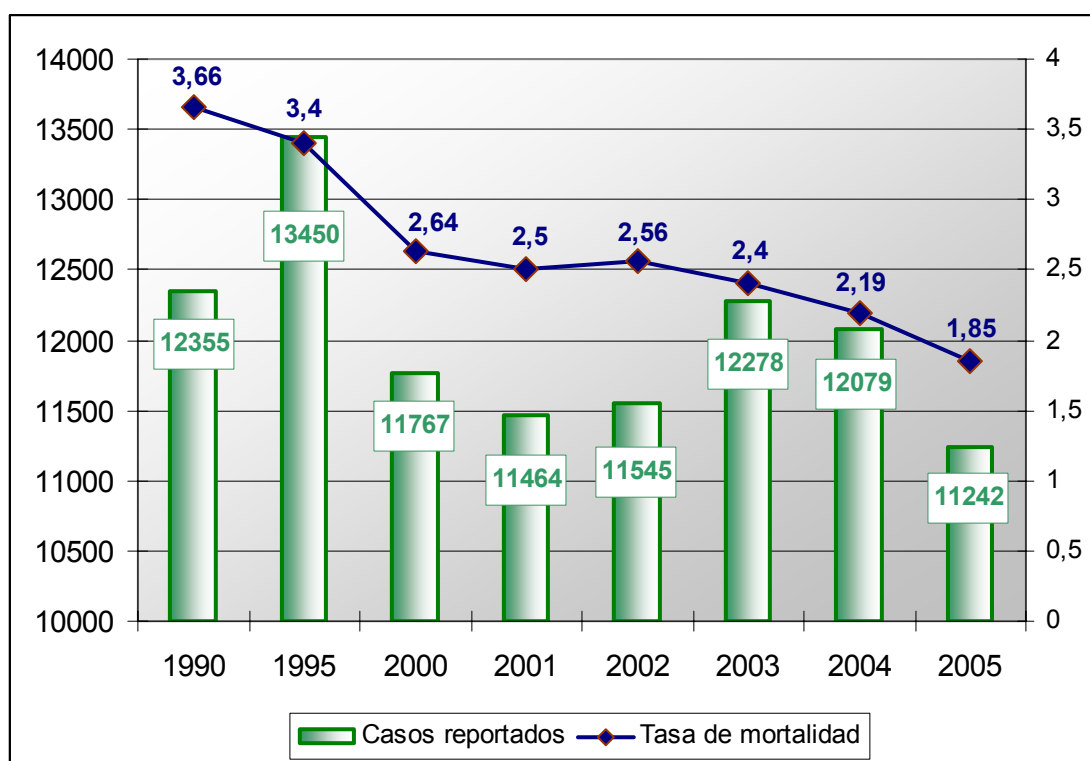
Gracilazo, Veronesi, Colombini; 2006:7) con tasas de notificación de casos más elevadas entre los jóvenes y entre los varones.

Frente a esta realidad Argentina se ha propuesto las metas de reducir la morbilidad por tuberculosis en un 8% anual promedio, reducir la mortalidad por tuberculosis un 10% anual promedio y lograr el 90% de curación de casos de tuberculosis bajo Tratamiento Abreviado Estrictamente Supervisado (DOTS, por su sigla en inglés).

Cabe aquí simplemente mencionar las graves consecuencias que surgen a partir de la conjunción de la tuberculosis y el VIH, asunto que hemos abordado al tratar este ODM en su versión universal.

El siguiente cuadro refleja la cantidad de casos de tuberculosis reportados en la Argentina para los años de referencia y la tasa de mortalidad en cada uno de ellos

Argentina: casos reportados de tuberculosis y tasa de mortalidad por tuberculosis por 100.000 habitantes (1990, 1995, 2000-2005)



Fuente: Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias “Emilio Coni”, Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud, Ministerio de Salud.

La cantidad de casos reportados varía enormemente entre las provincias, y observarlos junto a las tasas de incidencia por cada 100.000 habitantes correspondientes nos ayuda a comparar las magnitudes.

Argentina: número y tasa de incidencia por 100.000 habitantes de casos de tuberculosis reportados, por provincia

(2005)		
	Número de casos	Tasa de incidencia
Ciudad Autónoma de Bs. As.	1183	39.2
Buenos Aires	4807	32.8
Catamarca	42	11.5
Chaco	494	48.2
Chubut	126	28.3.
Córdoba	355	11.5
Corrientes	400	40.8
Entre Ríos	299	24.6
Formosa	208	40.2
Jujuy	460	70.5
La Pampa	41	12.7
La Rioja	28	8.7
Mendoza	134	8.0
Misiones	228	22.1
Neuquén	75	14.4
Río Negro	165	28.1
Salta	922	79.4
San Juan	58	8.7
San Luis	73	17.8
Santa Cruz	90	42.1
Santa Fe	576	18.1
Santiago del Estero	195	23.2
Tierra del Fuego	19	16.5
Tucumán	259	18.2
Promedio país		29.1

Nota: En rojo se indican los valores por encima del promedio nacional. Resaltado en verde claro las provincias de la región NEA y en canela las de la región NOA.

Fuente: Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias “Emilio Coni”,
Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud,
Ministerio de Salud.

De lo expuesto resulta que Argentina ya ha sobrepasado la meta intermedia fijada para este objetivo de reducir la tasa de mortalidad por tuberculosis a 2.1 por 100.000 habitantes e incluso la meta fijada para 2015 respecto de la morbilidad por tuberculosis (llevar su tasa a 32.2 por 100.000 habitantes), por lo que vale extrapolar lo dicho respecto del indicador de la tasa de mortalidad por VIH/SIDA.

Debe prestarse especial atención a la situación de las siete provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que tienen tasas de morbilidad superiores al promedio nacional, destacando aquí que 5 de ellas pertenecen a la región norte del país (2 al NOA y 3 al NEA), reforzando la ya mencionada inequidad regional.

Finalmente es de destacar que el porcentaje de casos de tuberculosis detectados y curados con DOTS se ha incrementado desde el 64,6% en 1990 al 75,1% en 2000 y tras una caída en 2001 que lo llevó al 74,5% en 2002 y 2003 (último año para el que se encuentran datos oficiales) la proporción fue del 75,1 y 75,5 respectivamente. A menos que haya una rápida evolución es difícil que se logre alcanzar la meta intermedia de dar tratamiento y curar al 82% de los enfermos de tuberculosis para el año 2007 situación que nos aleja del cumplimiento de la meta fijada para 2015 (90%).

Respecto del chagas la situación es grave ya que no se logran los progresos necesarios para alcanzar la meta: solo 5 provincias - Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Neuquén y Río Negro- lograron certificar la interrupción vectorial de esta enfermedad.

Tanto más preocupante se torna la situación cuando consideramos que el chagas es la principal endemia que afecta a la Argentina y que -de acuerdo a la OMS- este país era en 2002 el tercero a nivel mundial con prevalencia serológica de Chagas (7.2%) detrás de Paraguay (9.2%) y Bolivia (20%).

El principal vector de contagio es la “vinchuca” o “chinche gaucha”⁷⁰, insecto hematófago que -de portar el virus *Tripanosoma Cruzi* causante de la enfermedad- propaga la infección al depositar sus excrementos en la piel de las personas de las que se alimentan.

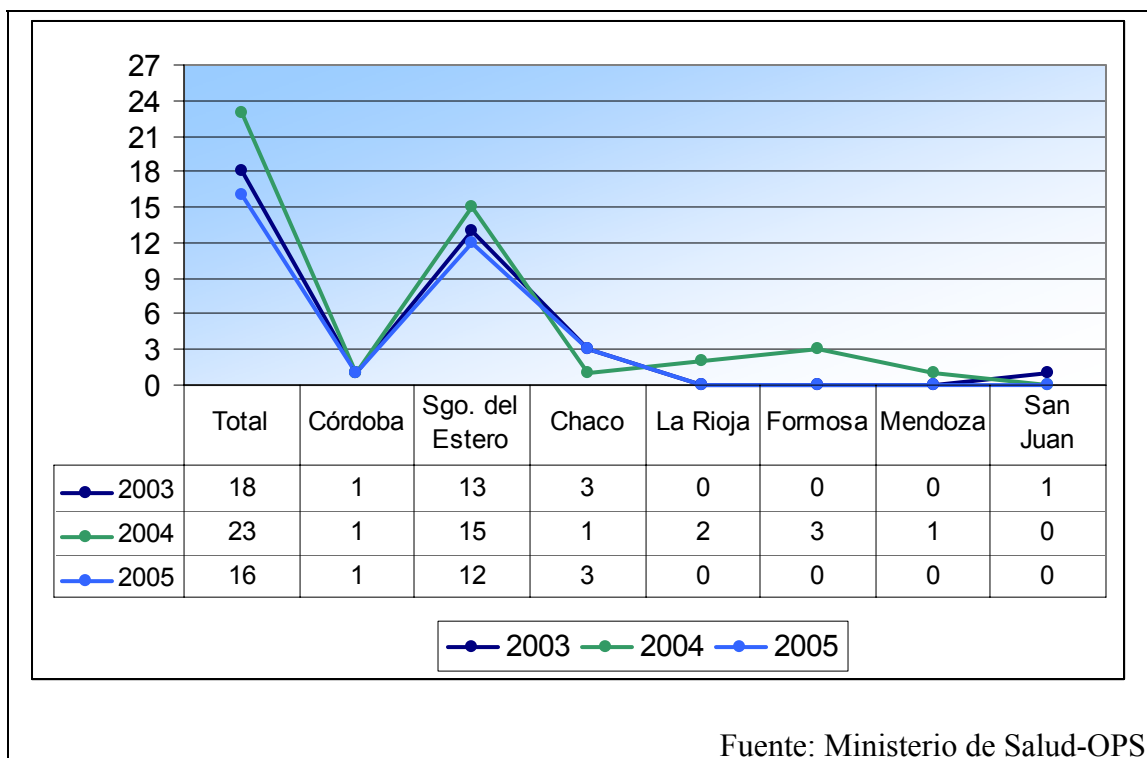
Según lo afirma el Ministerio de Salud, la transmisión vectorial representa el 85% de las nuevas infecciones⁷¹ y por ello esta meta apunta precisamente a certificar su interrupción.

Las características del insecto vector -habita regiones de clima cálido, tiene hábitos domiciliarios o peridomiciliarios y anida en viviendas con rajaduras en las paredes, techos de pajas o barro- hacen que afecte principalmente a los sectores de menores recursos económicos.

Argentina: casos reportados de chagas agudo vectorial (2003-2005)
--

⁷⁰ Su nombre científico es triatanoma, existiendo diferentes especies muy similares entre sí. En Argentina la más extendida es el triatoma infestans.

⁷¹ Otras formas de contagio del chagas son: transfusiones de sangre y transplantes de órganos de donantes infectados, transmisión vertical desde madres infectadas, ingesta de alimentos contaminados con excremento del vector y accidentes en laboratorios



Fuente: Ministerio de Salud-OPS

Se estima que en el país al menos un millón y medio de personas tienen chagas (4% de la población total) cifras que “se calculan a partir de los datos obtenidos en bancos de sangre y embarazadas” y “si bien no reflejan de forma completa la realidad del Chagas en Argentina, son los números más representativos con los que se cuenta hasta el momento para caracterizar la situación” (Ministerio de Salud, s/f:21).

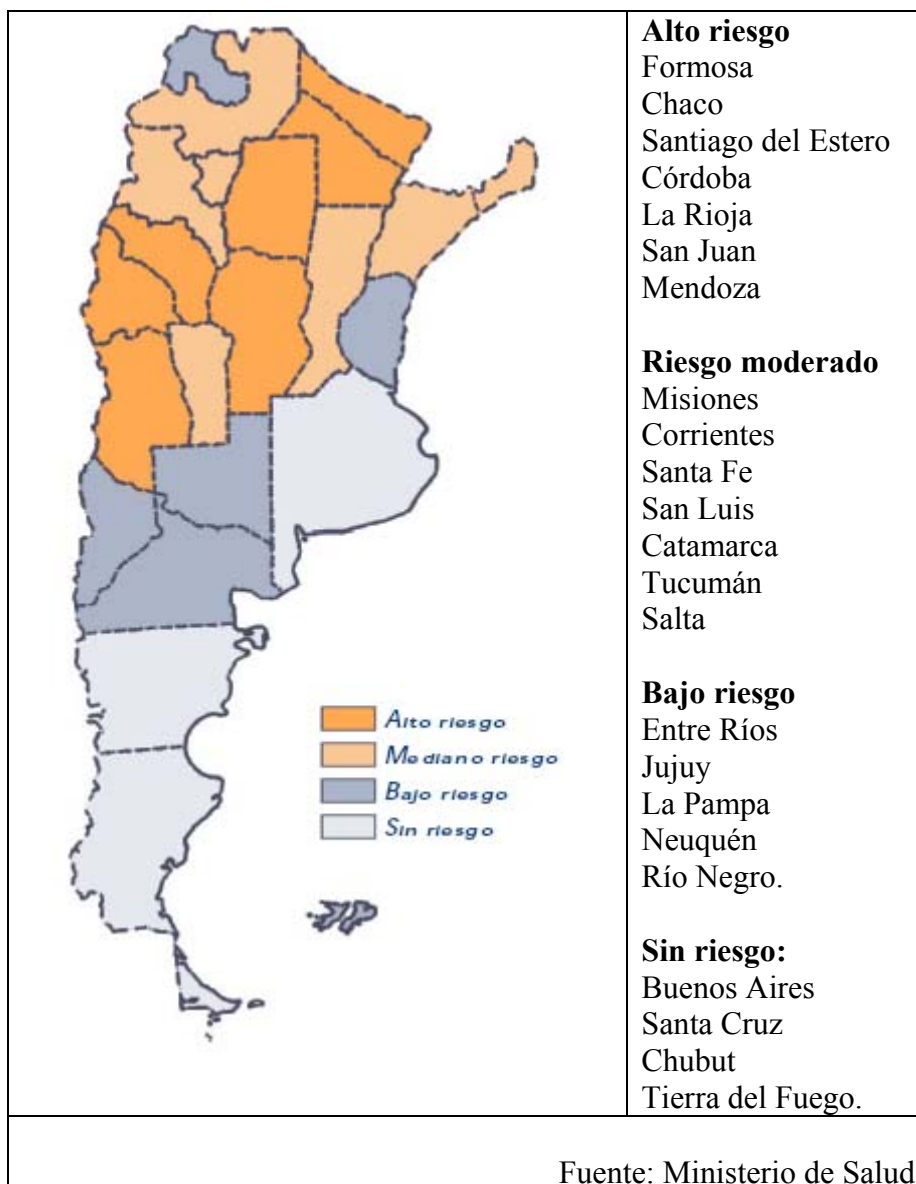
De acuerdo a su situación las provincias se clasifican en:

- De alto riesgo: registraron casos agudos vectoriales (personas diagnosticadas en el período inmediato a la picadura de vinchuca y hasta los 60 días posteriores), tienen un índice de infestación domiciliar superior al 5% y una prevalencia serológica mayor al 5% entre los niños y niñas menores de 5 años de edad.
- De riesgo moderado: Se diferencia de la anterior en la ausencia de registro de casos agudos vectoriales
- De bajo riesgo: aquellas que han logrado certificar la interrupción de la transmisión vectorial de la enfermedad.

Existe una cuarta categoría de “provincias sin riesgo” en las que no se han producido casos de chagas.

El siguiente mapa ilustra la situación para el año 2005:

Argentina: Mapa por provincias según se clasificación frente a la endemia del chagas (2005)



Si, tal como lo plantea el indicador, consideramos porcentualmente a las provincias que han logrado interrumpir la transmisión vectorial de la enfermedad estas representan el 26.4%, lejos aún de la meta intermedia del 42.1% y de la meta final de erradicar la transmisión vectorial del chagas.

En una mirada regional hallamos que, a excepción de Jujuy, todo el norte argentino se encuentra calificado como alto riesgo o riesgo moderado.

Finalmente nos resta referirnos al Paludismo.

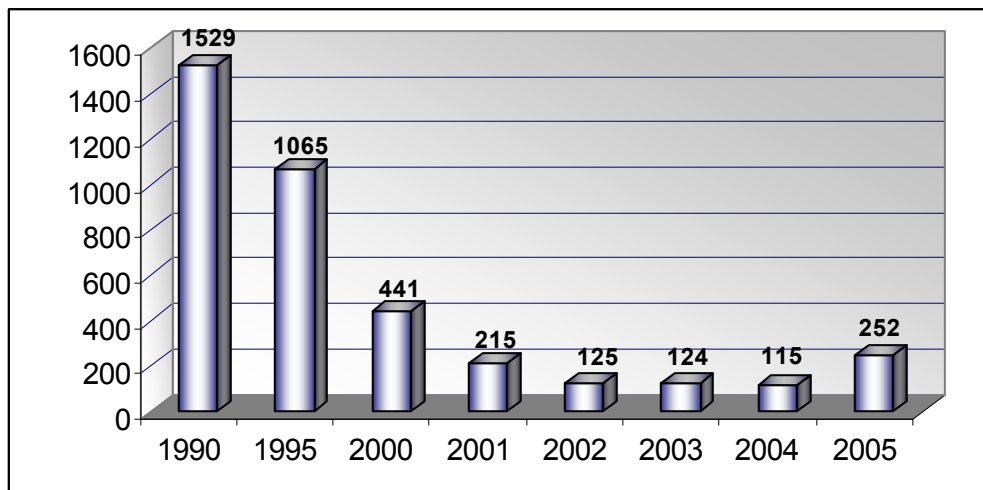
La meta argentina es lograr mantener índice parasitario anual (IPA) por debajo de 1 por mil en las áreas de riesgo.

“En general, el paludismo en Argentina es de carácter inestable y estacional y está distribuido en un área de bajo riesgo, limitada a dos departamentos de la provincia de Salta⁷², donde se registra el 80,0% de los casos nacionales” (Presidencia de la Nación, 2005:112).

⁷² Se refiere a los departamentos de San Martín y Orán, en el límite argentino-boliviano.

Las cifras sobre esta enfermedad en nuestro país son las siguientes:

**Argentina: casos reportados de paludismo
(1990, 1995, 2000-2005)**

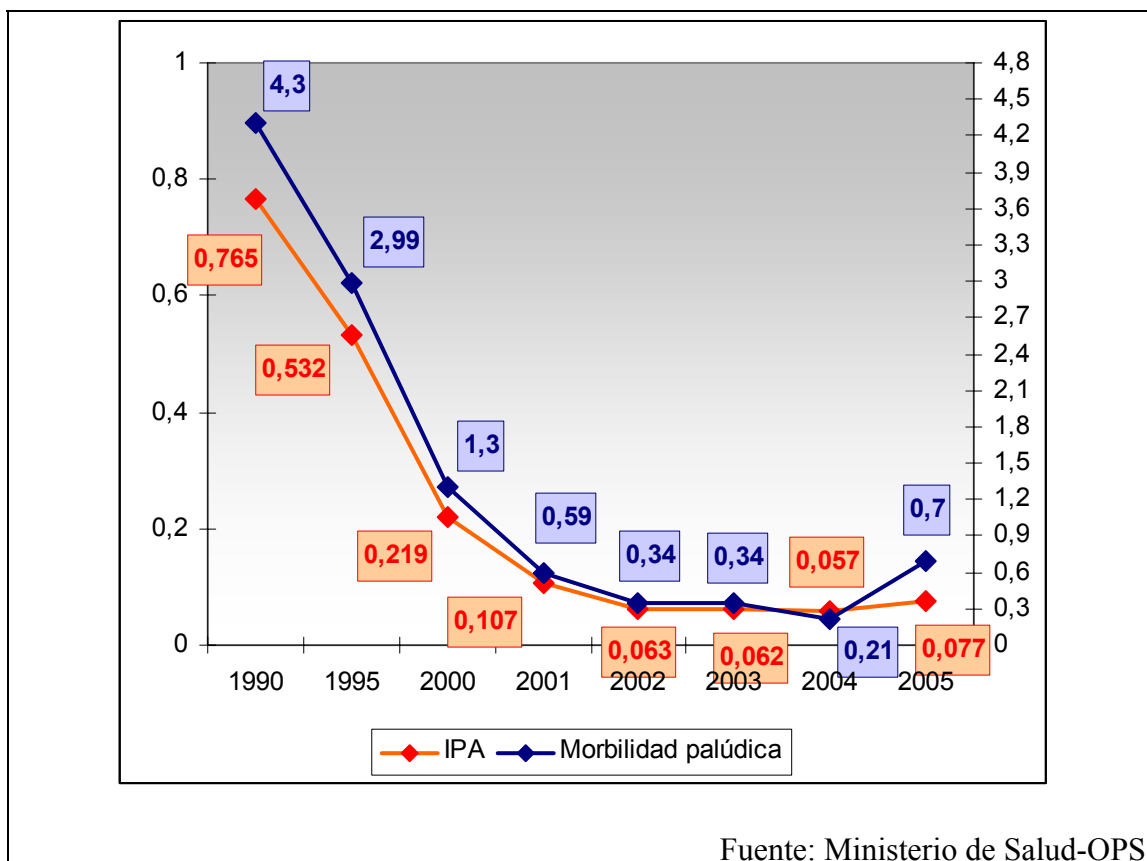


Fuente: Número de casos: Coordinación Nacional de Control de Vectores, Salta

En un sentido similar se ha movido el IPA, que expresa el cociente entre los casos positivos de paludismo de un área geográfica y la población total de la misma, en un determinado período de tiempo, multiplicado por mil.

Aún con el aumento del IPA en 2005 estaríamos por debajo del 1 por mil que la Argentina se fijó como meta.

**Argentina: IPA (por mil) e índice de morbilidad palúdica (por cien mil habitantes)
(1990, 1995, 2000-2005)**



La morbilidad palúdica, como es lógico, se ha movido casi en paralelo con el IPA, y la mortalidad palúdica, expresada cada 100.000 habitantes, se ha mantenido constante en 0 a lo largo de todo el período reseñado.

De igual manera se estima que en las zonas de riesgo de paludismo las medidas de prevención y tratamiento que se aplican son eficaces y alcanzan al 100% de la población (Ministerio de Salud-OPS, 2007).

Se trata de un caso exitoso donde la principal dificultad se encuentra en una zona fronteriza, y más de la mitad de los casos que se reportan año a año están vinculados precisamente a movimientos entre Argentina y Bolivia, país que tiene aún importantes índices de paludismo.

Objetivo 8: Asegurar un medio ambiente sostenible

El derecho a disfrutar de un medio ambiente sano -entendido hoy como un derecho humano- y la correlativa obligación del Estado de proteger y garantizar tal derecho encuentran en este objetivo una interpretación amplia que se deja ver a través de las metas escogidas tanto internacionalmente como a nivel nacional.

Centrando nuestra atención en las últimas hallamos que se lo vincula con la integración de los “principios verdes” (principios de desarrollo sostenible desde la perspectiva ambiental) a todas las acciones del Estado, a la conservación de los recursos naturales, al acceso al agua potable, a los servicios básicos de saneamiento y a la vivienda.

No es este trabajo el lugar indicado para recordar el valor político y económico que representan hoy a nivel global los recursos naturales, pero sí destacamos que este “redescubrimiento” o toma de conciencia sobre la limitación de los recursos naturales y sobre su posible agotamiento pueden significar cambios sustanciales en el tratamiento

de la materia en los próximos años, lo que no necesariamente debe conducirnos a mayores o mejores niveles de protección del medio ambiente dado que la misma tensionará cada vez con mayor fuerza los intereses de las grandes empresas transnacionales.

Concentrándonos en este ODM Argentina una primera crítica se refiere al hecho de haber planteado como meta que “todas las políticas y programas del país hayan integrado los principios del desarrollo sostenible”.

Se trata de una variable intangible.

Podríamos buscar medirla mediante la inclusión o no de evaluaciones de impacto ambiental en cada programa, pero esto sería absolutamente insuficiente y tanto más cuando lo planteamos en términos de “políticas”.

No podemos dejar de mencionar que en noviembre del año 2002 se aprobó la ley 25.675 o “Ley General del Ambiente” que establece como bien jurídicamente protegido el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable, define el daño ambiental como de incidencia colectiva y explicita los objetivos y principios de la política ambiental nacional.⁷³

En su artículo 8 dispone que “Los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes:

1. El ordenamiento ambiental del territorio
2. La evaluación de impacto ambiental.
3. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.
4. La educación ambiental.
5. El sistema de diagnóstico e información ambiental.
6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable”.

La misma ley da un lugar prioritario a la participación ciudadana, crea el seguro ambiental, los fondos de restauración y de compensación ambiental.

No obstante el desmonte en las provincias de Tucumán y Salta -tolerado por el Estado en beneficio de las industrias azucarera y papelera- o la explotación minera con cobalto -altamente contaminante- en el sur, una titubeante política de tratamiento de residuos urbanos en la provincia de Buenos Aires -que concentra a la mayor parte de la población del país- son ejemplos autóctonos de actividades que implican claras violaciones a la “variable verde”.

Ante la imposibilidad de un análisis serio de esa variable y lo ambicioso de los indicadores que acompañan al objetivo que nos ocupa vamos directamente a realizar el seguimiento de los mismos.

Comencemos por decir, tomando las palabras del último Informe Nacional sobre los ODM, que “en la Argentina no ha habido una clara conciencia del valor ambiental de los bosques nativos. La ausencia por mucho tiempo de planes de uso racional de este valioso recurso, implicó un deterioro en la calidad de los bosques y una falta de control en la conversión en el uso del suelo [...] desde 1937 a 1987 el porcentaje de superficie cubierta por bosque nativo se redujo en menos de un punto porcentual (0,8%), mientras que entre este último año y el 2002, es decir 15 años, la reducción en la superficie cubierta por bosque nativo fue de un punto porcentual” (Presidencia de la Nación, 2007: 60).

⁷³ Recoge principios tales como el precautorio, el de sustentabilidad, responsabilidad, solidaridad, cooperación y equidad intergeneracional entre otros (artículo 4).

Si bien el primer registro estadístico de superficie boscosa en Argentina data de 1937, solo en 2002 -y mediante la aplicación de tecnología satelital- se obtuvo un conjunto de datos científicamente elaborado de cuál es la superficie del territorio nacional ocupada por bosques nativos.

Esos datos, junto a los obtenidos en las dos mediciones anteriores, se presentan en la siguiente tabla:

Argentina: superficie ocupada por bosques nativos (1987, 1998, 2002)		
	Superficie en Km²	Porcentaje del territorio nacional
1987	35.180.000	12.6
1998	33.190.442	11.9
2002	32.390.442	11.6
Fuente: Presidencia de la Nación		

El gráfico refleja un proceso de deforestación continuo y da actualidad a las palabras pronunciadas por Manuel Belgrano en su Memoria leída ante la sesión de la Junta de Gobierno del 15 de Junio de 1796: “Es indispensable poner todo cuidado y hacer los mayores esfuerzos en poblar la tierra de Árboles [...] la sombra de los árboles contribuye mucho para conservar la humedad, los Troncos quebrantan los aires fuertes, y proporcionan mil ventajas al hombre [...] hemos visto a los montañeses dar por el pie a un árbol frondoso, en lo más florido de la primavera, solo por probar el filo del hacha [...] Se presiente ya lo detestables que seremos a la generación venidera”.⁷⁴

La deforestación a la que ya entonces hacía referencia el creador de la bandera nacional se ha acelerado en los últimos años, debido fundamentalmente a la expansión de la superficie utilizada para la agricultura.

Los últimos datos oficiales de deforestación con los que contamos miden la pérdida de bosques entre 1998 y 2002 y nos muestran que las regiones más afectadas son el parque chaqueño, la selva tucumano-boliviana y la selva misionera, es decir las tres regiones forestales por excelencia del norte del país.

Argentina: Deforestación en las regiones con peores índices, por región y provincia que sufren procesos de deforestación (diferencia 1998-2002)			
Región/Provincia	Superficie Bosque Nativo (ha) Año 2002	Superficie deforestada (ha) Período 1998-2002	Tasa anual de Deforestación Período 1998-2002
Parque Chaqueño	21.836.185	805.261	-0,89%
Catamarca	335.458	32.849	-2,36%
Chaco	4.939.466	117.974	-0,57%
Córdoba	979.095	122.798	-2,93%

⁷⁴ Ver en el sitio web del Instituto Nacional Belgraniano: <http://www.manuelbelgrano.gov.ar/>

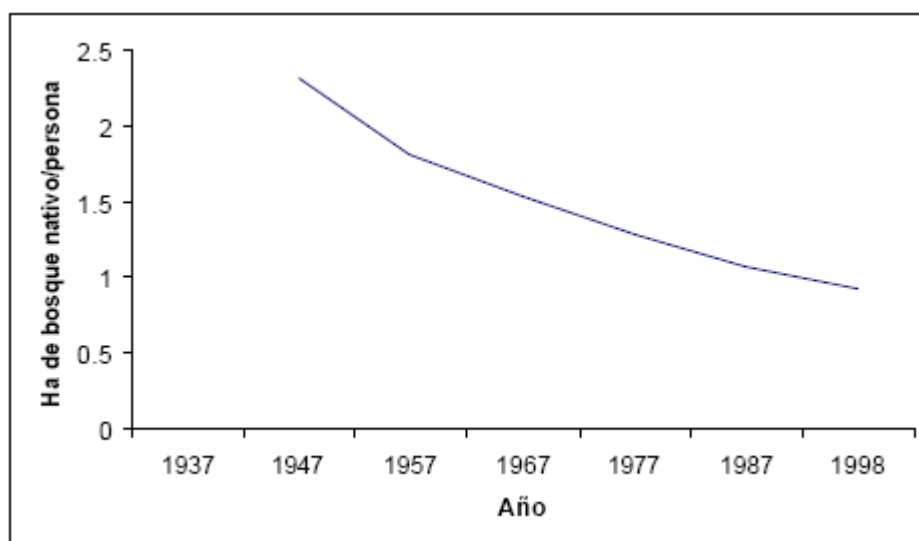
Formosa	3.052.119	19.977	-0,16%
Jujuy	89.844	1.667	-0,46%
La Rioja	559.871	1.737	-0,08%
Salta	4.660.629	152.800	-0,81%
San Luis	181.515	7.802	-1,00%
Santa Fe	530.354	20.737	-0,95%
Sgo. del Estero	6.193.836	306.055	-1,18%
Tucumán	254.192	20.865	-1,97%
Selva Tucumano Boliviana	3.716.301	47.751	-0,32%
Catamarca	38.478	349	-0,23%
Jujuy	863.305	4.507	-0,13%
Salta	2.271.076	41.589	-0,45%
Tucumán	543.442	1.306	-0,06%
Selva Misionera	1.223.909	67.233	-1,33%
Misiones	1.212.460	67.233	-1,34%

Fuente: UMSEF

Para entender lo que la deforestación significa en términos económicos la Unidad de Manejo de Sistemas de Evaluación Forestal (UMSEF) de la Dirección de Bosques, (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete de Ministros), propone un seguimiento de la superficie de bosque nativo *per cápita*.

Considerando el incremento de la población argentina y la pérdida de superficie de bosque nativos se presenta una gráfica que refleja la situación hasta el año de inicio considerado en la tabla anterior

Argentina: hectáreas de bosque nativo *per capita* (1937-1998)

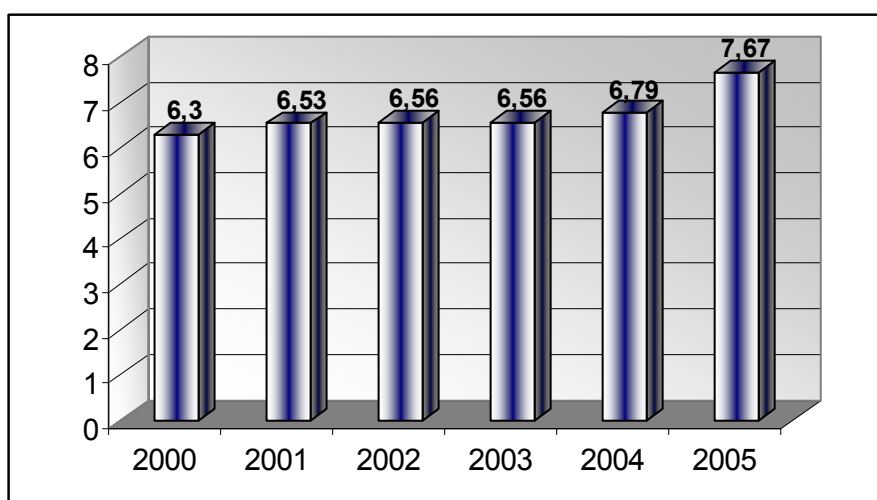


Fuente: UMSEF

La pérdida de bosque nativo impacta, como es natural, en la biodiversidad. De allí que frente a la realidad de la deforestación adquiera relieve la consideración de las áreas protegidas.

En Argentina existen áreas protegidas tanto nacionales como provinciales. A nivel federal se contempla la existencia de Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales (Ley 22.351) Reserva Natural Estricta, Silvestre y Educativa (Decretos nacionales 2148/90 y 453/940), y en 2003 se creó el Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP) que busca coordinar los esfuerzos en la materia.

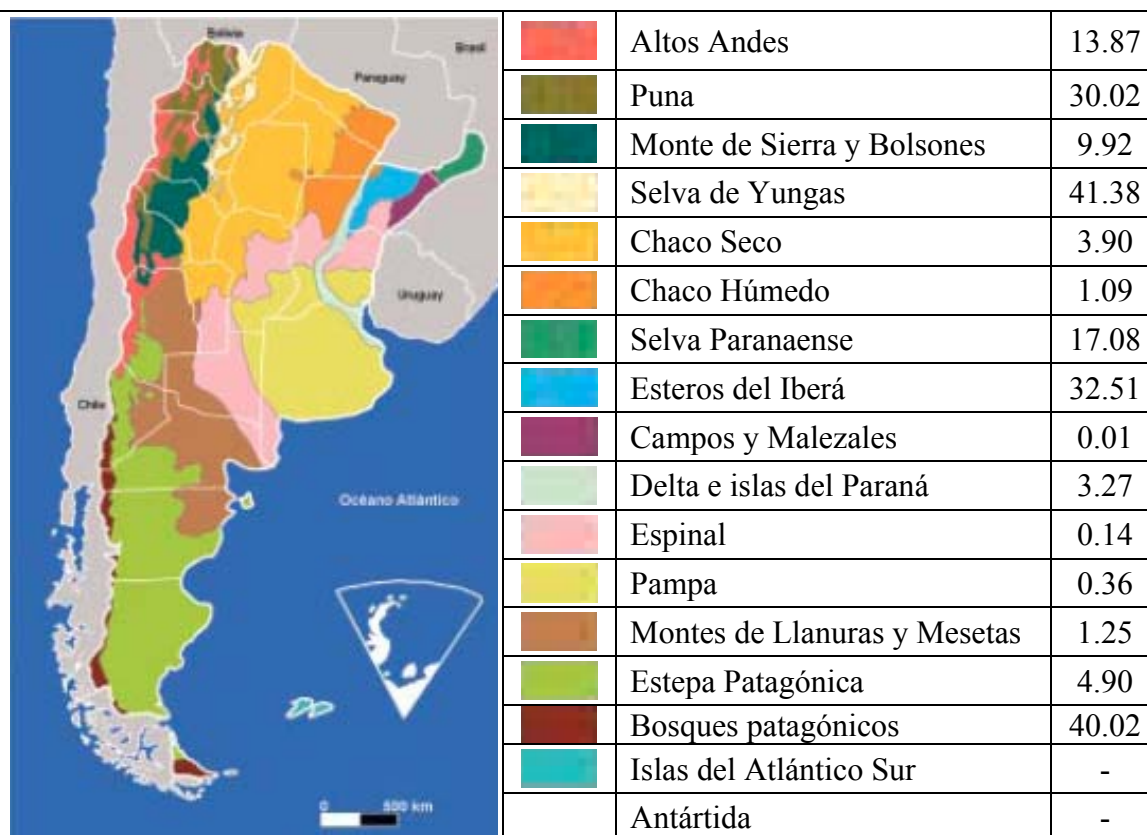
Argentina: Superficie de áreas protegidas como porcentaje del total del territorio nacional (2000-2005)



Fuente: SIFAP

La distribución de las áreas protegidas varía entre las diferentes ecorregiones de la Argentina. Según los datos de 2003 mientras en las 4 regiones con mayor extensión de áreas protegidas su porcentaje superaba el 30%, en las 4 que se encuentran en el otro extremo el porcentaje no superaba el 1.1%.

Argentina: áreas protegidas por ecorregiones (2003, %)



Fuente: Presidencia de la Nación

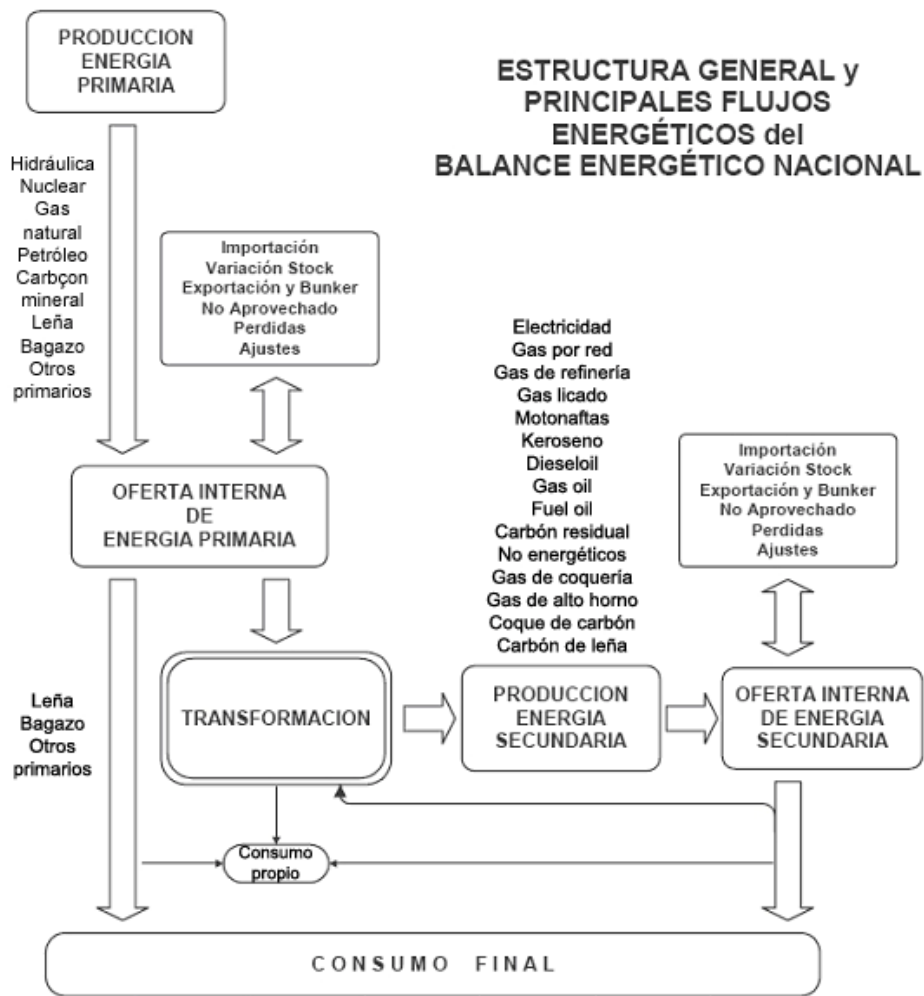
El resultado es que la Argentina no ha alcanzado la meta internacional de considerar áreas protegidas al 10% del territorio y es un excelente ejemplo de lo que hemos denominado la “brecha” de protección de sistemas ecológicos.⁷⁵

A ello se suman dificultades propias del indicador y que han sido bien retratadas en la metadata del informe argentino sobre ODM del año 2007: “No indica la calidad de las zonas protegidas [y] la designación de “área protegida” no significa que estén vigentes o el rigor con que se apliquen las medidas de protección” (Presidencia de la Nación, 2007b:50).

Estrechamente vinculado a la protección de los recursos naturales se encuentra el perfil energético de los Estados.

El siguiente cuadro, tomado del *Balance Energético Nacional: serie 1960-2005* elaborado por la Secretaría de Energía de la Nación, nos ayudará a comprender la situación energética de la Argentina:

⁷⁵ El concepto de área protegida, el objetivo del “10%” y la “brecha de protección de sistemas ecológicos” han sido explicados al tratar el ODM universal 7.

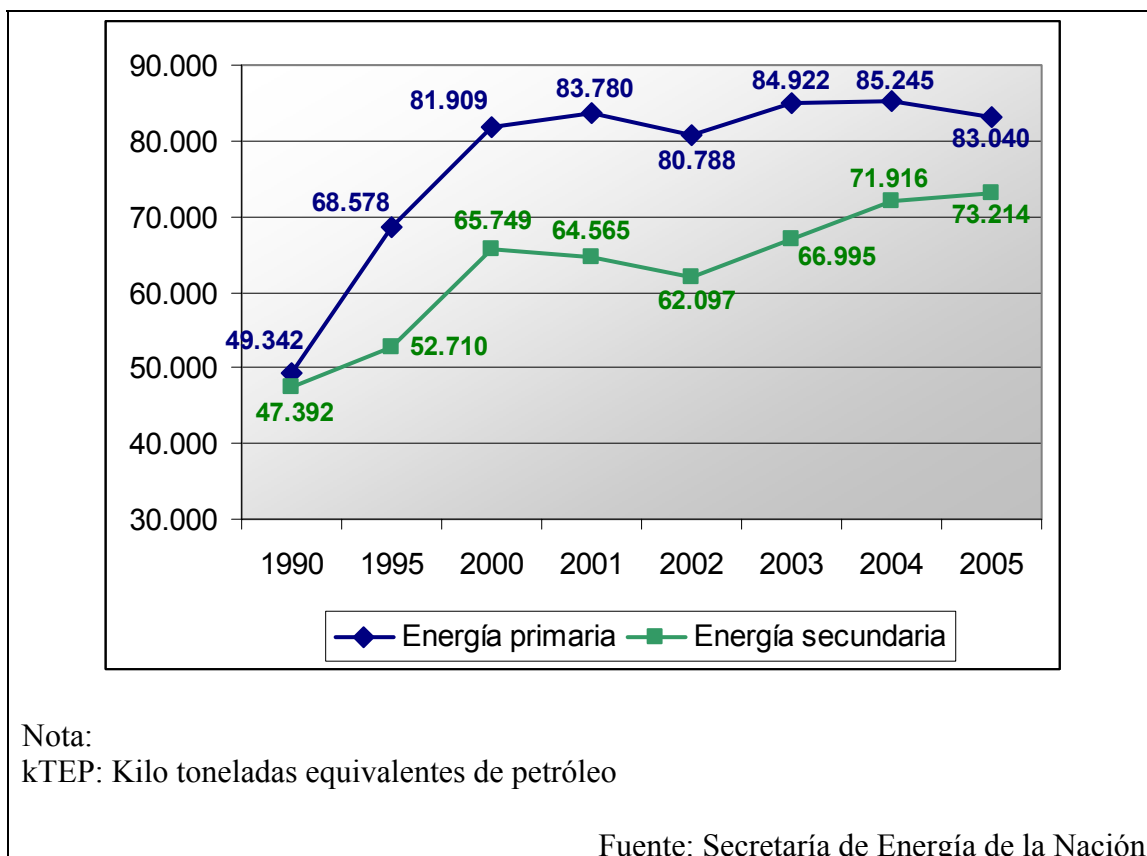


La energía primaria es aquella que el Estado obtiene de la naturaleza, ya sea directamente o indirectamente (como resultado de un proceso de extracción-recolección).

La energía secundaria en cambio alude a productos energéticos que no se encuentran naturalmente y se originan en la energía primaria por procesos industriales orientados a hacer a esta apta a los requerimientos de los consumidores.

La evolución de una y otra ha sido la siguiente:

Argentina: generación de energía primaria y secundaria (1990, 1995, 2000-20005, por kTEP)

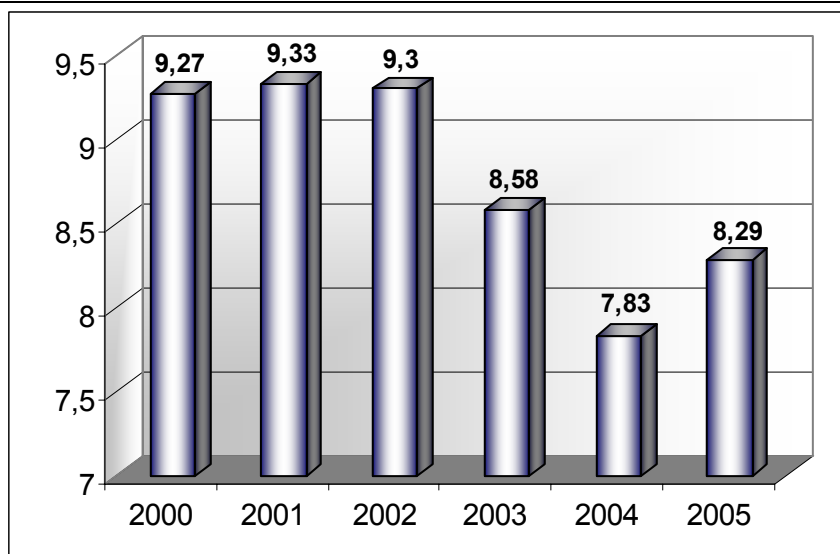


Las caídas en la producción de la energía en el período coinciden con la crisis y el consiguiente descenso en la producción general nacional, y se revierte fuertemente a partir del año 2003.

Esta oferta total de energía, desde el punto de vista medioambiental, debe ser observada distinguiendo de entre el total a aquella que se origina en fuentes renovables.

Como lo afirma la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC, 2006:62) “La pertinencia del indicador participación de fuentes renovables en la Oferta Total de Energía Primaria, se basa en que la dependencia de los recursos no renovables puede considerarse insostenible en el largo plazo, mientras que los recursos renovables racionalmente administrados pueden proveer energía de manera indefinida”.

Argentina: Participación de las fuentes renovables en la oferta total de energía primaria (2000-2005, %)



Nota: incluye energía solar, eólica, hidráulica, de origen oceánico (mareas, olas, del gradiente térmico y corrientes marinas), geotérmica y biomasa.

Fuente: Secretaría de Energía

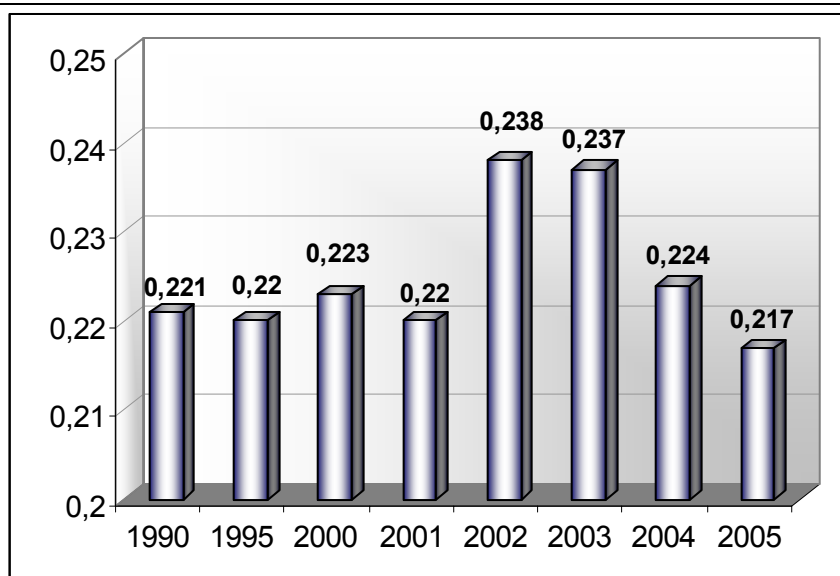
El cruce de los dos gráficos anteriores nos demuestra que el crecimiento posterior a los años de crisis implicó una mayor oferta de energía, pero que esta no tuvo el consiguiente desarrollo de energías renovables.

Esta variable debe ser acompañada por su contracara referida ya no a la producción sino al consumo.

Aquí el punto es simple, cuanto más eficiente sea el consumo menor necesidad habrá del mismo para producir la misma cantidad de bienes.

La forma de medir la eficiencia del consumo es a través de la “intensidad energética” entendida como la energía -medida en kilogramo de petróleo equivalente- que requiere cada dólar del PIB. En el caso de la Argentina el resultado se convierte a moneda local según el valor monetario de conversión según el PPA.

**Argentina: intensidad energética
(2000-2005)**



Fuente: Presidencia de la Nación

El pico que muestran los años 2002 y 2003 ilustra el deterioro que la crisis produjo en el PBI y que este no se tradujo en una reducción de la oferta energética, generando en consecuencia un alza en la intensidad energética sobre la base de un oferta energética estable y un PBI en baja.

La posterior recuperación se traduce en una rápida recomposición de este índice.

Finalmente en estrecha relación con las fuentes energéticas y la protección y sostenibilidad medioambiental se encuentra la emisión de dióxido de carbono (Co2).

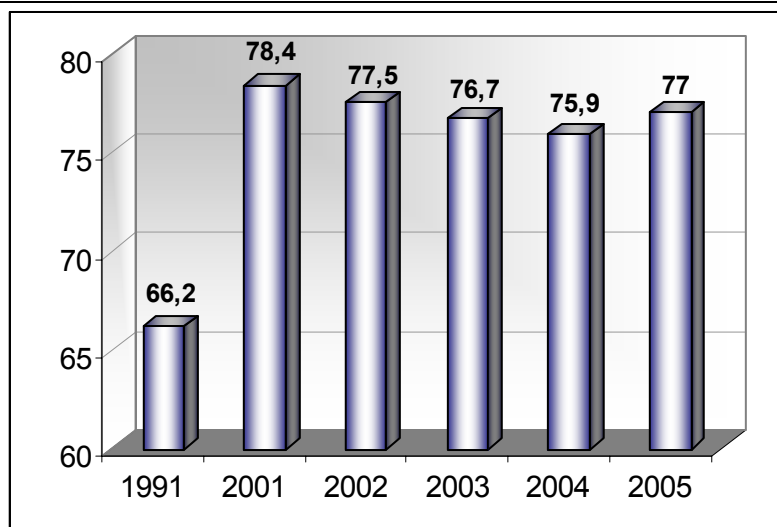
Al igual que en el supuesto de la intensidad energética, medir las emisiones de Co2 per capita nos permite mostrar la manera en que el crecimiento económico está presionando el ambiente.

Aún cuando Argentina considere este indicador para el seguimiento de sus ODM la obtención de la información a él referida deja mucho que desear: los datos sobre emisiones de Co2 se obtienen a partir de inventarios nacionales de gases de efecto invernadero, los que nuestro país ha organizado en 1990, 1994, 1997 y 2000, por lo que no hay posibilidades de efectuar ningún diagnóstico dentro del período de nuestro interés.

Donde se hace imperativo avanzar es en la consideración de temas vinculados a las condiciones más inmediatas de vida de las personas y que tienen un impacto ambiental directo: el acceso al agua potable y al saneamiento y las condiciones de las viviendas.

Respecto del agua potable Argentina utiliza el indicador del porcentaje de la población en hogares con acceso agua segura por red pública y presenta los siguientes datos:

**Argentina: población con cobertura de agua potable de red pública
(1991, 2001-2005, %)**



Fuente: Presidencia de la Nación

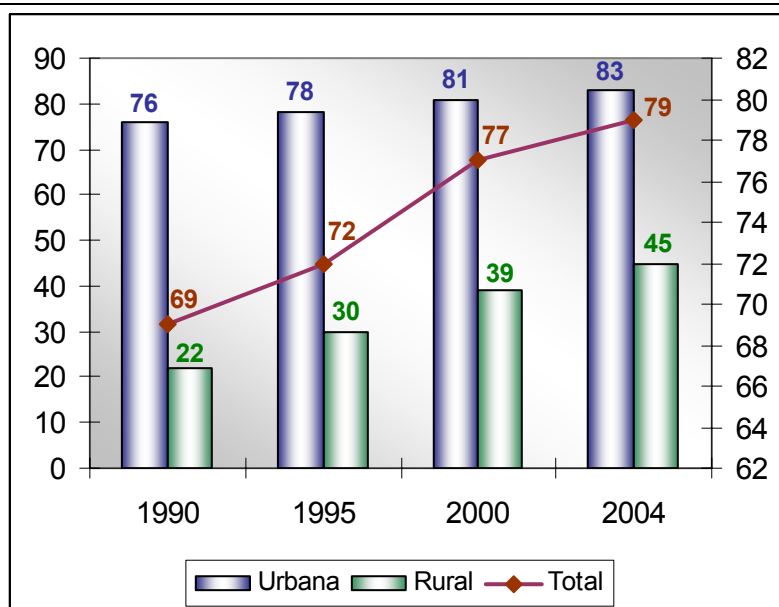
Siguiendo el patrón que hemos identificado en varios de los indicadores ya tratados observamos un crecimiento -en este caso notable- entre 1991 y 2001 (años de realización de los dos últimos censos nacionales) y un posterior decrecimiento durante los años de la crisis que en este caso, debido a lo estructural de la variable que se mide, se deja sentir hasta 2004 para reiniciar una mejora recién en el último año considerado, cuyo valor se mantiene todavía por debajo del correspondiente a los de 2001 y 2002.

Estos números generales esconden la profunda desigualdad que en la materia se verifica entre poblaciones urbanas y rurales.

Al respecto el Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation de la OMS y UNICEF -en su informe de actualización para Argentina de junio de 2006⁷⁶- presenta los siguientes datos:

Argentina: población con cobertura de agua potable de red pública (1990, 1995, 2000, 2004; % total, %urbano y %rural)

⁷⁶ Disponibles a través del sitio web del programa: <http://www.wssinfo.org>



Fuente: OMS-UNICEF

Resulta de ello que las zonas rurales están claramente postergadas, pero a la vez que han sido las de mayores progresos, llegando a duplicar la cantidad de hogares con acceso a agua potable por red pública entre 1990 y 2004 y convirtiéndose en el motor del crecimiento de las cifras totales.

Podemos descomponer las cifras nacionales -las diferencias entre ellas y las de la OMS UNICEF responden a variaciones metodológicas de medición- en datos por provincia, para lo cual debemos acudir a los datos que arrojó el censo nacional de 2001:

Argentina: población en hogares con acceso a agua potable a través de la red pública, por provincia (2001, %)	
Ciudad Autónoma de Bs. As.	99.8
Buenos Aires	67.6
Catamarca	89.6
Chaco	61.6
Chubut	95.3
Córdoba	85.4
Corrientes	77.6
Entre Ríos	85.1
Formosa	59.5
Jujuy	88.9
La Pampa	84.0
La Rioja	89.8
Mendoza	85.2
Misiones	54.1
Neuquén	91.6

Río Negro	88.4
Salta	86.2
San Juan	88.1
San Luis	89.6
Santa Cruz	97.6
Santa Fe	78.7
Santiago del Estero	62.2
Tierra del Fuego	96.7
Tucumán	82.8

Nota: En rojo se indican los valores por del 66% de cobertura (2/3 del total de la población). Resaltado en verde claro las provincias de la región NEA y en canela las de la región NOA.

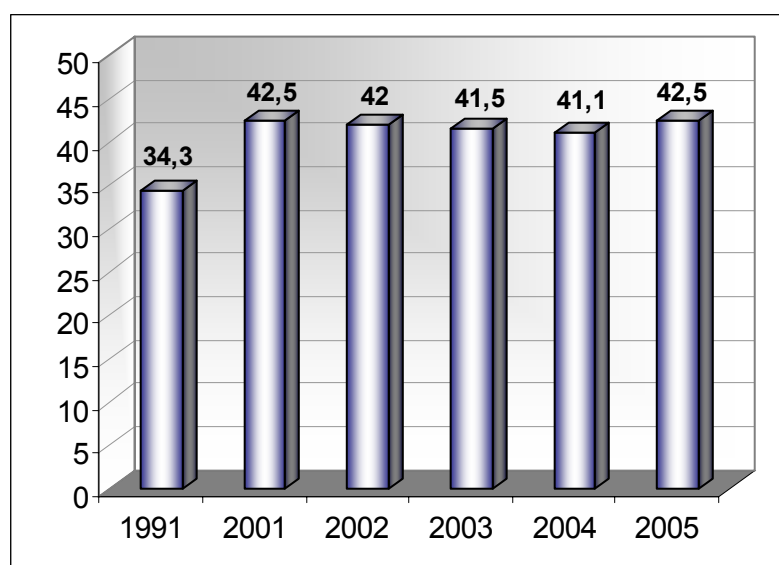
Fuente: INDEC

De las cuatro provincias en que la población en hogares con servicio de desagües cloacales a la red pública no alcanzan a los dos tercios del total 3 son de la región NEA -Misiones, Formosa y Chaco- y una del NOA -Santiago del Estero-.

No obstante estas diferencias Argentina está cerca de alcanzar la meta intermedia fijada para el año 2007 de brindar conexiones a la red pública de provisión de agua potable al 80% de su población.

La situación es similar a la que existe en cuanto al saneamiento, medido por el indicador del porcentaje de la población con cobertura de cloacas, es decir “cuando posee inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública. Se ha eliminado de la definición la cámara séptica y pozo ciego, debido a que esto no garantiza [SIC] que no exista contaminación de las napas” (Presidencia de la Nación, 2007b:52).

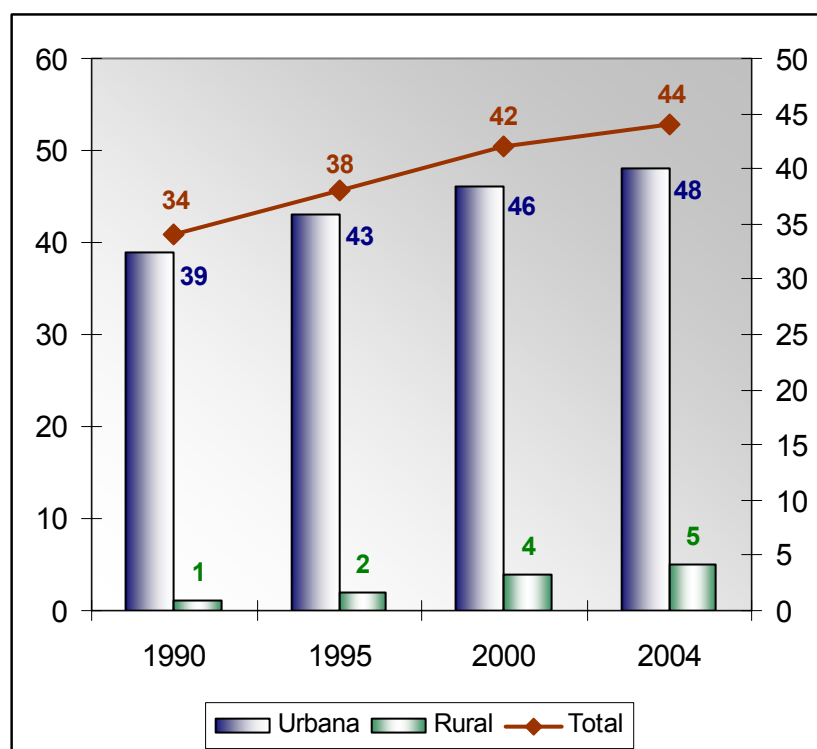
Argentina: población con cobertura de desagües cloacales a la red pública (1991, 2001-2005, %)



Fuente: sobre datos proporcionados por Presidencia de la Nación

Se repite, aunque las variaciones sean mínimas, la evolución seguida por el indicador referido a la provisión de agua potable por red pública así como las diferencias entre poblaciones urbanas y rurales, tomadas –como lo hicimos antes- del informe de actualización para Argentina de junio de 2006 elaborado por el Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation de la OMS y el UNICEF:

Argentina: población con cobertura de desagües cloacales a la red pública (1990, 1995, 2000, 2004; % total, %urbano y %rural)



Fuente: OMS-UNICEF

Repitiendo lo hecho con el acceso al agua potable a través de la red pública, y con las mismas salvedades, podemos ver la situación de acceso al servicio de desagües cloacales con conexión a la red pública desagregada según provincias:

Argentina: población en hogares con servicio de desagües cloacales a la red pública, por provincia (2001, %)

Ciudad Autónoma de Bs. As.	96.61
Buenos Aires	38.69
Catamarca	29.65
Chaco	18.55

Chubut	67.91
Córdoba	25.65
Corrientes	42.37
Entre Ríos	53.08
Formosa	21.72
Jujuy	48.00
La Pampa	45.71
La Rioja	39.16
Mendoza	54.56
Misiones	11.27
Neuquén	64.49
Río Negro	51.04
Salta	51.05
San Juan	18.26
San Luis	44.41
Santa Cruz	73.07
Santa Fe	38.77
Santiago del Estero	13.94
Tierra del Fuego	91.17
Tucumán	36.70

Nota: En rojo se indican los valores por del 33% de cobertura (1/3 del total de la población). Resaltado en verde claro las provincias de la región NEA y en canela las de la región NOA.

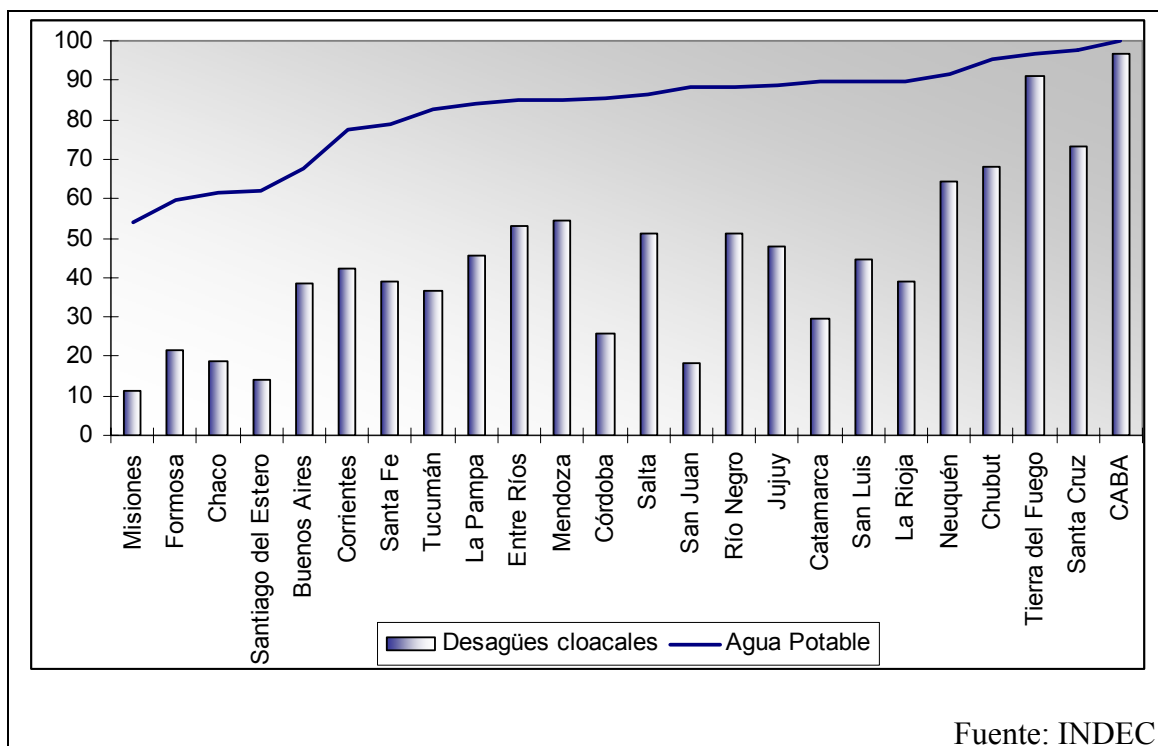
Fuente: INDEC

En este caso son 7 las provincias en las cuales menos de un tercio de las personas habitan en viviendas cuyos desagües cloacales están conectados a la red pública. De ellas 2 pertenecen a la región NOA -Catamarca y Santiago del Estero- y 3 a la región NEA -Chaco, Formosa y Jujuy-. La distancia entre las provincias mejor y peor ubicadas es considerable: en la ciudad de Buenos Aires el porcentaje supera el 96% y en Tierra del Fuego el 91% mientras que en Santiago del Estero es del 13.94% y en Misiones de solamente el 11.27%.

La meta intermedia de dar cobertura al 48% de la población -a nivel nacional- se presenta difícil de lograr.

Al graficar los dos últimos indicadores, en conjunto y por provincias, se ve con claridad la disparidad interna existente:

Argentina: población en hogares con acceso a agua potable a través de la red pública y población en hogares con servicio de desagües cloacales a la red pública, por provincia (2001, %)



Como se ve si ordenamos las provincias de acuerdo al porcentaje de su población que tiene acceso a la red pública de agua potable y cruzamos esa variable con la del porcentaje de la población conectada al sistema público de cloacas el patrón es muy similar y las únicas excepciones considerables son San Juan y Córdoba, debido a sus bajos porcentajes en la segunda variable analizada. Como lo vimos supra ambas provincias están entre las de alto riesgo chagásico, enfermedad que ya vinculamos con el carácter precario de las viviendas.

Precisamente la última meta incluida en este objetivo refiere a lograr una reducción del 50% en la proporción de hogares residentes en viviendas irrecuperables y en condiciones de tenencia irregular.

La tenencia irregular refiere a la propiedad de la vivienda pero no a la del terreno sobre la que esta se asienta y a la habitación de una vivienda sin título para hacerlo (por ocupación o préstamo).

Se entiende por “vivienda irrecuperable” la que debido a la calidad de los materiales empleados en su construcción o el destino de origen de la misma deberían reemplazarse por unidades nuevas (ranchos, casillas, locales no construidos para habitación y viviendas móviles).

Cuando la vivienda presenta rasgo de precariedad pero puede ser refaccionada o completada hablamos de “viviendas recuperables”. El INDEC las agrupa dentro del tipo “B” y las define como aquellas que tienen al menos una de las siguientes características: piso de tierra o ladrillo suelto u otro material, no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, no disponen de inodoro con descarga de agua

Unas y otras integran el grupo de las “viviendas deficitarias”, que también incluye a las habitaciones de inquilinato y a las piezas de hoteles y pensiones⁷⁷.

⁷⁷ No consideraremos en este trabajo a las piezas de hotel o pensión debido que los censos 1991 y 2001 no incluyeron fuentes de información sobre las características de construcción de las

Los datos que permiten un seguimiento de este indicador son resultado de los censos nacionales que se realizan cada 10 años, su periodicidad dificulta una evaluación exhaustiva.

No obstante el CNCPS presenta en el informe nacional de ODM del año 2007 las siguientes cifras, provistas por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Presidencia de la Nación, 2007:60 y 62):

Argentina: hogares en viviendas irrecuperables y situación irregular de tenencia (1990, 2000-2005; %)						
1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
7.6	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	6.1	5.9
Fuente: Presidencia de la Nación						

No obstante la ausencia de información para 2001 si nos atenemos al censo nacional realizado ese año hallamos los siguientes resultados:

Argentina: hogares en viviendas deficitarias y régimen de tenencia (2001, %)		
		Censo 2001
Viviendas deficitarias	Casas "B".	15.6
	Habitaciones de inquilinato.	0.7
	Viviendas irrecuperables.	5.3
Tenencia irregular	Propiedad de la vivienda y no del terreno sobre el que se encuentra.	4.3
	Ocupante por préstamo	8.2
	Ocupante de hecho	0.0 ^(a)
Notas: (a) Puede deberse a la negativa a responder a los censistas de los ocupantes ilegales.		
Fuente: INDEC		

No es posible saber cuántas de las viviendas irrecuperables son también de tenencia irregular, cruce de variables que exige el indicador, pero aún considerando que todas lo fueran la información que nos provee el CNCPS cruzada con la resultante del censo 2001 estaría mostrando un patrón de importante reducción de las viviendas irrecuperables entre 1990 y 2001, un incremento en los años de crisis que nos dejó en un índice del 6.1% en 2004 seguido de un descenso de -0.2 en 2005.

mismas. Al respecto ver el informe "Situación Habitacional Censo 2001" elaborado por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y vivienda. Disponible on line en <http://www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.html>

También en este caso la descomposición de las cifras nacionales por provincias muestra la inequidad del conjunto. El desagregado solo es posible de calcularse para el año 2001 -por las razones ya mencionadas- con el siguiente resultado:

Argentina: viviendas deficitarias recuperables e irrecuperables y régimen de tenencia, por provincia (2001, %)			
	Viviendas deficitarias		Tenencia irregular
	Recuperables	Irrecuperables	
Ciudad Autónoma de Bs. As.	3.1	1.1	7.7
Buenos Aires	28.0	9.7	28.6
Catamarca	27.6	5.1	14.4
Chaco	39.5	11.1	24.8
Chubut	14.5	3.2	15.9
Córdoba	12.1	1.8	14.3
Corrientes	25.7	12.9	24.9
Entre Ríos	15.2	5.0	17.8
Formosa	41.5	17.2	23.5
Jujuy	30.8	10.8	19.6
La Pampa	7.7	1.5	10.5
La Rioja	24.4	5.7	12.1
Mendoza	13.7	3.5	17.7
Misiones	39.9	9.7	23.4
Neuquén	11.7	4.7	14.6
Río Negro	16.4	4.8	16.0
Salta	29.6	12.9	24.2
San Juan	17.0	9.1	21.7
San Luis	15.4	2.8	12.7
Santa Cruz	10.6	2.2	12.8
Santa Fe	14.0	3.8	15.5
Santiago del Estero	38.0	16.1	19.2
Tierra del Fuego	5.2	11.6	15.8
Tucumán	27.2	8.4	24.2
Promedio país	16.3	5.3	15.7

Nota: En rojo se indican los valores por encima del promedio nacional. Resaltado en verde claro las provincias de la región NEA y en canela las de la región NOA.

Fuente: INDEC.

Para la variable de la vivienda irrecuperable se ubican por sobre el promedio nacional todas las provincias del NEA y del NOA, excepto Catamarca.

Para la variable de tenencia irregular se repite el cuadro con la diferencia de que son dos las provincias del NOA que se encuentran debajo del promedio nacional: Catamarca y La Rioja.

PARTE 5: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE, LA MIRADA ARGENTINA

CAPÍTULO 5.1: EL PRIMER ODM-ARGENTINA

La lucha contra la pobreza y la lucha contra el hambre

Las metas asociadas al primer ODM nacional son dos: erradicar la indigencia y el hambre y reducir la pobreza a menos del 20%.

Una primer aproximación comparativa con el ODM universal 1 muestra un cambio en las metas que implica un endurecimiento de la primera a la vez que hace más blanda la segunda: en lugar de reducir a la mitad el porcentaje de personas que sufren hambre la Argentina se propone la erradicación absoluta de la indigencia y el hambre, y en lugar de reducir a la mitad las personas que viven en la pobreza se propone reducir la misma a menos del 20% (como veremos la línea de base es inferior a 40%).

Sin embargo esta aproximación es falsa, ya que la pobreza a la que se refiere el ODM universal 1 es -recordemos- la de un dólar PPA diario mientras que la Argentina se refiere a su LP nacional que se encuentra muy por encima de esos valores y se establece a partir de la valoración de una Canasta Básica Total (CBT).

Argentina es un país de “ingreso medio-alto, para los que la línea de pobreza de USD 1 por día no resulta muy relevante. La pobreza en 1992 con esa línea era de sólo 1.4%⁷⁸ de la población, y por ende la meta 1 de los ODM implicaba reducir la pobreza en apenas 0.7 puntos porcentuales, lo cual entra dentro de los márgenes de error estadístico” (Cicowiez, Di Gresia, Gasparini; 2007:5).

La LP establecida por los ODM a nivel universal es inferior a la de indigencia de Argentina, por lo cual lo que el país se propone es, en cualquier circunstancia, un esfuerzo que va más allá del exigido para el logro de los ODM a nivel global.

No obstante entre los indicadores de seguimiento de este objetivo aparece la referencia a la población por debajo de la LP de 1 dólar PPA diario, motivo por el cual también se hace referencia a ella en la evaluación de los ODM nacionales.

Esto nos lleva a un nuevo problema que afecta particularmente a este objetivo: en 1990 el país había atravesado una crisis hiperinflacionaria a resultas de la cual los índices de pobreza e indigencia se encontraban en valores relativamente altos en relación con los estándares nacionales: la pobreza medida de acuerdo a la LP nacional alcanzaba al 33.7% de la población.

Por otra parte, y contrariamente a lo que se cree, las políticas aplicadas en Argentina durante la década de 1990 produjeron un grave empeoramiento de los índices hacia el final del siglo pasado. En el caso que nos compete la pobreza medida según la línea de 1 dólar PPA había pasado del 2% en 1990 al 3.5% de la población en 2000, y medida según la LP nacional del 33.7% señalado para 1990 al 17.8% en 1992 -superados los efectos de la crisis hiperinflacionaria- y de allí al 28.9% en 2000 (datos según el INDEC para el aglomerado Gran Buenos Aires, ondas de octubre de los años indicados).

La indigencia, entendida como ingresos insuficientes para adquirir una Canasta Básica Alimentaria (CBA), era del 6.6% en 1990, 3.2% en 1992 y del 7.7% en 2000.

⁷⁸ NdA: según el Informe argentino sobre ODM del 2005 la pobreza medida según 1 dólar diario PPA en 1990 era algo superior ubicándola en el 2,0%. Por ser este el número oficial a él nos atendremos para futuras referencias.

Esta “volatilidad en los índices”, propia de un proceso económico-social complejo como el que vivió Argentina, debe ser tenida en cuenta al abordar el presente objetivo.

Una última referencia es necesaria para un correcto seguimiento de los datos: en el año 2003 la metodología de relevamiento de datos se modificó y pasó de realizarse mediante dos ondas (mediciones) anuales a un relevamiento continuo.

Evolución de la incidencia de la pobreza en la indigencia en Argentina (1990-2005, %)

Año	Tipo y ámbito geográfico de la medición		Pobreza (LP nacional)	Indigencia (LI nacional)	Pobreza (ingresos < 1 dólar PPA)
1990	EPH por ondas (mes de octubre)	Aglomerado Gran Buenos Aires	33.7	6.6	2.0
1992			17.8	3.2	1.4
1994			19.0	1.6	1.7
1996			27.9	1.5	3.7
1998			25.9	0.8	3.4
2000			28.9	1.4	4.2
2001	EPH Continua	Total de Aglomerados Urbanos ^(a)	38.3	13.6	6.9
2002			57.5	27.5	9.9
2003(II)			47.8	20.5	7.9
2004 (II)			40.2	15.0	5.2
2005 (II)			33.8	12.2	3.9

^(a) Se refiere a Gran Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires, Partidos del Conurbano), Cuyo (Gran Mendoza, Gran San Juan, San Luis-El Chorrillo), Noreste (Corrientes, Formosa, Gran Resistencia, Posadas), Noroeste (Gran Catamarca, Gran Tucumán-Tafi Viejo, San Salvador de Jujuy-Palpalá, La Rioja, Salta, Santiago del Estero-La Banda), Pampeana (Bahía Blanca-Cerri, Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Paraná, Gran Santa Fe, Mar del Plata-Batán, Río Cuarto, Santa Rosa-Toay, San Nicolás-Villa Constitución), Patagonia: Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Neuquén-Plottier, Río Gallegos, Ushuaia-Río Grande, Rawson-Trelew, Viedma-Carmen de Patagones).

Fuentes: Columnas 1 y 2: INDEC; Columna 3: CEDLAS

Como se ve es difícil realizar una evaluación ya que por un lado podemos afirmar, respecto a la pobreza medida de acuerdo a la LP nacional, que en 2005 estamos en un punto casi idéntico al de partida, que la indigencia medida de igual manera ha empeorado gravemente y que el porcentaje de personas viviendo con menos de un dólar PPA diario se ha casi duplicado.

No obstante estos datos en frío no reflejan los avatares intermedios, donde la Argentina llegó a tener -de acuerdo a su propia LP- a más del 50% de su población en situación de pobreza, a más del 25% en situación de indigencia y a casi el 10% de su población viviendo con menos de un dólar PPA al día ¡y eso fue en 2002!, apenas tres años antes de la última medición que utilizamos como referencia.

Además destacamos que el ámbito geográfico ampliado abarcado por la EPH a partir de 2001 así como su carácter de continua a partir de 2003 le otorgan un espacio a las mediciones con el que no contaban anteriormente, lo que es saludable pero dificulta una vez más la comparación entre las cifras.

Mayor es el valor de este cambio si recordamos que es en 2003 cuando el país asume los ODM como propios y realiza su adaptación endureciendo las metas.

Si vemos las cosas en esta perspectiva hallamos que entre la segunda mitad del año 2003 y la segunda mitad del año 2005 la indigencia se redujo en más de un 40% y la pobreza en casi un tercio.

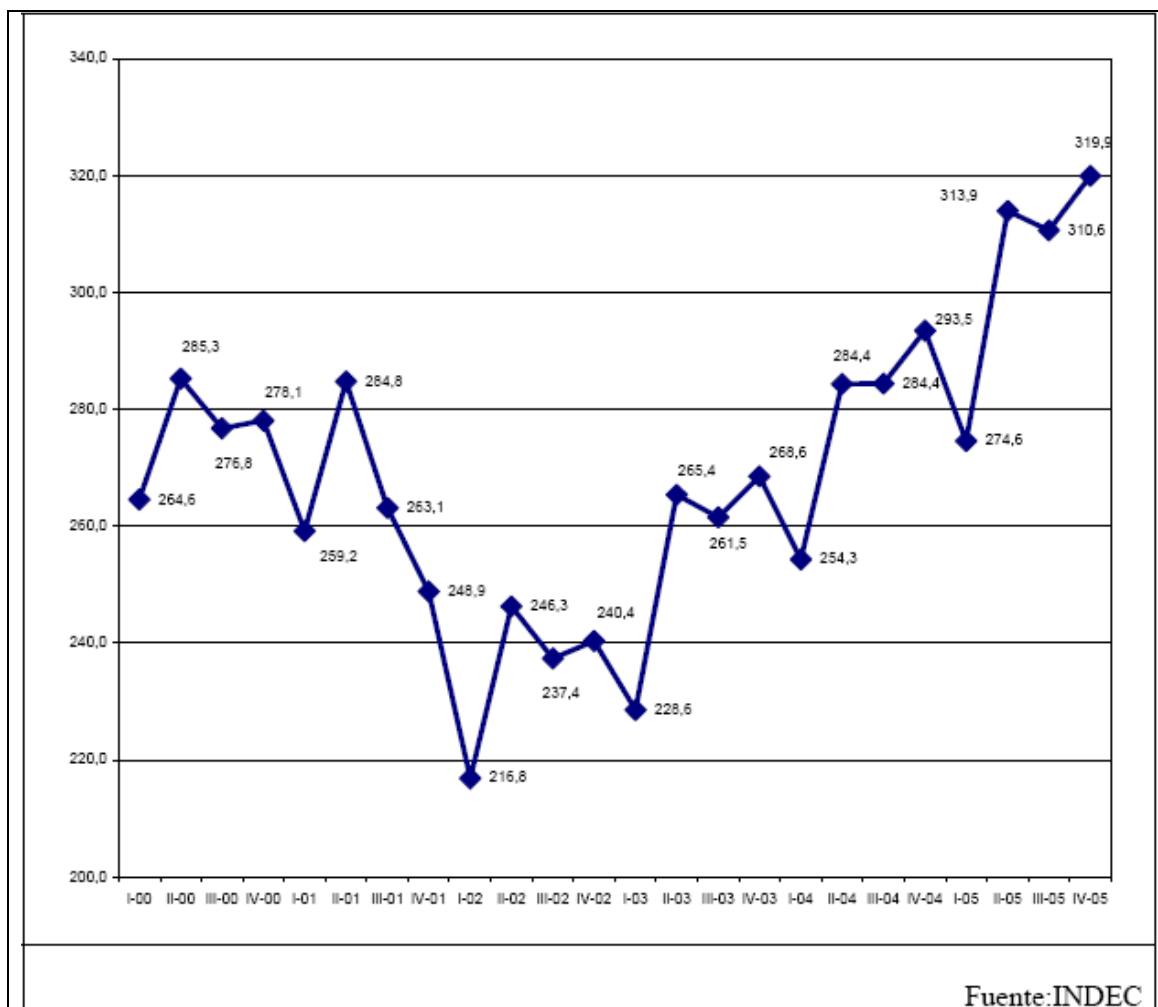
Estos progresos estuvieron acompañados de una considerable mejora en las cuentas nacionales: entre 2003 y 2005 el PIB argentino tuvo un nivel de crecimiento que lo ubica como el cuarto mayor trienio de aumento del PIB en la historia del país aunque dentro del grupo de los 5 de mayor crecimiento sea el que partió de un trienio previo de una caída más pronunciada.

Trienios de mayor crecimiento del PIB en la historia Argentina				
Trienio	Crecimiento del PIB	Variación del PIB en los 3 años anteriores	Presidentes	Ministros de Economía
1887-1889	44.5 %	6.0 %	Jurez Celman	Pacheco-Varela
1903-1905	43.2 %	3.7 %	Roca-Quintana	Avellaneda-Terry
1918-1920	31.7 %	-10.3 %	H. Irigoyen	Oliver
2003-2005	29.4 %	-15.5 %	N. Kirchner	Lavagna-Miceli
1991-1993	28.2 %	-7.9 %	Menem	Cavallo

Fuente: Fundación FIEL

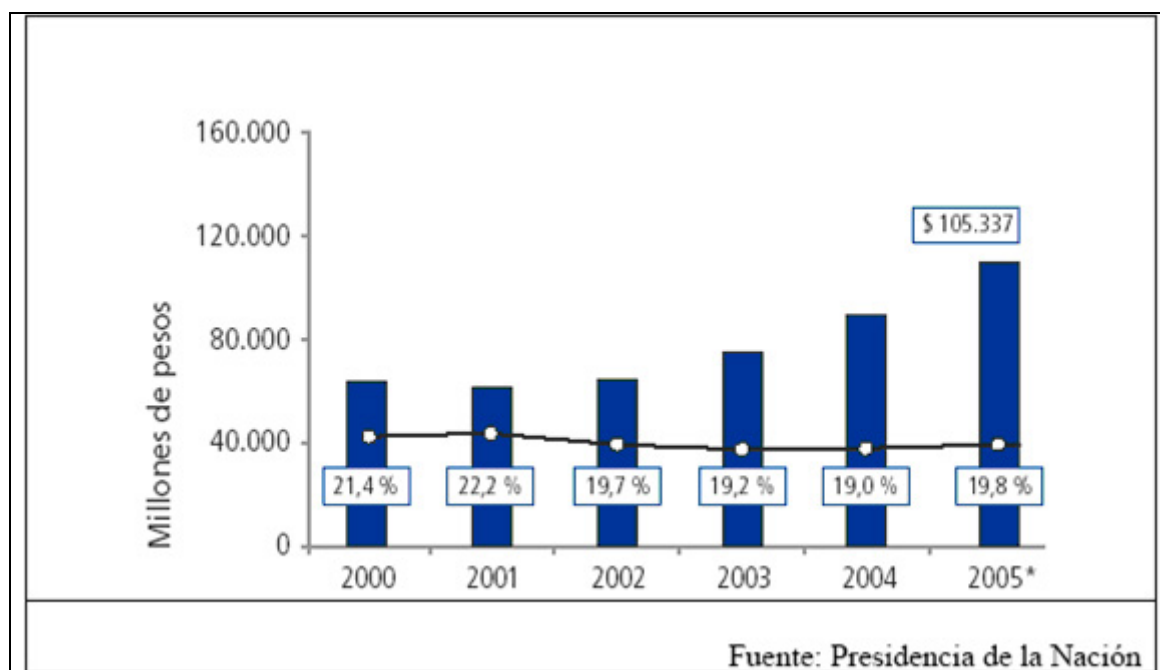
Dentro del período indicado la evolución detallada es la siguiente:

**Evolución trimestral del PIB Argentino
(2003-2005, a precios constantes de 1993, expresado en miles de millones de pesos)**



Se trata de un caso en el cual el crecimiento se vio acompañado de un proceso de reducción de la pobreza, debido fundamentalmente a la importante inversión en planes y programas sociales encarada por los gobiernos nacional y provinciales, representada fundamentalmente por el ya descrito Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. El denominado Gasto Público Social Consolidado representó entre el 19% y el 22.2% del presupuesto nacional a lo largo de todo el período.

**Argentina: Gasto Público Social Consolidado
(2000-2006, a valores corrientes)**



Esta inversión se repartió de la siguiente manera:

Argentina: Gasto Público Social Consolidado clasificado por función. (2003-2005)						
Área	2003		2004		2005 ^(a)	
	En miles de millones de \$	%	En miles de millones de \$	%	En miles de millones de \$	%
Educación, cultura, CyT.	15.180,6	21.1	18.588,7	21.8	25.299,3	24.4
Salud.	13.304,3	22.6	19.450,8	22.8	23.928,2	22.1
Agua potable y alcantarillado.	437,1	0.6	607,3	0.7	681,5	1.0
Vivienda y urbanismo.	1.146,3	1.6	1.805,0	2.1	3.311,5	3.5
Promoción y asistencia social.	5.296,2	7.3	6.625,4	7.8	8.846,8	9.2
Previsión social.	24.690,4	34.2	28.325,6	33.2	32.525,1	31.0
Trabajo.	6.379,1	8.8	6.492,6	7.6	6.969,2	5.4
Otros servicios urbanos.	2.670,6	3.7	3.331,6	3.9	3.775,1	3.4
Total	72.104,6	100	85.227,1	100	105.336,7	100

(a) Datos estimativos

Fuente: Presidencia de la Nación

Este importante compromiso de inversión social también se proyectó hacia otras variables, sin salir aún del campo de la economía.

Si observamos las desigualdades de acuerdo al Coeficiente de la brecha de la pobreza (incidencia de la pobreza multiplicada por su gravedad), la brecha de ingresos (relación

entre los deciles extremos de la distribución) y el Índice de Gini (indicador de la desigualdad de ingresos)⁷⁹ hallamos que:

Argentina: Desigualdad medida por el Coeficiente de la brecha de pobreza, la brecha de ingresos y el Índice de Gini (1990, 2000-2005)							
	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Coeficiente de brecha de pobreza	0.356	0.415	0.438	0.534	0.445	0.446	0.434
Brecha de Ingresos	13.0	14.4	17.3	23.1	17.4	15.4	14.6
Índice de Gini	0.461	0.479	0.503	0.526	0.517	0.495	0.490

Fuente: Filas 1 y 2 INDEC, Fila 3 CNCPS

Para este cuadro podríamos repetir las consideraciones realizadas anteriormente: en 2005 no hemos logrado aún volver a los niveles que existían en 1990 e incluso en 2000 -antes de la crisis- en ninguna de las tres mediciones, pero si consideramos los datos de 2001 y 2002 -frutos de la crisis- y observamos la evolución entre 2002 y 2005 -período post crisis- los progresos son evidentes.

Si nos concentramos en la brecha de pobreza y en el período que va entre el segundo semestre de 2003 y el segundo semestre de 2005 el resultado es el siguiente:

Argentina: Brecha de la pobreza. (Total de aglomerados urbanos, 2003-II a 2005-II)					
Año	Sem.	CBT promedio del hogar pobre (a)	Ingreso total fliar promedio del hogar pobre (b)	Brecha (b - a)	Brecha (b - a)/a %
2003	II	\$ 731,7	\$ 406,3	\$ -325,4	44,5
2004	I	\$ 781,2	\$ 455,7	\$ -325,5	41,7
	II	\$ 804,6	\$ 446,0	\$ -358,6	44,6
2005	I	\$ 847,5	\$ 481,8	\$ -365,7	43,2
	II	\$ 868,5	\$ 491,5	\$ -377,0	43,4

Fuente: INDEC

Como se ve la brecha de pobreza muestra un permanente incremento numerario que porcentualizado sigue una trayectoria zigzagueante y desemboca en el descenso de un punto porcentual entre los dos años reseñados, sin que haya modificaciones (0.1%) entre los datos para los segundos semestres de 2003 y 2004.

Pero los avances no se dan en forma equitativa dentro del territorio nacional.

Si descomponemos los resultados vinculados a la caída de la indigencia y de la pobreza entendida como insuficiencia de recursos en el trienio 2003-2005 entre las diferentes regiones geográficas que componen el país hallamos el siguiente cuadro:

⁷⁹ Las tres medidas ya han sido abordadas en el capítulo dedicado al análisis del concepto y medición de la pobreza.

Argentina: Pobreza e indigencia por regiones (2003-2005)												
	G.B.A.		Centro		Cuyo		NEA		NOA		Patagonia	
	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P
2003	25.2	51.7	24.4	52.8	28.2	58.4	37.3	70.2	31.2	66.9	18.5	40.7
2004	15.2	42.7	16.2	41.2	15.2	43.7	30.4	60.3	24.5	56.4	12.0	31.0
2005	12.6	37.7	12.9	33.4	11.2	37.3	23.3	56.3	18.1	49.4	10.0	25.5
I= Indigencia P= Pobreza												
Fuente: INDEC												

“Puede constatarse la despareja situación entre las distintas regiones del país. Se destacan los altos índices de pobreza e indigencia en el Noreste Argentino (NEA) y el Noroeste Argentino (NOA), regiones que se ubican por encima del promedio registrado para el total urbano en todas las mediciones consignadas” (Presidencia de la Nación, 2005:33).

Un paso más allá en la desagregación geográfica nos permite presentar la situación de la pobreza y la indigencia por aglomerados urbanos en los que se realiza la EPH.

Argentina: población bajo la línea de pobreza e indigencia por aglomerados urbanos (2003-2005, %)													
	2003		2003		2004		2004		2005		2005		
	1 sem.		2 sem.		1 sem.		2 sem.		1 sem.		2 sem.		
	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	
Gran Buenos Aires	26,5	52,3	18,9	46,2	15,2	42,7	14,0	37,7	12,8	27,6	10,3	30,9	
Ciudad de Buenos Aires	8,8	22,1	5,8	21,5	4,9	15,0	4,0	14,7	3,9	9,8	3,2	11,5	
Partidos del Conurbano	31,8	61,3	22,8	53,5	18,2	50,9	16,9	44,4	15,5	35,1	12,5	36,9	
Cuyo	25,3	54,8	19,9	51,5	15,2	43,7	14,2	41,4	11,5	29,8	12,3	36,9	
Gran Mendoza	25,3	54,0	21,0	51,4	12,9	40,0	14,0	39,7	10,5	26,5	12,0	33,8	
Gran San Juan	22,0	53,0	19,1	52,2	20,0	51,3	14,7	44,6	13,9	37,3	13,3	44,0	
San Luis-El Chorrillo	33,1	63,2	16,6	50,4	15,1	43,3	14,2	42,0	10,4	28,4	10,9	34,9	
Noreste	45,5	73,4	33,9	64,5	30,4	60,3	26,2	59,5	23,6	45,5	22,7	54,0	
Corrientes	49,4	74,9	41,4	68,7	33,7	63,0	31,3	63,9	22,2	45,1	24,6	56,1	
Formosa	43,1	73,9	31,1	60,4	29,0	60,7	23,7	53,8	21,3	39,8	16,0	51,6	
Gran Resistencia	45,4	73,5	31,5	65,5	30,9	61,0	28,6	64,4	27,2	50,3	26,5	54,2	
Posadas	42,7	71,1	30,5	61,2	26,7	55,5	18,5	51,3	22,4	43,9	20,8	53,0	
Noroeste	35,4	64,8	26,2	60,3	24,5	56,4	21,4	53,4	18,5	39,7	17,6	48,0	

La Piedad de Caín. Los ODM y la lucha contra la pobreza

Gran Catamarca	30,9	60,4	20,8	55,4	26,4	57,2	20,4	49,4	17,0	41,4	18,1	49,8
Gran Tucumán-Tafí Viejo	37,4	67,2	27,1	62,0	24,0	56,2	18,1	52,4	21,0	39,1	18,6	47,8
San Salvador de Jujuy-Palpalá	37,2	68,6	25,5	62,6	27,6	64,8	25,4	59,5	18,3	47,7	15,7	51,2
La Rioja	22,2	52,2	21,0	51,5	14,6	41,8	11,8	44,2	7,5	26,4	10,1	37,5
Salta	34,9	63,7	27,2	61,7	23,5	54,4	21,8	52,1	19,6	40,2	18,9	49,1
Santiago del Estero-La Banda	38,3	65,6	28,4	58,7	28,0	59,0	30,1	58,9	17,8	39,0	18,4	48,1
Pampeana	24,8	50,3	19,8	43,3	16,2	41,2	13,2	37,4	13,1	25,2	12,4	30,7
Bahía Blanca-Cerri	19,4	40,8	14,0	36,9	13,3	39,1	10,6	31,3	18,1	25,8	10,2	27,9
Concordia	52,8	78,4	32,6	61,9	39,0	71,6	30,1	60,0	29,5	45,4	22,8	50,1
Gran Córdoba	26,7	54,4	21,6	48,4	17,4	48,2	13,6	41,8	16,2	29,7	13,6	34,2
Gran La Plata	15,7	40,0	14,3	34,1	13,6	32,5	9,6	29,3	6,7	17,3	6,3	24,3
Gran Rosario	29,3	54,6	23,9	47,9	16,5	42,0	14,2	36,5	12,3	25,6	11,9	28,5
Gran Paraná	29,0	59,4	23,4	52,3	18,4	46,4	13,6	38,9	7,8	28,2	14,2	36,7
Gran Santa Fe			17,1	36,0	19,2	46,1	17,1	46,6	17,3	28,0	18,1	36,9
Mar del Plata-Batán	19,5	39,9	15,5	34,8	9,4	22,6	9,1	29,6	9,8	18,3	12,9	26,4
Río Cuarto	18,8	48,9	18,0	40,2	16,7	39,8	10,6	36,3	11,5	27,8	9,3	25,1
Santa Rosa-Toay	16,3	46,2	18,1	40,9	9,1	36,2	13,5	30,7	6,1	22,7	9,2	27,8
Patagonia	18,2	39,3	14,1	34,5	12,0	31,0	8,9	24,7	10,3	19,9	6,5	21,5
Comodoro Rivadavia-Rada Tilly	18,2	41,0	13,7	30,5	12,7	32,0	7,7	21,0	8,1	16,0	6,7	19,0
Neuquén-Plottier	22,4	45,5	19,7	44,9	16,0	38,1	12,3	33,4	18,0	30,0	10,2	32,7
Río Gallegos	8,8	26,6	7,5	23,8	3,4	16,8	4,9	16,1	2,4	7,2	1,7	8,9
Ushuaia-Río Grande	15,7	32,8	7,0	24,3	8,7	24,3	5,8	16,7	2,0	11,0	1,6	9,0
Fuente: EPH-INDEC												

Esta información puede ser complementada con los que resulta del Índice Ampliado de Vulnerabilidad a la Pobreza (IAVP) que busca medir el riesgo social entendido como el riesgo de caer en la pobreza tomando como baremo la participación en el ingreso.

Se trata, en consecuencia, de una medida que contempla a la vulnerabilidad a partir de la insuficiencia de ingresos y se construye a partir de tres variables: vulnerabilidad ante la pobreza (fluctuación que se produce en un hogar que ve caer sus ingresos por debajo de la línea de pobreza), incidencia e intensidad de la pobreza.

“Este índice [el IAVP] mide la proporción de población en riesgo de convertirse en pobre, y está condicionado por el comportamiento de la actividad económica y por la evolución de los precios de los bienes y servicios que integran la canasta básica”

(Presidencia de la Nación, 2005:34).

Se trata de un índice que elabora el Instituto para el Modelo Argentino (IMA) sobre los datos de la EPH que realiza el INDEC.⁸⁰

Cabe destacar aquí que si bien el informe país sobre los ODM de Argentina tuvo en cuenta el IAVP en su edición de 2005, no hay menciones al mismo en los informes de 2006 -de seguimiento- o de 2007.

Argentina: Índice Ampliado de Vulnerabilidad a la Pobreza por regiones (2000-2005; 1995:100)

	G.B.A.	Centro	Cuyo	NEA	NOA	Patag.	Total país
2000	99.2	135.0	144.0	205.2	162.9	73.1	119.1
2001	132.4	155.6	111.6	218.5	147.0	57.9	143.0
2002	211.9	181.4	212.0	228.9	212.2	120.6	225.0
2003	159.4	208.6	163.8	244.5	223.7	84.1	180.5
2004	158.9	167.5	187.4	214.3	189.6	90.2	165.0
2005	162.7	171.2	192.1	217.7	194.1	94.8	168.9

Nota: Los datos 2000 a 2003 corresponden a la EPH, onda de Octubre. Los de 2004 y 2005 a la EPH continua par el mimo mes.

Fuente: IMA

Como puede verse tras el importante incremento que llevó el Índice desde los 119.1 puntos en el año 2000 hasta los 225.0 en 2002 se ha producido un pronunciado descenso que lo ubica para finales de 2005 en 168.9 puntos, marcando una desmejora respecto del año anterior.

Al mirar desde una perspectiva regional hallamos que solo una región -Patagonia- se encuentra considerablemente por debajo del índice país, dos se encuentran cercanas a él -GBA y Centro- tres por encima -Cuyo, NOA y NEA- siendo especialmente preocupante la situación en el noroeste argentino.

No obstante el NEA, al igual que las regiones NOA y Centro, ha visto reducirse el índice desde 2003 a la actualidad (244.5 a 217.7), mientras que la Patagonia, región mejor posicionada, lo ha visto incrementarse (84.1 al 94.8), situación que comparte con Cuyo y el Gran Buenos Aires.

Las subidas del índice hasta 2002/2003 se explican principalmente por los incrementos en la incidencia, pero como vimos supra esta se ha reducido desde entonces y hasta el final del período que revisamos.

¿A qué se debe entonces su incremento en 2005?

Como ya dijimos este índice se encuentra influenciado por los precios de la canasta básica (CBT) y si observemos su evolución en el cuadro “Argentina: Brecha de la pobreza” -columna 3- presentado veremos que se constata un aumento constante del valor de la CBT.

Este incremento estaría impulsando, o al menos deteniendo, la caída del IAVP: el incremento de la canasta se constituye así en un problema que es la contracara de los progresos realizados en la materia.

⁸⁰ Para mayor información sobre la formula utilizada para el cálculo del IAVP y sus resultados en la segunda década de 1990 se recomienda IMA (2002, junio).

Hay que recordar que este fenómeno se produce no obstante el mejoramiento en la distribución reflejado en el cuadro “Argentina: Desigualdad medida por el Coeficiente de la brecha de pobreza, la brecha de ingresos y el Índice de Gini” (ver supra), progreso que también se registra al observar la distribución decílica del ingreso por hogares a lo largo del período 2003-2005:

Argentina: Brecha de ingresos por medianas y promedios del ingreso <i>per cápita</i> familiar de la población. (2003-2005)										
	2003		2004				2005			
Trimestre	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Mediana decil 10/decil 1	38	31	26	29	29	27	28	27	28	24
Promedio decil 10/decil 1	56	47	40	41	42	38	39	37	42	32

Fuente: INDEC

Ambas formas de medir la brecha de ingresos -el recurso a la mediana nos aleja de oscilaciones en los valores extremos- muestran una reducción considerable de la distancia entre los deciles extremos de la distribución del ingreso.

Esto estaría presentando un cuadro de análisis complejo ya que se trataría de un caso que nos permite ver que aún en un marco de crecimiento en el que se produce una reducción de las inequidades puede incrementarse el riesgo de caer en la pobreza para importantes sectores debido a la propia estrategia de crecimiento cuando esta conduce a incrementos de precios.

A partir de los peores valores registrados en cualquiera de las variables que hemos observado durante el proceso de la crisis de finales de 2001 el año 2003 marca un proceso de recuperación de la economía argentina que se ha traducido en un mejoramiento considerable de los resultados en materia de lucha contra la pobreza entendida como carencia de recursos.

Estos resultados coinciden en el tiempo con el enfrentamiento mantenido entre, por una parte, el gobierno Argentino y, por la otra, el FMI con el BM como su más firme aliado, tal como lo señalamos antes en este mismo capítulo.

No obstante, no podemos dejar de mencionar que las propias contradicciones que azotan al BM han hecho que también participe en el financiamiento de programas sociales de envergadura, principal herramienta utilizada por el gobierno para superar la coyuntura inmediatamente posterior a la crisis y para encauzar luego sus prioridades en materia de políticas sociales.

CONCLUSIONES A LA PARTE 5

La profunda crisis que marcó el inicio de este siglo para la Argentina ha dejado secuelas que se han extendido a cada una de las áreas contempladas por los ODM: prácticamente todas las variables consideradas han sufrido retrocesos en el período 2001-2003, con una recuperación que comienza a reflejarse en los indicadores, dependiendo lo estructural del fenómeno que miden y de la rapidez con la que pueden producirse las modificaciones, en 2003, 2004 o incluso recién en el último año del quinquenio.

Tanto el FMI como el BM -en su práctica de seguir las políticas marcadas por aquél- apoyaron fervientemente las políticas económicas que tuvieron lugar en el país y llevaron a la crisis de 2001.

Con esto no se quiere afirmar que la responsabilidad de lo sucedido cae en cabeza de estas instituciones: muy por el contrario el pueblo argentino en ejercicio de la democracia eligió (y reeligió) a los gobernantes que condujeron este proceso desde la Casa de Gobierno.

Existen sin duda responsabilidades compartidas entre instituciones multilaterales que tienen la capacidad de marcar el pulso económico mundial y un gobierno que optó por convertirse en un adalid de las recetas que desde allí se dictaban.

Lamentablemente los informes posteriores a la crisis emitidos por las IFIs -tratados someramente en el capítulo anterior- son, en el mejor de los casos, tibios y desconocen la profundidad de su impulso al proceso de descomposición de la economía y las variables sociales en Argentina.

Pero más grave nos parece que tanto el FMI como el BM, ya en la inmediata post-crisis, se hayan dedicado a seguir presionando a la Argentina reclamando el pago de su deuda externa en *default* y el aumento de tarifas a las empresas que brindan servicios públicos a una población que se había empobrecido no solo de recursos económicos, sino en cada una de las variables que hemos analizado y que nuevamente nos llevan a afirmar que la pobreza excede la mera carencia de recursos materiales e incluye junto a esta a cada una de las variables que han sido consideradas en los ODM universales, felicitando la inclusión nacional de la referencia a la generación de empleo decente.

Es precisamente por ello que entendemos que la apuesta argentina de asumir en 2003 los ODM como prioridades nacionales y llevar a cabo en los años siguientes su proceso de adaptación -endureciendo las metas universales y agregando un objetivo propio- refleja más que una visión política particular la inteligencia de aprovechar las potencialidades de este proceso.

Las políticas encaradas por el país en las áreas vinculadas al logro de sus metas no necesitaban de la adopción de los ODM y bien podrían haberse implementado sin recurrir a ellos.

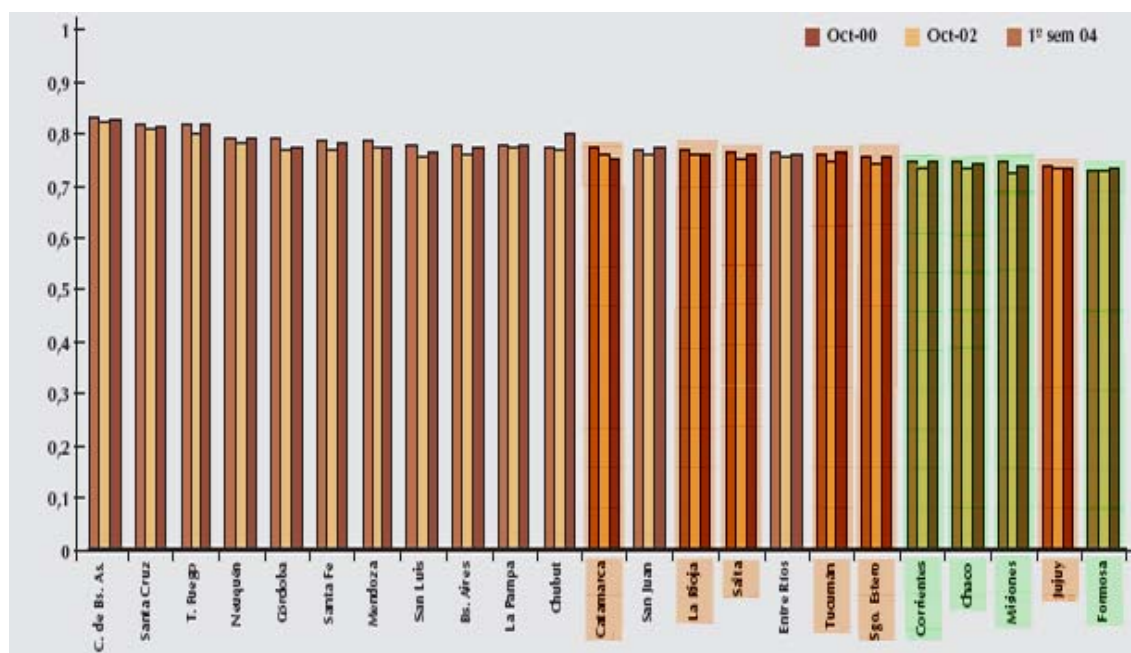
No obstante el hecho de tomarlos y trabajar dentro del marco que los mismos establecen resulta en un proceso sinérgico y capta naturalmente lo que afirmamos desde el comienzo: se trata en realidad de enfrentar un único fenómeno -la pobreza- que exige ser abordado simultáneamente desde varios ángulos ya que actúa simultáneamente en varios campos afectando desde cada uno de ellos la dignidad y los derechos básicos de quien se encuentra en situación de pobreza.

La confluencia geográfica de carencias en cada uno de los objetivos y metas en las regiones NEA y NOA viene a fortalecer este punto de vista: no hay coincidencia de varios fenómenos sino un fenómeno único que se expresa en diversos campos y coarta las posibilidades de quienes se ven sometidos a él.

Podemos ya afirmar que si los niveles de desarrollo de un país miden sus capacidades, que en mucho exceden la riqueza, y aceptando que el desarrollo humano ha modificado el centro de atención desde las estructuras estatales hacia la persona, la pobreza en el sentido amplio que le estamos dando se aproxima al desarrollo humano sin confundirse con él ya que aborda el fenómeno de la libertad de las personas pero desde sus carencias.

Así como la economía genera tanto riqueza como pobreza (de recursos) y puede ser estudiada desde cualquiera de los dos puntos de vista, la libertad de las personas puede ser abordada desde el desarrollo o desde la pobreza (en sentido amplio). Ambos casos suponen aproximarse a un mismo fenómeno por caminos diferentes y complementarios. Una aproximación al IDH de las provincias argentinas refuerza esta afirmación.

Argentina: Índice de Desarrollo Humano por provincias (2002-2004)



Nota: Resaltado en verde claro las provincias de la región NEA y en canela las de la región NOA.

Fuente: PNUD

De las 10 provincias que integran las regiones NEA y NOA, 7 ocupan los peores lugares de desarrollo humano del país.

Estas visiones diferentes pero confluyentes no deben llevarnos a confusión: ni el desarrollo debe convertirse en lucha contra la pobreza ni esta debe pretender ocupar el lugar que corresponde al desarrollo humano, de lo contrario estaremos intentando modificar una realidad compleja mirándola con un solo ojo.

PARTE 6: CONCLUSIONES FINALES

A más de un siglo de los primeros trabajos que buscaron explicar y medir científicamente la pobreza aún no existe un acuerdo sobre qué debemos entender por tal y, en consecuencia, tampoco sobre la forma en que debe ser medida.

No obstante, los debates sobre el particular han sido enormemente enriquecedores y han demostrado lo amplio de un fenómeno multicausal, que resulta de carencias económicas tanto como no económicas.

Reducir la pobreza a carencia de ingresos-consumo, es decir a falta de recursos económicos, implica tener una concepción del hombre como "*homo economicus*" al que la situación de pobreza solo afecta en tanto tal.

De entre los recursos con que cuentan las personas en las sociedades contemporáneas los monetarios son uno entre muchos, algunos de ellos tan importantes como la información, la capacidad de hacerse oír, la participación en redes sociales.

Coexiste así con el capital financiero de las personas un capital intangible (capital social, bienes públicos) que no puede dejar de considerarse al momento de examinar la situación de pobreza.

La pobreza actúa sobre todos esos recursos porque en realidad afecta a la persona que se ve sometida a ella en un todo, dejándola en una situación que ya hemos referido como equiparable a los tratos crueles, inhumanos y degradantes prohibidos por el derecho internacional.

No es posible apartarse de una idea central en cualquier aproximación a la pobreza: ser pobre es carecer. Aun cuando no podamos alcanzar un acuerdo acerca de qué se carece cuando se es pobre o sobre cuando comienza una persona a "carecer de", el concepto de carencia aparece siempre en un lugar destacado del cuadro de la pobreza.

Por lo que venimos diciendo es inaceptable para nosotros que se pueda pretender afirmar que la pobreza es la carencia de ingresos o insuficiente consumo.

Sí podemos aceptar esta proposición con la expresa aclaración de que nos estamos refiriendo a la pobreza desde una mirada puramente economicista y solamente por la extensión que tiene su uso.

Los recursos económicos se vuelven centrales al concepto de pobreza solo por el hecho de que son "cambiables" por otros -es esa su función- pero el tiempo también lo es, necesariamente.

Entendemos que no hace falta sin embargo recurrir a la mención expresa del tiempo dentro de una definición de pobreza. Hablar de pobreza de recursos y de pobreza de tiempo -como lo sugieren Vickery, Boltvinik y Damián- es tautológico y parte del error de considerar que solo son recursos económicos el dinero, sus "derivados" (títulos de crédito, bonos, acciones empresariales y demás) y los bienes tangibles.

De hecho el tiempo, "su" tiempo, es lo que indefectiblemente toda persona tiene para aportar, sea que decida llevarlo al "mercado" o no.

Esta referencia al tiempo no debe ser confundida con la "fuerza de trabajo" de quienes carecen de la propiedad de medios de producción en el análisis marxista. Precisamente al referirnos a Marx hemos hecho alusión a que -a su entender- las necesidades básicas del trabajador venían dadas por la necesidad de reponer su fuerza para llevarla al mercado nuevamente al día siguiente más lo requerido para asegurar su reposición una vez que el trabajador ya no esté en condiciones de trabajar: el cuidado de los hijos que serán la futura fuerza laboral.

En esta mirada la fuerza de trabajo es la mercancía y en tanto se encuentre fuera de los circuitos de producción y consumo no tiene ningún valor actual (si podría tener valor potencial).

El tiempo en cambio tiene valor por sí mismo, sea llevado al circuito de producción consumo o sea dedicado a otras tareas (estudiar, cuidar a los hijos, jugar, dormir) porque es el sustrato sobre el cual se construye la propia existencia.

Cuando se habla de que existe una “pobreza de tiempos” se está ilustrando claramente que la pobreza es vital. Dicho de otro modo hablar de pobreza de tiempo es en realidad hablar de carencias en el sustrato de la existencia de la persona: quien carece de tiempo carece de vida.

En consecuencia si queremos hacer ingresar la noción de carencia de tiempo no es correcto hacerlo refiriendo a la potencialidad económica del mismo y, de esa manera, adosando la variable “tiempo” a la de “recursos”. Bien por el contrario los recursos económicos -los ingresos, la renta, el consumo efectivo- son apenas un subconjunto del recurso tiempo que se traduce en el espacio histórico de la propia vida.

Ese espacio histórico personal (la propia vida) tiene lugar en un espacio histórico mayor: el contexto social dentro del cual se desarrolla la propia vida.

El contexto social está enmarcado -y en consecuencia la propia vida lo está- por el espacio físico en el cual transcurre.

Las teorías relativistas y, en especial, los aportes de Townsend, han sido una contribución excepcional para comprender que la pobreza es individual pero solo ocurre dentro de un marco social (histórico y geográfico) determinado.

Pero la mirada relativista debe ser considerada con mucho cuidado, so riesgo de confundir pobreza con desigualdad.

No será pobre quien “comparativamente carezca de más”, es decir quien tenga menos, dentro del contexto -hasta aquí estamos en el campo de las desigualdades- sino quien dentro de ese contexto esté sometido a privaciones de bienes tanto materiales como simbólicos que resulten esenciales en ese tiempo y en ese espacio.

Este asunto nos introduce en el complejo tema de definir cuáles serán esos bienes esenciales, y en consecuencia en el debate sobre qué entender por necesidades y -dentro de ellas- cuáles deben ser consideradas “básicas”.

Al respecto comenzamos por considerar necesidades fisiológicas, y aquí aparece en primer término la de alimentación suficiente y de calidad.

Esta asunción implica ingresar en un nuevo debate: ¿Qué alimentos son suficientes? ¿Qué alimentos son de calidad?

Medir la suficiencia por la adecuación a las necesidades proteicas de un varón adulto como punto de partida y a partir de allí derivar “equivalentes” para mujeres, niños y ancianos no solo implica una mirada filosófica con la que disintamos (seguir haciendo del varón adulto el centro de las definiciones) sino que marca un piso de absoluta insuficiencia en cuanto a que la vida es mucho más que simplemente poder cumplir con un mínimo.

En esas condiciones de ingesta de proteínas en el límite de lo estrictamente necesario no es posible la realización del propio proyecto de vida, idea que se relaciona directamente con la violación de derechos humanos, asunto que hemos puesto brevemente en relación con la pobreza sobre el final del capítulo 1.

Por otro lado la “calidad” de los alimentos vendrá necesariamente marcada no solo por su nivel proteico, sino por lo que las personas normalmente comen en un tiempo y un

lugar determinado, de allí que nuevamente se deba introducir una variable relativa aún en un campo que -en una primera aproximación- se presenta como absoluto.

Más aún -y en el mismo sentido- considerar la alimentación como única necesidad básica implica un reduccionismo en el valor del ser humano que es inaceptable.

Aun si ampliáramos la lista a otras necesidades que han sido consideradas básicas como la salud y la educación se repetirían las preguntas formuladas: ¿Qué entendemos por salud? ¿Qué calidad de salud? ¿Brindada por quién y en qué condiciones? ¿Qué tipo de educación? ¿Qué calidad de educación? Y así podríamos continuar con una larga lista de preguntas sin respuesta.

Aquí talla fuertemente la concepción rawlsiana del bien-estar y su objeción al utilitarismo, fundamentalmente en lo referido a la introducción de la idea de la existencia de “bienes primarios”, aquellas cosas que los ciudadanos necesitan en tanto que personas libres e iguales, que vienen a reemplazar al bienestar.

Los bienes primarios están definidos por su aptitud para satisfacer las necesidades de las personas y, por tanto, se diferencian de aquellos que les permiten satisfacer sus preferencias.

Así el bienestar, un fin, pasa a ser suplido por los bienes primarios, un medio para lograrlo.

En consecuencia se produce un movimiento trascendental hacia la misma persona como protagonista en la definición de los bienes orientados a satisfacer sus necesidades.

Sen entrará en el tema yendo un paso más allá al poner en debate la forma en que se relaciona la existencia de bienes primarios en cabeza de las personas (o de las sociedades) y la capacidad de las mismas para convertirlos efectivamente en bien-estar, en valerse del medio para alcanzar el fin deseado.

La diversidad interpersonal pasa a jugar un papel preponderante en tanto modifica la capacidad de convertir bienes primarios en bien-estar, más precisamente en “libertad” de elegir entre diferentes opciones y que requiere ampliar al máximo posible el espectro de las propias opciones al alcance de la persona.

No todas las personas logran los mismos niveles de libertad a partir de un idéntico conjunto de bienes primarios ya que será diferente la habilidad que ellas tengan para realizar la transformación de bienes primarios en libertad.

Aquí introduce la noción de las capacidades básicas, que representan la libertad en sí misma y que requerirán de ciertos bienes básicos para poder ponerse en funcionamiento. Recordemos que Sen (1998:115) afirmaba que en la “evaluación de la justicia basada en capacidades, las reivindicaciones individuales no se valoran en términos de los recursos o bienes primarios que poseen las distintas personas, sino en términos de las libertades de que realmente gozan para elegir entre los diferentes modos de vivir que pueden tener razones para valorar. Es esta libertad real la que representa la *capacidad* de una persona”.

Esta idea de “capacidad” aparece acompañada por otra que está en la base de su construcción: la de los “funcionamientos” (*entitlements*), entendiendo por tales a las diferentes cosas que cada persona puede valorar hacer o ser y que en conjunto informan sobre la posibilidad de elección de cada uno.

Las capacidades resultan entonces de las diferentes posibilidades de combinar los funcionamientos que tengan las personas y en consecuencia también puede ser entendida como una libertad esencial, la de lograr combinaciones de funcionamientos.

Los dos mayores obstáculos identificados por Sen a la capacidad -a la libertad que la misma implica- son la tiranía y la pobreza: ambas coartan de diferente manera y en

igual sentido la posibilidad de adoptar las propias decisiones. Actúan directamente sobre la esfera de la libertad en todas sus proyecciones.

La pobreza en consecuencia no es una privación de bienes básicos (o primarios en Rawls) sino una privación de capacidades básicas. Es, como lo dicen Lo Vuolo, Barbeito, Pautáis y Rodríguez (1999) privación de un sistema en el que los elementos se ponen en relación y no la mera privación de esos elementos.

Pero con lo dicho hasta aquí sigue abierta la pregunta que nos hacíamos *supra*, solo que en lugar de preguntarnos por los bienes básicos debemos preguntarnos por las capacidades básicas.

Para buscar una respuesta debemos recurrir una vez más a encontrar un núcleo absoluto de pobreza dentro del marco relativo de referencia: “la privación relativa desde el punto de vista de las rentas puede provocar una privación absoluta desde el punto de vista de las capacidades” (Sen, 2000:116).

De entre las varias respuestas ensayadas por autores como el propio Sen, Desai, Boltvinik -asunto abordado en el capítulo 1- optamos por adoptar, por su amplitud y simpleza, las identificadas por Doyal y Gough en su teoría de las “necesidades humanas”: supervivencia física y autonomía personal.

Ambas constituyen en conjunto “precondiciones de cualquier acción individual en toda cultura [y que] deben satisfacerse en algún grado antes de que los actores puedan participar en su forma de vida buscando alcanzar otras metas valiosas” (Doyal; Gough, 1994:53).

Supervivencia y autonomía deben ser interpretadas en conjunto en tanto que los requerimientos físicos que resultan del ejercicio de la propia autonomía deben ser tomados en consideración al momento de fijar los estándares de la primera.

Lo absoluto persiste en carácter de absoluto pero solo es pasible de ser abordado desde una mirada que tenga a la libertad de las personas como su eje, es decir desde una posición relativa.

La pobreza es entonces una situación en la que las privaciones de funcionamientos y de capacidades, se vinculan recíprocamente confluyendo en la persona que las padece y que se convierte entonces en el centro catalizador e integrador de múltiples privaciones que actúan simultáneamente sobre él y lo convierten en pobre.

Reafirmamos entonces nuestra comprensión de que la pobreza no está dada por una mera confluencia de carencias y privaciones, sino que resulta de un particular modo de relacionamiento entre ellas que se hace presente en la persona misma.

Pero la proyección de la pobreza del individuo es ante todo social, ya que parte desde él hacia la sociedad en que está inserto y que, en consecuencia, resulta una variable que también debe ser considerada en el estudio de la pobreza de acuerdo con la forma en que interfiera en las variables de contenido social que contribuyen a la construcción de la pobreza.

Es un camino que va desde el contexto hacia el individuo, se relaciona con sus necesidades en tanto tal y su capacidad para interactuar con las posibilidades que el contexto le brinda para convertirlas en bienes y vuelve luego desde el individuo a la sociedad en la mirada que la misma realiza de la pobreza en general y de las personas pobres en particular, y de allí de regreso al individuo en un continuo interminable.

La libertad de las personas está en el centro de este “hábitat de la pobreza” construido como una acumulación de círculos concéntricos que van creando una “esfera infernal” que atrapa a la persona sometida a situación de pobreza.

Esta mirada exige un abordaje multidisciplinar de la pobreza a la que definimos en consecuencia, tomando elementos de Sen y de Doyal y Gough, como la privación de la libertad entendida como la capacidad de convertir bienes básicos en funcionamientos que permitan la supervivencia física y el ejercicio de la autonomía personal.

Se trata de una definición que pone en el centro a la persona, más precisamente a su libertad entendida a la vez como una capacidad en sí misma y como el conjunto de todas aquellas capacidades que le permiten, a partir del acceso a ciertos bienes básicos, mantenerse vivo en condiciones tales que le sea posible escoger y llevar adelante el propio proyecto de vida.

Adoptar esta posición tiene varias consecuencias a destacar:

- 1- La pobreza exige un tratamiento multidisciplinario en tanto que se trata de un fenómeno construido a partir de la confluencia de privaciones que son objeto de estudio de diversos campos científicos.
- 2- En estas condiciones la definición de qué entender por pobreza combina un núcleo duro (absoluto) que no obstante adquiere su forma definitiva solo al entrar en contacto con el contexto (relativo) en el que se vive la persona.
- 3- La misma idea de libertad queda supeditada a ese marco. No se habla de la libertad como valor axiológico sino de la libertad como posibilidad de elección individual dentro de un cúmulo de opciones que no es infinito sino que está necesariamente calificado por los progresos científicos y técnicos.
- 4- Es imposible definir un conjunto cerrado de bienes básicos ya que, por esencia, estos son definidos por cada sociedad en un marco temporal y geográfico determinado construido a partir de determinadas consideraciones económicas, sociales, culturales, religiosas.
- 5- La suma de lo dicho nos lleva a que, incluso en el caso de que pudiésemos lograr un acuerdo sobre los bienes básicos, difícilmente podríamos hacerlo respecto de cuál debe ser la calidad de los mismos ya se trate de bienes tangibles (alimentos) como de bienes intangibles (salud). El tema de la calidad de los bienes y de la libertad es tan caro al concepto de pobreza presentado como lo es la propia definición de los bienes y la libertad.

Esto en forma alguna es desalentador sino todo lo contrario, puesto que exige a quien se acerque al estudio de la pobreza la previa definición de cada una de estas variables haciendo la labor más compleja pero a la vez más llena de sentido, ya sea que se trate de una aproximación meramente teórica o eminentemente práctica, orientada al diseño de políticas efectivas y eficaces de combate a la pobreza.

En lo que respecta a este trabajo, esta definición nos lleva a la necesidad de contrastar los conceptos de pobreza y de desarrollo.

El PNUD (2000:17) definió al desarrollo humano como “el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y capacidades humanas”.

Se trata de una aproximación a la idea de desarrollo que, por su base seniana, tiene una marcada proximidad con la definición de pobreza dada.

No obstante las diferencias, aunque sutiles en algún caso, son importantes.

El mismo PNUD nos decía tres años antes de brindar dicha definición que “If human development is about enlarging choices, poverty means that opportunities and choices most basic to human development are denied” (PNUD, 1997:15).

De aquí podemos obtener elementos para marcar las diferencias:

- 1- Mientras el desarrollo es un proceso (dinámico) la pobreza es una situación (estática). De allí que los cambios en la pobreza puedan ser notorios en períodos de tiempo cortos mientras que los cambios en el desarrollo no lo son.
- 2- El desarrollo se refiere a los elementos con que cuentan las personas que integran una sociedad para ampliar sus opciones, la pobreza se refiere a la carencia de libertad personal, que solo adquiere forma en contexto (sociedad).
- 3- El desarrollo es en consecuencia eminentemente social y observa aquello con que las personas cuentan en una sociedad determinada, a la que sobre esa base se califica como de mayor o menor nivel de desarrollo; la pobreza es fundamentalmente individual y centrada en carencias que hacen que las personas sean calificadas de pobres.
- 4- Por esas razones no tiene sentido hablar de un núcleo duro (objetivo) de desarrollo, mientras que es imprescindible hacerlo al referirse a la pobreza.
- 5- Los niveles de desarrollo deben ser medidos en base a comparaciones entre los que mejores y peores niveles de desarrollo tienen en cada momento determinado. Medir la pobreza sobre esa base exclusivamente implica medir la desigualdad, conceptos que ya hemos diferenciado.
- 6- La pobreza, entendida como la hicimos, implica la denegación de recursos esenciales para lograr el desarrollo y por lo tanto lo obstaculiza pero sin llegar a confundirse con él.
- 7- Los altos niveles de desarrollo, entendido como desarrollo humano, no son óbice a la existencia de pobreza en las sociedades así catalogadas ni los bajos niveles de desarrollo impiden la existencia de grandes acumulaciones de riqueza en las sociedades.

Dicho esto podemos buscar responder a la pregunta sobre si los ODM son realmente objetivos de desarrollo o si -en cambio- se orientan a luchar contra la pobreza.

En un primer repaso hallamos que de los ocho ODM solo el octavo sigue una lógica de enunciación diferente que ya fue explicitada y es la razón de que no le hayamos dedicado nuestra atención en este trabajo.

Los otros siete objetivos incluyen metas que se refieren a:

- La situación de las personas carentes de una renta definida como mínima (ODM 1, meta 1).
- La situación de las personas carentes de alimentación suficiente (ODM 1, meta 2).
- La situación de las personas con carencias educativas básicas, definidas como “educación primaria” (ODM 2, meta 3).
- La situación de carencia relativa en que se encuentran las mujeres respecto de los varones en materia educativa (ODM 3, meta 4).
- La situación en que se encuentran grupos sociales expuestos a graves carencias en la atención de necesidades especiales vinculadas a su salud (ODM 4, meta 5; ODM 5, meta 6 y ODM 6, metas 7 y 8).
- La pérdida de recursos medioambientales (ODM 7, meta 9).
- La situación en que se encuentran las personas que carecen de acceso al agua potable (ODM 7, meta 10).
- La situación de personas que carecen de condiciones mínimas de dignidad en la vivienda, definidas como “habitantes de tugurios” (ODM 7, meta 11).

Excepción hecha de la meta 9 -referida a la pérdida de recursos existentes- todas las demás refieren a grupos que carecen de los bienes (recursos) de los cuales busca dotárselos.

Es decir que los ODM están básicamente dirigidos a actuar sobre situaciones particulares de carencias de bienes que, a resultas del proceso reseñado en la parte 2, los líderes de los Estados miembros de la ONU han considerado esenciales, básicos.

Hay además otro hecho particularmente significativo: si comparamos los ODM con los objetivos asumidos a lo largo de las cumbres mundiales que los precedieron veremos que los ODM pueden leerse en clave de una “adaptación a la baja” de aquellos, llevando los compromisos a un piso mínimo, lo que nuevamente demuestra que tras los mismos existe una lógica de abordaje de la pobreza más que del desarrollo, en tanto fenómenos complejos que ambos son.

También cabe señalar que en nuestra definición de pobreza afirmábamos que lograr una lista definitiva de bienes básicos es imposible y que esto requiere de una aproximación que tenga en consideración el contexto.

Pues bien, la Declaración del Milenio realiza precisamente un repaso contextual privilegiando la variable axiológica al referir a los “valores fundamentales” (permítasenos referir a los mismos como básicos) que las Naciones Unidas consideran como “esenciales” (nuevamente nos tomamos de la posibilidad de llamarlos básicos) para las relaciones internacionales de cara a un nuevo siglo: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto por la naturaleza y la responsabilidad común frente a ellos.

Lograr el respeto de esos valores básicos requiere de dotar de ciertos bienes básicos a los grupos que carecen de los mismos y allí es donde reside el desafío de los ODM.

Por lo tanto los ODM resultan ser objetivos de lucha contra situaciones de carencia, definidas como mínimos que no se logran para cada caso, a las que se ven sometidas grupos de personas allí definidos (aquellos con ingresos menores a un mínimo, con educación por debajo de un mínimo, en estado de especial vulnerabilidad respecto del cuidado de la salud y que no alcanzan un mínimo de especial cuidado vinculado a su situación, aquellos que no tienen acceso a un mínimo de agua en condiciones de ser consumida por seres humanos sin enfermarse, aquellos que no tienen una vivienda en condiciones mínimas de habitabilidad).

Los indicadores adosados a cada meta tienen la virtualidad de dar el perfil definitivo a esos mínimos a los que alude cada meta.

Aquí debemos detenernos momentáneamente para profundizar en una cuestión que fuera someramente planteada a lo largo de los capítulos que componen el trabajo, particularmente en las partes 2 y 3.

¿Representan los ODM una mirada común, consensuada, sobre cómo brindar respuesta a la situación de carencias que se vive a nivel mundial? ¿Es la identificación de las carencias que los ODM abordan, resultado de un acuerdo mundial sobre prioridades para la acción conjunta? Afirmamos que no.

Ya vimos que los ODM resultan, de alguna manera, de un conjunto mucho mayor de objetivos políticos fijados a lo largo de todo el proceso de cumbres impulsado por las Naciones Unidas sobre todo a lo largo de la década de 1990, pero también vimos que la primera formulación de los mismos, al menos de los siete abordados en este trabajo, aparece en un documento de la OCDE (1996).

La OCDE agrupa a los países donantes de cooperación internacional, lo que implica que sus productos son resultado de una mirada sesgada de las relaciones internacionales en general y de la cooperación internacional en particular⁸¹.

Más tarde, ya en la Cumbre del Milenio, no hubo debate alguno en torno a la posibilidad de alcanzar los ODM, lo que Samir Amin (2006) refleja en las siguientes palabras: “debates concerning the conditions required to reach the goals are often dispensed with. It is assumed without question that liberalism is perfectly compatible with the achievement of the goals”.

Esta misma preocupación ha sido planteada por la iniciativa mundial denominada “Campaña Global de Acción Contra la Pobreza” (CGAP), cuyo capítulo argentino - “Ningún Hogar Pobre en Argentina” - presentó en agosto de 2005 un *Documento crítico sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

Entre las varias críticas que hace este documento a los ODM se encuentra la siguiente: “El documento de la Declaración de Milenio aprobado por las Naciones Unidas en sesión plenaria el 8 de septiembre de 2000 *no explicita las causas de la pobreza* y, por tanto, los caminos para abatirla” (CGAP, 2005:4. El resaltado pertenece al texto original).

Así, incluso asumiendo que los ODM están más vinculados a la lucha contra la pobreza que al desarrollo, no nos parece posible afirmar que exista en ellos más que una “apariencia de consenso” en torno a cuáles deben ser los bienes básicos de los que se debe dotar a cualquier persona a nivel global.

Por otro lado esto nos obliga a poner de relieve que el “proceso” de logro de los ODM no se refiere a un proceso de desarrollo sino a la situación en que en cada momento se encuentran los grupos por ellos identificados.

Es decir que no hay atención al proceso sino al resultado, lo que explica -tomándolo a modo de ejemplo- por qué la meta de reducir la pobreza a nivel mundial se verá cumplida aun cuando en África subsahariana la pobreza siga creciendo.

Pero si los ODM se refieren a la pobreza, y siempre siguiendo la definición que adoptamos de la misma, debería darse una confluencia entre quienes sufren de carencias respecto de cada uno de ellos ya que todas esas carencias son reflejo de un mismo y único fenómeno: la pobreza.

Los capítulos 2 y 3 nos han mostrado que eso es exactamente lo que sucede a nivel mundial, tomando las regiones como unidad de análisis: las personas castigadas por la carencia de ingresos son también las que sufren de carencia de alimentos, de educación, de acceso a salud para los grupos definidos en los ODM 4, 5 y 6, de acceso a agua potable y a viviendas dignas.

Cuando nos referimos a las regiones en tanto unidades de análisis no lo hacemos porque se mida la situación de la región -esto no debe ser perdido de vista- sino la situación de las personas que habitan esos espacios geográficos.

Obviamente y tal como lo afirmáramos *supra*, la pobreza es un obstáculo al desarrollo y de allí que las regiones con más pobres sean las de menores niveles de desarrollo. Aquí sí son las regiones y no las personas, las que reciben el calificativo de “poco desarrolladas” o “subdesarrolladas” o “en desarrollo” -este último un eufemismo que subsiste desde los tiempos en los que se consideraba que existían países ya

⁸¹ Se trata de los mismos Estados que informaron en un comunicado de prensa de la OCDE fechado el 3 de abril de 2007 que “The 22 member countries of the OECD Development Assistance Committee, the world's major donors, provided USD 103.9 billion in aid in 2006, down by 5.1% from 2005, in constant 2005 dollars”.

desarrollados, como si hubieran llegado a la conclusión de un proceso histórico que ya no continuaría.

El abordaje particular de la meta 1 en el capítulo 4 nos ha permitido identificar que el tratamiento que los ODM dan a la pobreza refiere a la carencia de recursos y que esto no significa necesariamente una visión sesgada del fenómeno, lo que ahora se hace patente.

La meta 1 refiere a una carencia en particular pero ocupa un lugar más dentro del conjunto que, afirmamos, refiere fundamentalmente a la pobreza en un sentido mucho más amplio.

A la vez una aproximación específica a la meta 1 nos ha dejado ver el bajo nivel de cumplimiento de los compromisos adoptados en materia de ODM y la inexistencia de una contradicción entre los niveles de pobreza que se registran a nivel mundial y la riqueza con que cuenta el mundo.

Nuevamente esta afirmación nos lleva a detenernos en un asunto central que se vincula con lo afirmado supra al referir a la apariencia de consenso que muestran los ODM sin que hayan existido los necesarios debates para poder hablar de un consenso real.

La formulación de los ODM en las condiciones que han sido expuestas ha llevado a que podamos identificar al menos tres grandes vacíos en los mismos:

1. La consideración de los derechos humanos.
2. La consideración de la paz.
3. La consideración de la desigualdad.

Ya explicamos -aunque someramente- que la pobreza constituye en sí misma una violación de los derechos humanos.

Está demostrada en diferentes trabajos la relación entre pobreza y paz, hoy indiscutible y sobre la cual no hace falta profundizar aquí.

La desigualdad ha sido tratada al explicar por qué ese concepto no debe ser confundido con el de pobreza.

Se trata de tres cuestiones absolutamente troncales en cualquier estrategia de lucha contra la pobreza pero, a la vez, se trata de tres cuestiones cuyo tratamiento implica necesariamente un debate sobre asuntos que integran el núcleo del actual sistema mundial.

El haber preterido -¿evitado?- esa discusión trae aparejado como precio no sólo el debilitamiento de los ODM tal como están formulados, sino el habernos visto forzados a dejar fuera de ellos a estas tres cuestiones, un precio que se nos hace demasiado alto.

Finalmente al tratar el tema de los ODM tomando como espacio de análisis a la República Argentina, a los efectos de constatar a nivel nacional nuestras afirmaciones, hallamos algunas cuestiones que queremos poner de relieve en tanto vienen a fortalecer las conclusiones obtenidas a partir del análisis de la situación a nivel global.

La interdependencia de las diferentes cuestiones abordadas y el hecho de que la carencia de recursos económicos sea solo una más entre ellas se deja ver cuando, para el caso nacional, no nos ha sido posible dar tratamiento separado -por una cuestión de definiciones estadísticas- a las dos metas que integran el primer ODM: el hambre se mide a partir de la indigencia que a su vez se mide de acuerdo a una LP que vincula los alimentos, su precio y el ingreso de las personas.

En el espacio de la Argentina vimos además que también existe una coincidencia geográfica (regional e incluso provincial) de las carencias, lo que refuerza los resultados de la observación realizada a nivel mundial.

Más aun, el seguimiento de las variables refleja claramente los impactos de la crisis que atravesó el país y cuyo máximo llegó en diciembre de 2001: todas las modificaciones en retroceso de las variables analizadas se han movido en conjunto, lo que nos permite verificar que la unicidad del movimiento no sólo ocurre en paralelo cuando se dan progresos sino además cuando se opera en sentido opuesto, reafirmando la idea de que estamos enfrentado un único fenómeno integrado por múltiples variables indisolubles.

El caso argentino nos permite también lanzar una crítica a la acción coordinada del FMI y el BM, que han estado más preocupados por el pago a los acreedores de la deuda soberana y por la adecuación -léase aumento- de las tarifas de las empresas privadas que brindan servicios públicos, que por la realidad de millones de argentinos que incrementó la extensión y la profundidad de la pobreza a niveles nunca conocidos por el país, lo que equivale a decir que se mostraron más preocupados por mantener el *statu quo* que por la situación que atravesaba la Argentina.

Regresa nuevamente así la idea de que los ODM no se han utilizado -ni deben utilizarse podemos agregar ahora- para debatir el sistema en sí mismo.

La situación de las regiones NEA y NOA durante la crisis y en los años inmediatamente posteriores demuestra la importancia del intento nacional por abordar las desigualdades regionales al momento de adaptar los ODM a la propia realidad.

Nos parece que la labor de adaptación de los ODM realizada por la Argentina implica importantes avances, tanto por la mencionada intención de incluir variables relativas a la igualdad como por la inclusión de un nuevo objetivo relativo a la creación de empleo decente, nuevamente referida a una carencia básica enfocada hacia un grupo específico: aquellas personas que no tienen un empleo que les asegure condiciones mínimas de labor y dignidad normativamente establecidas.

No era posible esperar mucho más ya que se trata de una adaptación de los ODM y no de un “rompimiento” con la lógica que los informa.

Esto no debe entenderse de manera alguna como un ataque hacia los ODM a nivel internacional y mucho menos a nivel nacional: la lucha contra la pobreza debe ser una prioridad mundial y en ese sentido los ODM introducen una nueva lógica de horizontes temporales medios, de objetivos, metas e indicadores cuantificables. Todo ello implica un progreso.

Lo que buscamos afirmar es que no puede pedírseles más de lo que son capaces de dar, que han nacido limitados y que es erróneo incluso verlos como “objetivos de desarrollo”.

Se trata de objetivos vinculados a la lucha contra la pobreza que, en conjunto, tienen el valor de una aproximación amplia hacia el fenómeno pero partiendo de un falso consenso en la definición de cuáles son los bienes básicos que deben ponerse al alcance de todas las personas, de haber preterido la inclusión de temas centrales como la paz, los derechos humanos y la desigualdad.

Se trata, en consecuencia, de un grupo de objetivos, metas e indicadores que se vinculan con el concepto de pobreza brindado pero sin fijar un acuerdo sobre sus elementos esenciales: bienes básicos y libertad.

Su seguimiento refuerza, tanto a nivel mundial como nacional, la idea de la pobreza como un fenómeno complejo e indivisible que hace centro en la persona someténdola a condiciones que la privan de llenar sus necesidades fisiológicas -y en este sentido la pobreza mata literalmente- y/o de poder definir su propia vida -y en este sentido mata en cuanto se opone a la concepción moderna del derecho humano a vivir.

Vienen entonces a mi memoria las palabras que Fernando Pessoa dejó en su *Libro del desasosiego*: “La civilización consiste en dar a algo un nombre que no le compete, y después soñar sobre el resultado. Y realmente el nombre falso y el sueño verdadero crean una nueva realidad”.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

A

ÁLVAREZ CANTALAPIEDRA, Santiago (2001) *El debate de las necesidades en la era de la globalización. Un análisis del patrón de consumo alimentario español en los últimos veinticinco años*, UCM, Madrid.

AMIN, Samir (1997) *Los desafíos de la mundialización*, Ed. Siglo XXI, México D.F.

AMIN, Samir (1999) *El capitalismo en la era de la globalización*, Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México.

AMIN, Samir (2003) *Obsolescent Capitalism: Contemporary Politics and Global Disorder*, Zed Books, Londres.

AMIN, Samir (2004) *The Liberal Virus: Permanent War and the Americanization of the World*, Monthly Review Press, Nueva York.

AMIN, Samir (2005) *Más allá del capitalismo senil. Por un siglo XXI no norteamericano*, Paidós, Buenos Aires-México-Barcelona.

ATKINSON, Anthony (1974) "Poverty and income inequality in Britain", en WEDDERBURN, Dorothy (ed) *Poverty, Inequality, and Class Structure*, Cambridge University Press. Cambridge.

B

BANCO MUNDIAL [Ed.] (1975) *The Assault on World Poverty: Problems of Rural Development, Education and Health*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.

BHALLA, Surjit (2002) *Imagine There's No Country: Poverty Inequality and Growth in the Era of Globalization*, Peterson Institute for International Economics, Washington.

BAYLISS, Kate; HALL, David (2002) *Respuesta crítica del PSIRU al documento del Banco Mundial: Privat Sector Development (PSD) Strategy for the World Bank*, Unidad Internacional de Investigación de Servicios Públicos de la Facultad de Ciencias de la Computación y Matemáticas, Universidad de Greenwich, Londres. Traducción al castellano de Margaret Anderson, Centro de Documentación e Información, Cochabamba.

BOUGHTON, James; LATEEF, Sarwar K. (Eds.) (1995) *Fifty Years After Bretton Woods. The Future of the IMF and the World Bank*, International Monetary Fund and World Bank Group, Washington.

BROCHES, Aaron (1995); *Selected Essays. World Bank, ICSID, and Other Subjects of Public and Private International Law*; Martinus Nijhoff Publishers; Dordrecht, Boston-London.

BROWN, Bartram. (1992) *The United States and the politization of the World Bank. Issues of international law and policy*, Kegan Paul International, Londres.

C

CANTÚ, Arturo; DE LA TORRE, Rodolfo, HERNANDEZ LAOS, Enrique (2004) *Cálculo de una canasta básica no alimentaria para México*, Secretaría de Desarrollo Social, Serie: Documentos de Investigación, n° 17, México D.F.

CITRO, Constance; MICHAEL, Robert[Eds] (1995) *Measuring Poverty: A New Approach*, National Academy of Sciences, Washington D.C.

CORREDOR MARTINEZ, Consuelo (2004) *Pobreza, equidad y eficiencia social*, Cuadernos del PNUD-MPS, Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia, PNUD- Ministerio de la Protección Social de Colombia, Bogotá.

D

DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF, Robert (1993) *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian (1994) *Teoría de las Necesidades Humanas*, Icaria, Serie: Economía crítica, Barcelona.

E

ESPINOZA, Isolda (2005) *Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Nicaragua*, Serie: Mujer y Desarrollo, n° 68, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

F

FERRERO Y DE LA LOMA OSORIO, Gabriel (2004) *De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo. Hacia una gestión orientada al proceso*, UPV, Valencia.

FRANK, Andre (1969) *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*, Monthly Review Press, Nueva York.

G

GARDNER, Richard (1994) *La diplomacia del dólar y la esterlina: orígenes y futuro del sistema de Bretton Woods*, Galaxia Gutenberg, Madrid.

GEORGE, Susan; SABELLI, Fabrizio (1994), *La religión del crédito. El Banco Mundial y su Imperio Secular*, Intermón, Barcelona.

GEORGE, Susan.; CHOMSKY, Noam; STIGLITZ, Joseph; SHIVA, Vandana; BHABHA, Homi; APPIAH, Kwame Anthony (2003) *La globalización de los derechos humanos* (GIBNEY, Matthew Ed.), Crítica, Barcelona.

GHAI, Dharam. [Ed.] (2006) *Decent work: objectives and strategies*, International Institute for Labour Studies, OIT, Génova.

GIRAUD, Pierre-Noël (2000) *La desigualdad del mundo. Economía del mundo contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

GOMEZ ISA, Felipe (1999) *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Universidad de Deusto, Bilbao.

GREENHILL, Romilly. (2002). *The unbreakable link. Debt relief and the millennium development goals*, New Economics Foundation-Jubilee Debt Campaign, Londres.

GRIECO, Joseph; IKENBERRY, John(2003) *State Power and World Markets: The International Political Economy*, W.W. Norton and Company, Nueva York y Londres.

H

HALLE, Louis (1991) *The Cold War as history*, Perennial, Nueva York.

I

IRI (2005) *Las Grandes Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas 1990-2004*, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

J

JAMISON, Dean; BREMAN, Joel; MEASHAM, Anthony; ALLEYNE, George; CLAESON, Mariam; EVANS, David; JHA, Prabhat; MILLS, Ane; MUSGROVE, Philip (2006) *Disease Control. Priorities in Developing Countries*, Oxford University Press, Nueva York.

K

KEYNES, John Maynard (1920) *The economic consequences of the peace*, Harcourt, Brace and Howe, Nueva York. Como eBook #15776 [on line] en The Project Gutenberg <<http://www.gutenberg.org>>

KEYNES, John Maynard (1980) *The Collected Writings of John Maynard Keynes: Volume XXVI. Activities 1941-1946: Shaping the Post-War World Bretton Woods and Reparations*, McMillan, London.

KINDLEBERGER, Charles (1986) *The world in depression, 1929-1939*, Berkley, University of California Press, 1973, California (segunda edición revisada).

L

LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura; RODRÍGUEZ, Corina (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Miño y Dávila, Buenos Aires.

M

MARSHALL, Alfred (1920) *Principles of Economics* [on line], Macmillan and Co., Londres. Versión digital en <<http://www.econlib.org/LIBRARY/>>

MARTÍNEZ PEINADO, Javier (1999) *El capitalismo global*, Icaria, Barcelona.

MARX, Karl (1931) *El Capital. Crítica de la economía política*, traducido al castellano por Manuel Pedroso, M. Aguilar Editor, Madrid.

MASON, Edward; ASHER, Robert (1973) *The World Bank Since Bretton Woods*, The Brookings Institution, Washington.

N

NOLAN, Brian; WHELAN, Christopher (1996) *Resources Deprivation and Poverty*, Claredon Press, Oxford, Reino Unido.

NUSBAUM, Martha; SEN, Amartya [Comp.] (1998) *La Calidad de Vida*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

P

PAGANO, Ana; FINNEGAN, Florencia (2007) *El derecho a la educación en Argentina*, Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, Buenos Aires.

R

RAWLS, John (2003) *El liberalismo político*, Ed. Crítica, Colección: Biblioteca de bolsillo, Barcelona.

RAWLS, John (1996) Prioridad de lo justo e ideas del bien, en *Liberalismo Político*, UNAM-FCE, México D.F:171-203.

RAWLS, John (1997) *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

REMIRO BROTONS, Antonio (1997). *Derecho Internacional*, Ed. McGraw-Hill, Madrid.

ROFMAN, Alejandro (1997) *Convertibilidad y desocupación en la Argentina de los '90. Análisis de una relación inseparable*, CEA-CBC-UBA-CEUR, Buenos Aires.

ROWNTREE, Benjamin (1902) *Poverty: A Study of Town Life*, McMillan Co, Nueva York [versión digitalizada, reproduce el original].

RYRIE, William (1997) *First World, Third World*, Palgrave McMillan Publications, Nueva York.

S

SACHS, Jeffrey (2006) *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*, Debate, Buenos Aires.

SACHS, Wolfgang [Ed.]. (1996) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Lima.

SALBUCHI, Adrián (2003) *El cerebro del mundo*, Ediciones El Copista, Buenos Aires.

SANAHUJA, José Antonio (1994) *Cambio de rumbo: propuestas para la transformación del Banco Mundial y el FMI*, Centro de Investigación para la Paz, Madrid.

SANAHUJA, José Antonio (2001) *Altruismo, Mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Intermón Oxfam, Barcelona.

SEN, Amartya (1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Clarendon Press, Oxford.

SEN, Amartya (1998) *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós-ICE de la Universidad Autónoma de Barcelona, Buenos Aires-Barcelona-México.

SEN, Amartya (2000) *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta Argentina, Buenos Aires.

SMITH, Adam (1981) *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, FCE, México D.F.

SNYDER, Glenn; DIESING, Paul (1977) *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision-making, and System Structure in International Crises*, Princeton University Press, Princeton.

SUAREZ, Eduardo (1977) *Comentarios y recuerdos*, Editorial Porrúa, México D.F.

SURASKY, Javier (2003) *El Derecho al Desarrollo, la Cooperación Internacional y la condicionalidad de la AOD. Un trabajo sobre caminos inconclusos*, Instituto de

Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Serie Estudios e Investigaciones, n° 27, La Plata.

T

TAMAMES, Ramón. (1999) *Estructura económica internacional*, 19ª edición revisada y ampliada, Editorial Alianza, Madrid.

TOUSSAINT, Eric (2004b) *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*, CLACSO, Buenos Aires.

V

VAN DORMAEL, Armand (1978) *Bretton Woods: Birth of a Monetary System*, McMillan, London.

W

WALLERSTEIN, Immanuel (1976) *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, New York.

Z

ZIEGLER, Jean (2002) *Los nuevos amos del mundo*, Ediciones Destino, Madrid.

Capítulos de libros

B

BECCARÍA, Luis; FERES, Juan Carlos; SÁINZ, Pedro (1999) “Medición de la pobreza: situación actual de los conceptos y métodos”, en CEPAL *La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones*, Cuarto Taller Regional, CEPAL, Santiago de Chile: 81-109.

BOLTVINIK, Julio (1999) “Conceptos y Medidas de Pobreza”, en BOLTVINIK, Julio; HERNÁNDEZ LAOS, Enrique *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, Siglo XXI Editores, México D.F.: 30-80.

BROWN, Chris (1985) “Development and Dependency” en LICHT, Margot y GROOM, A.J.R. [Eds.] *International Relations. A Handbook of Current Theory*, Francis Pinter, Londres: 60-71.

F

FURTADO, Celso (1993) “La cosmovisión de Prebisch” en IGLESIAS, Enrique [Ed.] *El legado de Raúl Prebisch*, BID, Washington: 52-58.

G

GARGARELLA, Roberto (2002) “Liberalismo frente a socialismo”, en BORON, Atilio y DE VITA, Alvaro *Teoría y filosofía política. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano* [Eds.] CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 95-121

H

HARALZ, Jonas (1997) “The International Finance Corporation” en KAPUR, Devesh, LEWIS, John; WEBB, Richard [Eds.] *The World Bank: Its First Half Century. Volume 1: History*, Brookings Institution Press, Washington: 805-894.

J

JAYAWARDENA, Lal (1995) “The Keynesian vision and the developing world” en UL HAQ, Mahbub; JOLLY, Richard; STREETEN, Paul; HAQ, Khadija. (eds.) *UN and the Bretton Woods Institutions. New Challenges for the Twenty-First Century*, Palgrave MacMillan, UK: 49-59.

K

KOSTZER, Daniel; PERROT, Bárbara; VILLAFANE, Soledad (2005) “Distribución del ingreso, pobreza y crecimiento en la Argentina” en MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO y SEGURIDAD SOCIAL *Distribución del ingreso, pobreza y crecimiento en la Argentina*, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo de la República Argentina, Buenos Aires.

P

PAPA, Javier (2003): “Las mediciones en PPP y su aplicabilidad a las estadísticas científicas y tecnológicas”, en ALBORNOZ, Mario [Coord.] *El Estado de la Ciencia. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos-Interamericanos 2002*, RICYT/CYTED, Buenos Aires.

PEREZ GONZALEZ, Manuel (1994) “Algunas reflexiones sobre el derecho al desarrollo en su candidatura a derecho humano” en JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo [Comp.] *El derecho internacional en un mundo en transformación, Liber Amicorum en homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo: 321-344.

PONCE JARRÍN, Juan (2001) “Propuesta de indicadores sociales para el centro histórico de Quito”, en CARRIÓN, Fernando [Ed.] *Desarrollo cultural y gestión en centros históricos*, FLACSO, Quito: 213-245.

PRATS CATALÁ, Joan (2004) “Por una gobernabilidad democrática para la expansión de la libertad”, en FLORES GARCÍA, Víctor; BERNALES ALVARADO, Manuel [Comp.] *La ilusión del buen gobierno: Sociedad civil, democracia y desarrollo humano en América Latina*, UNESCO-MOST, Montevideo: 71-121.

R

RAVALLION, Martin. (1999) “Las líneas de pobreza en la teoría y en la práctica”, en CEPAL *La medición de la pobreza: el método de las líneas de pobreza*, Cuarto Taller Regional del MECOVI, CEPAL, Buenos Aires: 113-143.

S

SANAHUJA, José Antonio (2001b) “Del interés nacional a la ciudadanía global. La ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional” en GÓMEZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (Coords.) *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid: 53-127

SANAHUJA, José Antonio (2007) “¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo” en MESA, Manuela [Coord.] *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Icaria-Fundación Cultura de la Paz-Centro de Educación e Investigación para la Paz, Madrid: 71-101.

SEN, Amartya. (1980) Equality of What? [on line] en *The Tanner Lectures on Human Values*: 195-220. Disponible en <<http://www.tannerlectures.utah.edu>>.

SPICKER, Paul (1999) Definitions on poverty: eleven clusters of meaning, en GORDON, David; SPICKER, Paul [Eds] *The international glossary on poverty*, Zed Books, Londres:150-162.

W

WALLERSTEIN, Immanuel (1990) “Análisis de los sistemas mundiales” en GIDDENS, Anthony [Ed.] *La teoría social hoy*, Alianza Editorial, Madrid: 398-417

WOODS, Ngaire (2006) “Bretton Woods Institutions” en Weiss, Thomas y Daws, Sam [Eds] *Oxford Handbook of the United Nations*, Oxford University Press, United Kingdom: 233-253.

Documentos de trabajo (*Working papers*)

B

BEBCZUK, Ricardo (2000) “Información asimétrica en mercados financieros. Introducción y aplicaciones”, *mimeo*.

BELLÚ, Lorenzo; LIBERATI, Paolo (2005) *Impacts of Policies on Poverty. Relative Poverty Lines* [on line], FAO, EASYPol. <http://www.fao.org/docs/up/easypol/317/rel_pov_lines_006EN.pdf>

BOLTVINIK, Julio (1998) “Poverty measurement methods: an overview” [on line], en *Series on Poverty Reduction*, PNUD, New York. <http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/Poverty_Measurement_Methods.pdf>.

BOLTVINIK, Julio (1990) *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*, Proyecto Regional para la superación de la Pobreza, PNUD, Caracas.

BORDO, Michael (1992) *The Bretton Woods International Monetary System: an historical overview*, NBER working paper series, n° 4033, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

BUIRA, Ariel (2005) *The Bretton Woods Institutions: Governance without Legitimacy?*, CSGR Working Paper, n° 180/05, Warwick.

BURNIAUX, Jean-Marc; DANG, Thai-Thanh; FORE, Douglas; FÖRSTER, Michael; D'ERCOLE, Marco Mira; OXLEY, Howard (1998) *Income distribution and poverty in selected OECD countries*, Economics Department Working Papers n° 189, OCDE.

C

CHEN, Shaohua; RAVALLION, Martin (2000) *How have the world's poorest fared since the early 1980s?*, World Bank Policy Research, Working Paper n° 3341, Banco Mundial, Washington.

CICOWIEZ, Martín; DI GRESIA, Luciano; GASPARINI, Leonardo (2007) *Políticas Públicas y Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Argentina*, CEDLAS [Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.], Documento de Trabajo n° 56, La Plata.

CORNIA, Giovanni (1999) *Social funds in adjustment and stabilization programs*, Research for action papers n° 48, WIDER, Helsinki.

D

DESAI, Meghnad; SHAH, Anup (1988) "An econometric approach to the measurement of poverty" en *Oxford Economic Papers*, Vol. 3, n° 40:505-522.

DEVARAJAN, Shantayanan; MILLER, Margaret; SWANSON, Eric (2002) *Goals for Development: History, Prospects and Costs*, World Bank Policy Research Working Paper Series n° 2819, World Bank, Washington.

DIKHANOV, Yuri (2005) *Trends in Global Income Distribution, 1970-2000, and Scenarios for 2015*, Human Development Report Office Occasional Paper, PNUD

DOLLAR, David (1998) *Assessing Aid: What works, What Doesn't, and Why*, World Bank Policy Research Report, Nueva York.

F

FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier (2001) *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*, CEPAL, Serie: Estudios estadísticos y prospectivos, n° 4, Santiago de Chile.

FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier (2001b) *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*, CEPAL, Serie: Estudios estadísticos y prospectivos, n° 7, Santiago de Chile.

G

GERMAN, Tony; RANDEL, Judith (2000, septiembre) "Reality of Aid: Some notes on conditionality and ownership" en *Reality of Aid International Authors Council*, Costa Rica.

H

HEIDRICH, Pablo (2002) *Un semestre de crisis en Argentina*, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Universidad de Québec, Montreal.

HERNÁNDEZ LAOS, Enrique (2006) "Bienestar, pobreza y vulnerabilidad: nuevas estimaciones para México" [on line] en sitio web de la *Universidad Autónoma Metropolitana*, unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Iztapalapa. <<http://www.iztapalapa.uam.mx/poes/pobreza.pdf>>

HESHMATI, Almas (2004) *The World Distribution of Income and Income Inequality*, IZA Discussion Paper n° 1267, Institute for the Study of Labor, Bonn.

I

IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA, Javier (2002) *La pobreza es multidimensional: un ensayo de clasificación* [on line], Documento de trabajo n° 209, Pontificia Universidad del Perú, Departamento de Economía < <http://www.pucp.edu.pe/departamento/economia/>>.

INE (2006) *La pobreza y su medición. Presentación de diversos métodos de obtención de medidas de pobreza*, Instituto Nacional de Estadísticas de España, Madrid.

J

JAKOBEIT, Cord (2004) *Enhancing the Voice of Developing Countries in the World Bank*, paper commissioned by the German Ministry for Economic Cooperation and Development [on line], Hamburg University, Germany. <<http://www.g24.org>>.

JOLLY, Richard (2003). *Global Goals: the UN experience. Background paper for Human Development Report*, UNDP, Nueva York.

K

KANBUR, Rabi; SQUIRE, Lyn (1999) *The evolution of thinking about poverty: Exploring the interactions*, working paper, Dept. of Agricultural, Resource, and Managerial Economics, Cornell University, Nueva York.

KOSTZER, Daniel; PERROT, Bárbara; SCHACHTEL, Lila; VILLAFANE, Soledad (2005) *Índice de Fragilidad Laboral (IFL). Un análisis geográfico comparado del empleo y el trabajo a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*, PNUD-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

L

LEECH, Dennis (2002) *Computation of power indices*, Warwick Economic Research Paper, No. 644, Warwick.

LEECH, Dennis; LEECH, Robert (2004) *Poder de voto en las instituciones de Bretton Woods*, CSGR Working Paper, No. 154/04, Warwick.

LOPEZ ZADICOFF, Pablo; PAZ, Jorge (2003) “El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo”, Documento de trabajo 242, Universidad del CEMA, Buenos Aires.

M

MARÍN, Gonzalo (2003) *La Ayuda Oficial al Desarrollo, el sector agua y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en España* [on line], Ingeniería Sin Fronteras, Barcelona. <<http://catalunya.ingenieriasinfronteras.org>>

MÁRQUEZ SÁNCHEZ, Fidel; CARRIEL DE MÁRQUEZ, Olinda (1999) “La Pobreza: análisis de conceptos y propuestas”, en *La pobreza y el cambio social* [on line], Universidad Espíritu Santo, Centro de Investigadores, serie: cuadernos de investigación, n° 2. <<http://www.uees.edu.ec/investigacion/cuaderno2/tema2.PDF>>

MATEO, Luz Marina (2004) “La potencia en clave de impotencias”, mimeo.

MEDINA, Fernando (2001) *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso*, Estudios estadísticos y prospectivos, n° 9, CEPAL, Santiago de Chile.

P

PIZZOLITTO, Georgina (2007) *Curvas de Engel de Alimentos, Preferencias Heterogéneas y Características Demográficas de los Hogares: Estimaciones para Argentina*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales [CEDLAS], Documento de Trabajo n° 45, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

R

RAVALLION, Martin (1992) *Poverty Comparisons. A Guide to Concepts and Methods*, Living Standards Measurement Study Working Paper, n° 88, Banco Mundial, Washington.

RAVALLION, Martin (2003) *The Debate on Globalization, Poverty and Inequality: Why Measurement Matters*, World Bank Policy Research Working Paper n° 3038, World Bank, Washington.

RAVALLION, Martin; CHEN, Shaohua (2007) *Absolute Poverty Measures for the Developing World: 1981-2004* [on line], Development Research Group, Banco Mundial. <<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet>>.

RAVIER, Adrián (2004) *Deuda Pública Externa: Origen, desarrollo, default y reestructuración*, Documentos de Trabajo, n° 2, Fundación Friedrich A. von Hayek, Buenos Aires.

REEDY, Sanjay; POGGE, Thomas. (2005) *How not to count the poor* [on line] en el sitio del Institute of Social Analysis <<http://www.socialanalysis.org>>.

S

SARKAR, Jayita; SARKAR, Prabirjit (2008) "Whither New International Economic Order?" [on line] disponible en el sitio web de la Social Science Research Network <<http://ssrn.com>>

SEN, Amartya (1978) *Three notes on the Concept of Poverty*, OIT Income Distribution and Employment. Programme, Working Paper WEP 2-23/WP 65, Ginebra.

SPETH, James; WATANABE, Eimi (1999) *Deuda y Desarrollo Humano Sustentable*, Papel técnico consultivo 4, Gerencia de Desarrollo y División de Gobernación, Oficina de Políticas de Desarrollo, PNUD, Nueva York.

STEIN, Rosa (2003) *Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana* [on line], Departamento de Trabajo Social, Universidad de Brasilia, CSIC, Documento de trabajo 03-05, Brasilia. <<http://www.iesam.csic.es>>

STREETEN, Paul (1989). *Poverty: Concepts and Measurement*. Boston University, Institute for Economic Development, Discussion Paper n° 6, Boston.

T

TOUSSAINT, Eric (2002) *El Banco Mundial y la crisis de la deuda del Tercer Mundo: Puesta en perspectiva histórica* [on line], CADTM, Madrid <www.cadtm.org>.

TOUSSAINT, Eric (2004) *El apoyo del Banco Mundial y del FMI a las dictaduras* [on line], CADTM, Madrid <www.cadtm.org>.

TOUSSAINT, Eric (2004a) *El Banco Mundial, el FMI, la ONU y las reivindicaciones del Tercer Mundo* [on line], CADTM, Madrid <www.cadtm.org>.

V

VILLATORO, Pablo (2007) *Hacia la ampliación del segundo objetivo del milenio. Una propuesta para América Latina y el Caribe*, Serie políticas sociales, n° 132, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Z

ZACAHRIE, Arnaud (2001) *Los diez límites a la iniciativa PPME* [on line], CADTM, Madrid <www.cadtm.org>..

Artículos en publicaciones especializadas

A

“Actualización sobre las emergencias alimentarias” (agosto de 2006) en revista *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria*, n° 3:1-2.

AHLUWALIA, Montek; CARTER, Nicholas; CHENERY, Hollis (1979) “Growth and Poverty in Developing Countries” en *Journal of Development Economics*, n° 6:299-341.

ÁLVAREZ ÁVILA, Gabriela (2002) “Las características del arbitraje del CIADI” en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. II: 206-229.

AMIN, Samir (2006, marzo) “The Millennium Development Goals: A Critique from the South” [on line], en *Monthly Review*, volumen 57, n° 10. <<http://www.monthlyreview.org>>.

ATKINSON, Anthony (1987, julio) “On the Measurement of Poverty”, en *Econometrica*, Vol. 55, n° 4:749-764.

ATKINSON, Anthony (1999, junio) “The Contributions of Amartya Sen to Welfare Economics”, en *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 101, n° 2:173-190.

AYLLÓN, Sara; MERCADER, Magda; RAMOS, Xavier. (2006) “Caracterización de la privación y de la pobreza en Cataluña”, en *Revista de Economía Aplicada*, Vol 44, n° 15: 137-175.

B

BERGER, Klaus (1988) “The New Multilateral Investment Guarantee Agency: Globalizing the Investment Insurance Approach Towards Development” en *Syracuse Journal of International Law And Commerce*, Vol. 15:13-58.

BOLTVINIK, Julio. (1999) “Métodos y medición de la pobreza. Conceptos y tipología”, en revista *Socialis*, n° 1:37-73.

BOLTVINIK, Julio (2003, octubre-diciembre) “Conceptos y medición de la pobreza; la necesidad de ampliar la mirada”, en *Papeles de Población*, nº 38, Universidad autónoma del Estado de México:9-25.

BOLTVINIK, Julio (2003b, mayo) “Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados”, en *Comercio Exterior*, Vol. 53, nº 5: 453-465.

BRADSHAW, Jonathan; AUTUMN, Yu (2003, mayo) “El enfoque de los estándares presupuestarios: el caso del Reino Unido”, en revista *Comercio Exterior*, Vol. 53, nº 5: 466-472.

C

CARRILLO SALCEDO, José Antonio (1972) “El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana” en *Revista Española de Derecho Internacional*, Volumen XXV:119-125, Madrid.

D

DAMIAN, Araceli (2003, enero-abril) “La pobreza de tiempo: una revisión metodológica” en *Estudios demográficos y urbanos*, nº 52:127-162.

DAMIAN, Araceli (2005, septiembre-diciembre) “La pobreza de tiempo. El caso de México”, en revista *Estudios Sociológicos*, volumen 23, nº 69:807-843

DEL RE, Alisa (1995): “Tiempo del trabajo asalariado y tiempo del trabajo de reproducción” en revista *Política y Sociedad*, nº 19:75-81.

DESAI, Meghnad (1992, abril) “Bienestar y privación vitales: propuesta para un índice de progreso social” en *Comercio Exterior*, Vol. 43, número 4: 327-339.

DI PIETRO, Luis (2007, julio) “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en Argentina”, en *Revista Observatorio Social*, nº 16, Asociación Civil Observatorio Social: 4-9.

DJOMBO, Henri (2005) “Progresos, contradicciones y dilemas” en revista *Nuestro Planeta*, tomo 16, nº 2:6-8.

DOMÍNGUEZ DOMÍNGUEZ, Juana; MARTÍN CARABALLO, Ana (2006, diciembre) “Medición de la pobreza. Una revisión de los principales indicadores” en *Revista de métodos cuantitativos para la economía y la empresa*, Universidad Pablo de Olavide: 27-66.

DOS SANTOS, Theotônio (1970) “The Structure of Dependence” en *American Economic Review*, vol. 60:231-236.

F

FERNÁNDEZ, Juan Manuel (2002) “Algunas tendencias nuevas en la teoría e investigación sobre la pobreza”, en *Revista Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 15:19-39.

FOSTER, John Bellamy (2002, 6 de noviembre) “The rediscovery of imperialism” en *Monthly Review*, Vol. 54, nº 6:1-16.

G

GARGALLO LÓPEZ, Bernardo (1997) “John Rawls, ‘Political Liberalism’, y sus críticos”, en *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n° 20, Universidad de Alicante:391-410.

GIALDINO, Rolando (2003) “La pobreza extrema como violación de derecho de toda persona a la vida y a no ser sometida a tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otros derechos humanos” en *Jurisprudencia Argentina*, 2003-1:1079:1100.

GRINSPUN, Alejandro (2004, septiembre) [on line] “From the editor” en revista *In Focus*, PNUD: 2.

I

IMA (2002, junio) “Una propuesta metodológica para monitorear la evolución mensual de la vulnerabilidad a la pobreza en la región” en *Informe Económico*, n° 9, IMA: 17-35.

J

JENKINS, Bruce; ALEXANDER, Nancy (2005, septiembre) “Who Rules the World (Bank)?” en *Bank Information Center-IFI Info Briefs* [on line], n° 1: 1-8.

K

KUNDMÜLLER CAMINITI, Franz; RUBIO GUERRERO, Roger (2006) “El arbitraje del CIADI y el Derecho Internacional de las Inversiones: un nuevo horizonte” en *Lima Arbitration*, N° 1:69-112.

M

MILOBSY, David; GALMBOS, Louis (1995, winter) “The McNamara Bank and Its Legacy, 1968-1987” en *Business and Economic History*, volume 24, n° 2: 167-195.

O

ORSHANSKY, Mollie (1963, julio) “Children of the Poor”, en *Social Security Bulletin*, Vol. 26, n° 7:3-13.

ORSHANSKY, Mollie (1965, enero) “Counting the Poor. Another Look at the Poverty Profile”, en *Social Security Bulletin*, Vol. 28, n° 1:3-29

ORSHANSKY, Mollie (1965b, julio) “Who's Who Among the Poor. A Demographic View of Poverty”, en *Social Security Bulletin*, Vol. 28, n° 7:3-32.

ORSHANSKY, Mollie. (1969, febrero) “How Poverty is Measured”, en *Monthly Labour Review*, Vol. 92, n° 2:37-41.

P

PUIGGRÓS, Adriana; GAGLIANO, Rafael; SOUTHWELL, Myriam (2003): “Complejidades de una educación ‘a la americana’: liberalismo, neoliberalismo y modelos socioeducativos” en *Entrepasados Revista de historia*, n° 24-25:211-230.

R

RAFFER, Kunibter (2004, julio) “Las instituciones de Bretton Woods y las crisis monetarias y financieras” en *Revista de Economía ICE Información Comercial*

Española, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España, nº 816: 113-128.

S

SEN, Amartya (1976) "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement" en *Econometría*, Vol. 44:219-231.

SEN, Amartya (1983, diciembre) "Development: Which way now?", en *Economic Journal*, vol. 93: 742-762.

SEN, Amartya (1992) "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Comercio Exterior*, Vol. 42, nº 4: 310-322

SERSALE DI SERISANO, Carlos. (1997, junio-noviembre) "Reforma de las Naciones Unidas: seguimiento integrado de las Conferencias Globales de las Naciones Unidas de los años 90" en *Revista Relaciones Internacionales*, año 7, número 13: 161-180.

SHETTY, Salil (2004, First Quarter) "No excuses!", en *Global Future Magazine*: 3-5.

SHIHATA, Ibrahim (1986) "Hacia una mayor despolitización de las diferencias relativas a inversiones" en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, nº 18: 233-258.

SHIHATA, Ibrahim (1986b, mayo) "The Settlement of Disputes regarding Foreign Investments: The Role of the World Bank, with Particular Reference to ICSID and MIGA", en *Arab Law Quarterly*, Vol. 1, nº. 3: 265-279.

SRINIVASAN, Judith Tendler (2004, septiembre) "The Unsatisfactory State of Global Poverty Estimation" en revista *In Focus*, PNUD.

T

TEITELBAUM, Alejandro (2004, 2º semestre) "Los tratados bilaterales de Libre Comercio", en *Direito e Democracia, Revista de Ciências Jurídicas*, Vol. 5, nº 2: 341-380.

TOWNSEND, Peter (1954, junio) "Measuring Poverty", en *The British Journal of Sociology*, Vol. 5, nº 2:130-137.

V

VALCÁRCEL, Darío; SÁNCHEZ-TERÁN, Gonzalo (2005, mayo-junio) "La reforma de la ONU y los Objetivos de Desarrollo del Milenio", en *Revista Política Exterior*, Vol. XIX, nº 105: 145-160.

W

WOODS, Ngaire (2000) "The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves" en *World Development*, Vol. 28, nº 5: 823-841.

Ponencias

A

AUSTIN, Gareth (2003, 8 de mayo) “Moneylending and witchcraft: the moral economy of accumulation in colonial asante” [on line], trabajo presentado en Modern Economic History Seminar, London School of Economics and Political Science. <<http://www.lse.ac.uk/collections/economicHistory/pdf/Gareth%20Austin%20Documents/Austin-MoneylendingWitchcraft.pdf>>

C

CARRASCO, Cristina (2001, 18 y 19 de octubre) “Hacia una nueva metodología para el estudio del tiempo y del trabajo” [on line], ponencia presentada en el *Taller Internacional Cuentas Nacionales de Salud y Género*, OPS/OMS-FONASA, Santiago de Chile. <<http://www.paho.org/Spanish/HDP/hdw/chile-cric.PDF>>

CLAY, Edward (2002, 11 y 12 de julio) “Food security: concepts and measurement”, trabajo presentado en la *FAO Expert Consultation on Trade and Food Security: Conceptualising the Linkages*, Roma.

D

DAÑINO ZAPATA, Roberto (2005, 24 de agosto) “Arbitraje Comercial y de Inversiones con el Estado. El CIADI: 40 años después”, trabajo presentado en el *Primer Seminario Internacional de Arbitraje*, Centro de Conciliación y Arbitraje Nacional e Internacional de la Cámara de Comercio de Lima, Lima.

DUBOIS, Alfonso (2001, abril) “Las nuevas referencias del desarrollo del Banco Mundial: Análisis crítico de una propuesta”, trabajo presentado en el *III Encuentro de la Sociedad de Economía Mundial*, Madrid.

F

FIRMENICH, Beatriz (2002, 5 de septiembre) “Igualdad, capacidad y el ámbito de la libertad en Amartya Sen: un desafío ético” [on line], trabajo presentado en FCE-UBA, Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID, gobierno de Noruega, gobierno de Francia, Corporación Andina de Fomento, *Los desafíos éticos del desarrollo*, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires. <http://www.iadb.org/Etica/Documentos/ar2_pat_igual.doc>.

G

GOLOVANEVSKY, Laura (2003, 13 al 16 de agosto) “Inserción laboral y pobreza. Un estudio de caso: el aglomerado san salvador de Jujuy-Palpala” [on line], trabajo presentado en ASET, 6° Encuentro Nacional de Estudios del Trabajo, *Los trabajadores y el trabajo en la crisis*, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires <<http://www.aset.org.ar/congresos/6/default.htm>>

GORDON, David (2002, 24 y 25 de mayo) “Measuring Poverty and Social Exclusion in Britain” [on line], boorador del trabajo a ser presentado en *The Dynamics of Poverty: social omnibus or underclass wagon Conference*, Central European University, Budapest <http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/conf_pap/02budapest_dg.pdf>

K

KIRCHNER, Alicia (2003) “Combatiendo la pobreza junto a la sociedad civil” [on line], trabajo presentado en el *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28 al 31 de octubre <unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047502.pdf>.

M

MAESTRO YARZA, Irene (2001, 25-26 de mayo) “El Banco Mundial: origen, funciones, mecanismos de funcionamiento y políticas de desarrollo” trabajo presentado en las Jornadas *El sud enfront la política del Banc Mundial*, FCONGD, Barcelona.

MATES, Carol (2002, 8 de mayo) “Recent developments at IFC”, trabajo presentado en el *Seminar on Monetary and Financial Law*, Fondo Monetario Internacional, Washington.

MÓDOLO, Cristian (2004, noviembre) “Los peligros institucionales del Plan Jefes y Jefas de Hogar” [on line], trabajo presentado en las *Novenas Jornadas Investigaciones en la Facultad*, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario, 26 al 29 de noviembre <<http://www.fcecon.unr.edu.ar>>.

S

SANCHEZ FERNANDEZ, Patricio (2005) “Cuantificación de la pobreza mediante indicadores alternativos” [on line], ponencia presentada en el *Primer encuentro internacional sobre Pobreza, desigualdad y convergencia*, Eumed.net, 3 al 30 de marzo de 2005 <<http://www.sicbasa.com/rionda/eventosvirtuales/>>.

SURASKY, Javier (2004, 11 y 12 de noviembre) “Pobreza: medición y presencia en el Índice de Desarrollo Humano y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio” ponencia presentada en el *II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI*, UNLP, La Plata.

Informes periódicos

B

BANCO MUNDIAL (1990) *World Development Report 1990: Poverty*, Banco Mundial y Oxford University Press, Washington.

BANCO MUNDIAL (2001c) *The World Bank Annual Report*, Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL (2001e) *World development report 2000/2001. Attacking poverty*, Banco Mundial-Oxford University Press, Washington-Nueva York.

BANCO MUNDIAL (2004c) *Global Monitoring Report 2004: Policies and Actions for Achieving the Millennium Development Goals and Related Outcomes*, Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL (2005) *Informe Anual 2005: reseña del ejercicio*, Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL (2005b) *The World Bank Group 2005 Trust Funds Annual Report*, Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL (2005f) *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo 2004. Los aportes del Banco Mundial al alivio de la pobreza*, Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL (2005h) *Global Monitoring Report 2005. Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum*, Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL (2006b) *World Development Report 2006. Equity and Development*, Banco Mundial y Oxford University Press, Nueva York-Washington.

BANCO MUNDIAL (2007) *Global Monitoring Report 2007. Millennium Development Goals: Confronting the Challenges of Gender Equality and Fragile States*, Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL (2007b) *The little green data book 2007*, Banco Mundial, Washington.

C

CEPAL (2000) *Panorama social de América Latina 2000*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2006) *Panorama social de América Latina 2005*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2007) *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL, Santiago de Chile.

CFI (1996) *Informe anual 1996*, CFI, Washington.

CFI (1998b) *1998 IFC Annual Report*, CFI, Washington.

CIADI (2001) *Informe Anual del CIADI. Año 2001*, CIADI, Washington.

CIADI (2002) *Informe Anual del CIADI Año 2002*, CIADI, Washington.

CIADI (2003) *Informe Anual del CIADI Año 2003*, CIADI, Washington.

CIADI (2004) *Informe Anual del CIADI Año 2004*, CIADI, Washington.

CIADI (2005) *Informe Anual del CIADI Año 2005*, CIADI, Washington.

CIADI (2006b) *Informe Anual del CIADI Año 2006*, CIADI, Washington.

E

EDUCATION FOR ALL (2005) *Education for All Global Monitoring Report. Literacy for life*, UNESCO, París.

F

FAO (2005) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2005. La erradicación del hambre en el mundo: clave para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio*, FAO, Roma.

FAO (2006) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2006. La erradicación del hambre en el mundo: evaluación de la situación diez años después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, FAO, Roma.

FONDO MUNDIAL DE LUCHA CONTRA EL SIDA, LA TUBERCULOSIS Y LA MALARIA (2006b) *Annual Report 2006*, OMS, Ginebra.

I

IEA (2006) *Key world energy statistics 2006*, International Energy Agency, París.

ILAC (2006) *Argentina 2006: indicadores*, Ministerio de Salud y Ambiente, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Buenos Aires.

M

MINISTERIO DE ECONOMÍA (2001) *Informe Económico Trimestral*, número 36, cuarto trimestre de 2000, MECON, Buenos Aires.

MINISTERIO DE SALUD (2004, octubre). *Boletín sobre el SIDA en la Argentina*, Ministerio de Salud, Buenos Aires.

MINISTERIO DE SALUD (2007) *Indicadores de salud seleccionados*. República Argentina - años 2000 a 2005, Ministerio de Salud-Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

MINISTERIO DE SALUD, Organización Panamericana de la Salud (2007) *Indicadores Básicos. Argentina 2007*, Buenos Aires.

N

NACIONES UNIDAS (2005) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2005*, Naciones Unidas, Nueva York.

NACIONES UNIDAS (2006) *The Millennium Development Goals. Report 2006*, Naciones Unidas, Nueva York.

NACIONES UNIDAS (2006b) *The Millennium Development Goals. Report 2006. Statistical Annex*, Naciones Unidas, Nueva York.

NACIONES UNIDAS (2007) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2007*, Naciones Unidas, Nueva York.

O

OCDE (2007) *Development cooperation report 2006*, OECD Publications, Paris.

OMC (2002) *Informe Anual 2002 de la Organización Mundial del Comercio*, OMC, Francia.

OMGI (2002b) *MIGA 2002 Annual Report*, OMGI, Washington.

OMGI (2003) *MIGA 2003 Annual Report*, OMGI, Washington.

OMGI (2004c) *MIGA 2004 Annual Report*, OMGI, Washington.

OMGI (2005) *MIGA 2005 Annual Report*, OMGI, Washington.

OMGI (2005) *MIGA 2006 Annual Report*, OMGI, Washington.

OMS (2003) *Informe sobre la salud en el mundo 2003. Forjemos el futuro*, OMS, Ginebra.

OMS (2007) *Global tuberculosis control: surveillance, planning, financing. WHO Report 2007*, OMS, Ginebra

ONU-HÁBITAT (2006) *State of the World's Cities 2006/7. The Millennium Development Goals and Urban Sustainability*, ONU-Hábitat, Londres.

ONUSIDA (2006) *Informe sobre la epidemia mundial de SIDA 2006*, ONUSIDA, Nueva York.

ONUSIDA-OMS (2006) *Situación de la epidemia de SIDA: diciembre de 2006*, ONUSIDA, Ginebra.

OXFAM (2007) *La Realidad de la Ayuda 2006-2007*, Intermón-Oxfam, Barcelona.

P

PNUD (1990) *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*, Mundiprensa, Nueva York-Madrid.

PNUD (1997) *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Mundiprensa, Nueva York-Madrid.

PNUD (1998) *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, Mundiprensa, Nueva York-Madrid.

PNUD (2000) *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, Mundiprensa, Nueva York-Madrid.

PNUD (2000b) *Informe del PNUD sobre la Pobreza 2000. Superar la pobreza*, PNUD, Nueva York.

PNUD (2003) *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*, Mundiprensa, Nueva York-Madrid.

PNUD (2005) *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*, Mundiprensa, Nueva York-Madrid.

PNUD (2006) *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, Mundiprensa, Nueva York-Madrid.

PNUMA (2006) *Geo Anuario 2006. Generalidades de nuestro cambiante entorno*, PNUMA, Nairobi.

PNUMA (2007) *Geo Anuario 2007. Un panorama de nuestro cambiante medio ambiente*, PNUMA, Nairobi.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA (2005) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País 2005*, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA (2006) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de seguimiento 2005-2006*, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA (2007) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País 2007*, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA (2007b) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País 2007-Metadata*, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

R

RBM; OMS; UNICEF (2005) *World Malaria Report 2005*, OMS-UNICEF, Ginebra.

S

SOCIAL WATCH (2005) *Social Watch Informe 2005. Rugidos y murmullos*, Instituto del Tercer Mundo, Montevideo.

SOCIAL WATCH (2006) *Social Watch Informe 2006. Arquitectura imposible*, Instituto del Tercer Mundo, Montevideo.

T

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2005) *Annual Report*, TI, Berlín.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2004) *Annual Report*, TI, Berlín.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2003) *Annual Report*, TI, Berlín.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2003) *Annual Report*, TI, Berlín.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2002) *Annual Report*, TI, Berlín.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2001) *Annual Report*, TI, Berlín.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2000) *Annual Report*, TI, Berlín.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (1999) *Annual Report*, TI, Berlín.

U

UN-HABITAT (2007) *Global Report on Human Settlements. Enhancing urban safety and security*, UN-Habitat, Nairobi.

UNCTAD (2006) *Investment report 2006. FDI from developing and transition economies: implications for development*, United Nations, Nueva York-Geneva.

UNFPA (2005) *Estado de la población mundial 2005. La promesa de igualdad, equidad de género, salud reproductiva y Objetivos de Desarrollo del Milenio*, UNFPA, Nueva York.

UNFPA (2007) *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, UNFPA, Nueva York.

UNICEF (2005) *Estado Mundial de la Infancia 2005: la infancia amenazada*, UNICEF, Nueva York.

UNICEF (2006) *Estado Mundial de la Infancia 2006: excluidos e invisibles*, UNICEF, Nueva York.

UNICEF (2007) *Estado Mundial de la Infancia 2007: la mujer y la infancia. El doble dividendo de la igualdad de género*, UNICEF, Nueva York.

Otros informes

A

ADB (2000) *Rural Infrastructure Development, A Study on Ways to Support Poverty Reduction Projects*, Final Report (ADB / TA 3150-PRC).

AIF (2005) *Colaboración para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio. Aumento de los recursos de la AIF: decimocuarta reposición*, Informe de los Directores Ejecutivos de la Asociación Internacional de Fomento a la Junta de Gobernadores, AIF, Washington.

APARICIO, Susana; CAMPOS, Martín; CARDARELLI, Graciela; CHIARA, Magdalena; DI VIRGILIO, María Mercedes; DORREGO, Gabriela; ESTRUCH, Dolores; DURO, Elena; LÓPEZ, Leandro; NIRENBERG, Olga; NOVICK, Marta; MACEIRA, Verónica; PONCE, Gustavo.; WAISGRAIS, Sebastián (2007) *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*, Oficina de la OIT en Argentina-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

B

BANCO MUNDIAL (1986) *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, BM, Washington.

BANCO MUNDIAL (1993) *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press, Policy Research Report, Washington.

BANCO MUNDIAL (1999) *Effective Implementation: Key to Development Impact*. Grupo de Tareas de la Gestión de Cartera, Washington.

BANCO MUNDIAL (2001) *Adjustment lending retrospective: final report*, Operations Policy And Country Services, World Bank, Washington.

BANCO MUNDIAL (2001b) *Assessment of Strategic Compact*, International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association, Strategy and Resource Management Vice Presidency, Banco Mundial, Washinton.

BANCO MUNDIAL (2002) *Millennium Development Goals*, Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL (2003) *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals*, Naciones Unidas, Nueva York.

BANCO MUNDIAL (2003b) *Argentina. Crisis y pobreza 2003. Informe de Evaluación de la Pobreza*. Vol. 1: Informe Principal, Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL (2003c) *El desafío de Argentina: crecimiento, inclusión social y gobernabilidad*, Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL (2004b, 9 de agosto) *Disclosing IDA Country Performance Ratings* (IDNR2004-0210), Washington.

BANCO MUNDIAL (2005c) *World Bank Group Historical Chronology*, The World Bank Group Archives, 2005.

BANCO MUNDIAL (2005d) *Getting to Know the World Bank*, Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL (2005g) *Millennium Development Goals. Progress and Prospects in Europe and Central Asia*, Banco Mundial, Washington.

BIRF (1965) *Informe de los Directores Ejecutivos acerca del Convenio sobre Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de de otros Estados*, BIRF, Washington.

BOSSIO, Juan Carlos; ARIAS, Sergio; LANDRA, Flavio; GARCILAZO, Diego; VERONESI, Inés; COLOMBINI, Ricardo (2007) *Notificación de casos de tuberculosis en la República Argentina. Período 1980-2006*, Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Dr. Emilio Coni, Ministerio de Salud, Santa Fe.

D

DIÁLOGO ARGENTINO (2002) *Bases para el Diálogo*, Presidencia de la Nación-Cáritas-PNUD, Buenos Aires.

DIÁLOGO ARGENTINO (2002b) *Construir la transición*, Presidencia de la Nación-Cáritas-PNUD, Buenos Aires.

E

EXPERT GROUP ON POVERTY STATISTICS [Rio Group] (2006) *Compendium of best practices in poverty measurement*, Río de Janeiro.

F

FAO (2003) *Trade reforms and food security. Conceptualizing the linkages*, FAO, Roma.

FMI (2001) *¿Qué se ha logrado con el alivio de la deuda proporcionado a los países pobres?* [on line], Ficha técnica del FMI, FMI, Washington. Versión digital en <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/povdets.htm>>.

FMI (2003) *Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991-2001*, Oficina de Evaluación Independiente, FMI, Washington.

FONDO MUNDIAL DE LUCHA CONTRA EL SIDA, LA TUBERCULOSIS Y LA MALARIA (2006) *Investing in impact. Mid-year results report 2006*, OMS, Ginebra.

H

HEC-CEPAL (2003) *Para entender diez años de convertibilidad en la Argentina*, Edición digital, CEPAL, Buenos Aires.

I

ICP (2007) *2005 International Comparison Program Preliminary Results*, Banco Mundial, Washington. Disponible on line en <www.worldbank.org/data/icp>.

IFIAC (2000) *Informe de la Comisión de Asesoramiento para las Instituciones Financieras Internacionales. Allan H. Meltzer, Presidente*. The Heritage Foundation, Washington.

L

LANGHAMMER, Penny; BAKARR, Mohammed; BENNUN, León; BROOKS, Thomas; CLAY, Rob; DARWALL, Will; DE SILVA, Naamal; EDGAR, Graham; EKEN, Güven; FISHPOOL, Lincoln; FONSECA, Gustavo; FOSTER, Mattheu; KNOX, David; MATIKU, Paul; RADFORD, Elizabeth; RODRIGUES, Ana; SALAMAN, Paul; SECHREST, Wes; TORDOFF, Andrew (2007). *Identification and Gap Analysis of Key Biodiversity Areas: Targets for Comprehensive Protected Area Systems*, IUCN, Gland.

LOZANO, Claudio; RAMERI, Ana; RAFFO, Tomás (2005, 29 de junio) "El Hambre es un crimen. La Infantilización de la Pobreza en Argentina" *Informe CTA*, Buenos Aires.

M

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA (2004) *El desarrollo de la educación. Informe Nacional de Argentina*, Oficina Internacional de Educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Buenos Aires.

N

NACIONES UNIDAS (2000) *Nosotros los pueblos* (A/54/2000) [on line], Informe del Secretario General a la Cumbre del Milenio, <<http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/>>.

NACIONES UNIDAS (2001). *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York.

NACIONES UNIDAS (2001b) *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio* (A/56/326), Informe del Secretario General, Naciones Unidas, Nueva York.

NACIONES UNIDAS (2002b) *Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas* (A/57/270) Informe del Secretario General, Naciones Unidas, Nueva York.

NACIONES UNIDAS (2003) *Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas* (A/58/323) Informe del Secretario General, Naciones Unidas, Nueva York

NACIONES UNIDAS (2004b) *Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas* (A/59/282) Informe del Secretario General, Naciones Unidas, Nueva York.

NACIONES UNIDAS (2005b) *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* (A/59/2005), Informe del Secretario General, 21 de marzo de 2005, Naciones Unidas, Nueva York.

NACIONES UNIDAS (2006c): *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización* (A/61/1), Secretaría General, Naciones Unidas, Nueva York.

NACIONES UNIDAS (2006d) *Aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y Fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)* (A/61/262), Informe del Secretario General, Naciones Unidas, Nueva York.

O

OCDE (1996) *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, OECD Publications, París.

OCDE (2001) Glossary of Key Terms and Concepts [on line] en *Development Co-operation Report: Efforts and Policies of Members of the Development Assistance Committee* <stats.oecd.org/glossary/> (último ingreso 29/5/2007).

ODDONE, Francesco (2005) *Una respuesta no adecuada. El nuevo marco de sostenibilidad de la deuda del Banco Mundial/FMI*, Documento de Posicionamiento, Red Europea en Deuda y Desarrollo, septiembre 2005, Bruselas.

OIT (1976) *Empleo, Crecimiento y Necesidades Básicas*, OIT, Ginebra.

- OIT (1999) *Memoria del Director general de la OIT: Trabajo Decente*. Conferencia Internacional del Trabajo, 87° Reunión, OIT, Ginebra.
- OIT (2007) *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*, Informe del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 96° Reunión, OIT, Ginebra.
- OMGI (1998) *MIGA the first ten years*, OMGI, Washington.
- OMS (2004) *Unsafe abortion. Global and regional estimates of the incidence of unsafe abortion and associated mortality in 2000, Fourth edition*, OMS, Ginebra.
- OMS (2004b) *Estrategia de salud reproductiva para acelerar el avance hacia la consecución de los objetivos y las metas internacionales de desarrollo*, OMS, Ginebra.
- OMS; ALIANZA ALTO A LA TUBERCULOSIS (2006) *Plan Mundial para detener la tuberculosis 2006-2015. Actuar para salvar vidas: hacia un mundo sin tuberculosis*, OMS, Ginebra.
- OMS; ALIANZA ALTO A LA TUBERCULOSIS (2006b) *The Stop TB Strategy. Building on and enhancing DOTS to meet the TB-related Millennium Development Goals*, OMS, Ginebra.
- OMS; UNICEF (2004) *Alcanzar los ODM en materia de agua potable y saneamiento. Evaluación a mitad de periodo de los progresos realizados*, Programa Conjunto de Vigilancia del Abastecimiento de Agua y el Saneamiento, Ginebra y Nueva York.
- OMS; UNICEF (2005) *Water for Life: Making it Happen*. Programa Conjunto de Vigilancia del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento, Ginebra y Nueva York.
- OMS; UNICEF (2006) *Meeting the MDG drinking water and sanitation target: the urban and rural challenge of the decade*, Programa Conjunto de Vigilancia del Abastecimiento de Agua y el Saneamiento, Ginebra.
- OMS; UNICEF; UNFPA (2004) *Maternal Mortality in 2000: estimates developed by WHO, UNICEF and UNFPA*, Ginebra.
- OXFAM (2005) *Pagar el precio. Por qué los países ricos deben invertir ahora en una guerra contra la pobreza*, Intermón-Oxfam, Madrid.
- P**
- PEARSON, Lester (1969) *Partners in Development. Report of the Commission on International Development*, Praeger Publishers, Nueva York.
- PNUD (2002) *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina/2002*, PNUD, Buenos Aires.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA (2003) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Argentina. La oportunidad para su reencuentro*, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- PROYECTO DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS (2004) *Health, Dignity, and Development: What Will it Take?*, Grupo de Trabajo sobre Agua y Saneamiento, Naciones Unidas, Londres-Nueva York.

PROYECTO DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS (2004b) *An Enhanced Strategy for Reducing Extreme Poverty by the Year 2015*, Grupo de trabajo sobre Pobreza y Desarrollo Económico, Naciones Unidas, Nueva York.

PROYECTO DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS (2005) *Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Naciones Unidas, Nueva York.

PROYECTO DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS (2005b) *Report of the UN Millennium Project Task Force on Education and Gender Equality. Toward universal primary education: investments, incentives, and institutions*, Earthscan, Nueva York-Londres.

PROYECTO DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS (2005c) *Report of the UN Millennium Project Task Force on Task Force on Child Health and Maternal Health. Who's got the power? Transforming health systems for women and children*, Earthscan, Nueva York-Londres.

PROYECTO DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS (2005d) *Report of the UN Millennium Project Task Force on Hunger. Halving Hunger: It Can Be Done*, Earthscan, Nueva York-Londres.

R

RBM (2005) *Roll Back Malaria Global Strategic Plan 2005-2015*, RBM, Ginebra.

S

SAGIJ (2003) *Estudio sobre la Población Adolescente en Argentina*, Sociedad Argentina de Ginecología Infanto-Juvenil, Buenos Aires.

U

UMSEF (2007) *Informe sobre deforestación en Argentina*, Dirección de Bosques, Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

UNESCO (2005) *Children Out of School. Measuring Exclusion from Primary Education*, UNESCO Institute for Statistics, Montreal.

UNESCO (2008) *Educación para todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta? Informe de seguimiento de la EPT en el mundo*, UNESCO, París.

UNFPA (2004) *Mortalidad materna: actualización 2004. El parto en buenas manos*, UNFPA, Nueva York.

Documentos

B

BANCO MUNDIAL (2006) *Refuerzo del Compromiso del Banco Mundial con los Países Asociados del BIRF*. Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL y FMI (2004) *Debt Sustainability in Low-Income Countries. Proposal for an Operational Framework and Policy Implications*, Banco Mundial-FMI, Washington.

BENN, Hilary (2006, 14 de marzo) Speech [on line]. En ODI and All Party Parliamentary Group in overseas development, *International development system fit for the 21st Century*, Londres. <<http://www.odi.org.uk/speeches>>.

BONO VOX (2004, 29 de septiembre) Speech [on line]. *Labour Party Conference*, Brighton. Versión digital en <<http://www.data.org/archives/000605.php>>.

C

CGAP (2005, agosto) *Documento crítico sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio* [on line], en el sitio web de la Campaña del Milenio: voces contra la pobreza <<http://spanish.millenniumcampaign.org>>.

CIADI (2006) *Reglamento del Mecanismo Complementario*, CIADI, Washington.

COMISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO MERCANTIL INTERNACIONAL (2000) *Guía Legislativa de la CNUDMI sobre proyectos de infraestructura con financiación privada*, Naciones Unidas, Nueva York.

D

DALLEK, Robert (1993) *Transcript, Robert S. McNamara Oral History, Special Interview I, 3/26/93*, Internet Copy, LBJ Library.

I

INE-UDAPE (2002) *Bolivia: Mapa de Pobreza 2001*, Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, La Paz.

INDEC (1984) *La Pobreza en Argentina*, Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina, Buenos Aires.

K

KEYNES, John Maynard (1944) "Statement by Lord Keynes on the proposed Bank for Reconstruction and Development" [on line] <<http://www.ena.lu/europe/19451949-pioneering-phase/statement-lord-keynes-1944.htm>>

M

MINISTERIO DE SALUD (s/f) *Guía de nociones generales para abordar la problemática de chagas con la comunidad* [on line], sitio web del Ministerio de Salud, Programa Federal de Chagas <www.msal.gov.ar>

N

NACIONES UNIDAS, OCDE, BM, FMI (2000) *Un mundo mejor para todos: consecución de los objetivos de desarrollo internacional*. ONU-OCDE-BM-FMI.

NACIONES UNIDAS (2000b) *Declaración del Milenio (A/Res/55/2)*, Asamblea General, Naciones Unidas, Nueva York.

NACIONES UNIDAS (2002) *Pobreza y Derechos Humanos. Programa de trabajo del Grupo ad hoc para la realización del estudio tendiente a contribuir a las bases de una declaración internacional sobre los derechos humanos y la extrema pobreza (E/CN.4/Sub.2/2002/15)*, Naciones Unidas, Nueva York.

NACIONES UNIDAS (2004) *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra.

NATSIOS, Andrew (2005, 12 de octubre) "Five debates on international development. The U.S. perspective" [on line] en *A U.S. perspective on development policy in 2005 and beyond*, ODI, Reino Unido. <http://www.odi.org.uk/speeches/apgood/apgood_oct12/>

O

OCDE (2001) Glossary of Key Terms and Concepts [on line] en *Development Cooperation Report: Efforts and Policies of Members of the Development Assistance Committee* <stats.oecd.org/glossary/> (último ingreso 29/5/2007).

OMC (2001, 14 de noviembre): Declaración Ministerial de la Conferencia Ministerial de la OMC en su cuarto período de sesiones [on line] <<http://www.wto.org/>>.

OMS (1992) *International statistical classification of diseases and related health problems: 10th revision*. OMS, Ginebra.

OMS (1999) *Protocolos de Evaluación Sanitaria Rápida en Situaciones de Emergencia*, OMS, Ginebra.

ONUSIDA (1997) *La tuberculosis y el SIDA. Punto de vista del ONUSIDA*, colección ONUSIDA de prácticas óptimas, ONUSIDA, Ginebra.

P

PABLO VI (1967) *Carta Encíclica Populorum Progressio sobre el Desarrollo de los Pueblos*, Pascua de 1967 [on line] <www.uca.edu.ar>

PEARSON, Lester (1972) *Public Address at St. Martin-in-the-Fields on the Occasion of the Presentation to Him of the Victor Gollancz Humanity Award*, London, June 13, 1972.

U

UN-HABITAT (2004) *Urban Indicators Guidelines: Monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals*, UN-Habitat, Nairobi.

Artículos en medios periodísticos y portales de información general

B

BARDINI, Roberto (2005, 3 de junio) "La historia secreta que nunca revelará The Washington Post" [on line], colectivo *Bellaciao*, <<http://bellaciao.org/>>.

BERMÚDEZ, Ismael; CAMPANARIO, Sebastián; BORAGNI, Claudia (2002, 14 de abril) "Las 10 incógnitas que desvelan a Remes" [on line] en Diario *La Nación* on line, Suplemento Económico.

BIANCHI BUSTOS, Marcelo (2004) "La educación desde los 90 a la actualidad" [on line] en Liceus. Portal de Humanidades. <www.liceus.com/>.

C

CABALLERO, Ricardo; DORNBUSCH, Rudiger (2002) *Argentina: A Rescue Plan That Works* [on line], disponible en el sitio del MIT <<http://econ-www.mit.edu>>

CASTRO, María Giselle (2003, 12 de diciembre) “Récord de juicios contra el país ante el Banco Mundial”, en diario *La Nación* (Argentina), economía.

CASTELLS, Manuel (1994, 15 de febrero) “El fetiche monetario internacional”, en *El País* (España). *Economía*: 15.

CHIMURIS, Ramiro (2005, 16 de septiembre) “Orientales, la Patria o el CIADI” [on line] en *Rebelión* <www.rebelion.org>.

CLAIRMONT, Frederic (1994, diciembre) Cinquante ans après, la faillite du système de Bretton Woods en Revista *Le Monde Diplomatique*:12-13, Paris.

CROOK, Clive (1991, 12 de octubre). “Sisters in the Wood. A Survey of the IMF and the World Bank” en *The Economist* (insert).

D

DOWNES, Patricia (2005, 11 de julio) “En la Argentina persiste la discriminación hacia la mujer”, en diario *Clarín* (Argentina), Sociedad.

F

FASCIOLI, Ana (2004, marzo) “Capacidades, perfeccionismo y autonomía del sujeto en el pensamiento de Amartya Sen”, en *Actio* [revista digital], Año 2, n° 2, Departamento de Filosofía de la Práctica de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República Uruguay. 69-88 <<http://www.fhuce.edu.uy/public/actio/num2-2/>>

FERNÁNDEZ LÓPEZ, Manuel (2006, 10 de septiembre) “Booth. La línea de pobreza”, *Página 12*, Suplemento Cash.

G

GAMBINA, Julio (2004, 7 de marzo) “Argentina 2003: ¿A quién le sirve el acuerdo con el FMI?” [on line], disponible en el sitio de la *Red de Estudios de la Economía Mundial* <<http://www.redem.buap.mx>>

GURWITZ, Jonathan (2006, 24 de septiembre) “La esperanza se nos puede escapar” en *El nuevo Herald, Perspectiva*: 23-A.

O

O’DONELL, Mario (2000, 11 de noviembre) “Cómo será el blindaje”, en diario *La Nación* (Argentina), Economía.

O’DONELL, Mario (2001, 12 de julio) “Según el FMI, el país no caerá en cesación de pagos ni devaluará”, en diario *La Nación* (Argentina), Economía.

P

POSTREL, Virginia (2002, 15 de agosto) “Economic Scene; The rich get rich and poor get poorer. Right? Let's take another look” [on line] en *New York Times*. <www.nytimes.com>.

R

RAJAMOORTHY, T (2004, septiembre-octubre) “Bretton Woods y el triunfo de la hegemonía de Estados Unidos” [on line] en *Revista del Sur*, nº 155-156, Montevideo. <<http://www.redtercermundo.org.uy>>

RAMONET, Ignacio (2001, 12 de febrero) El consenso de Porto Alegre, en *El País on line*, número 1746. <www.elpais.es>

TYLER, Patrick (1992, 8 de marzo) “U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop” *The Nueva York Times*: pp. 1.

W

WOLFENSOHN, James (2000, 13 de marzo) “Limiting the Scope of the World Bank” en *The Washington Post. Opinion*:A-17.

WORLD BANK WATCHERS (1997, diciembre) “New Bank Management Plans Nearly 70% Increase In Lending In Two Years”, en *News and Notices* [on line], número 19: 4-8.

Entrevistas realizadas por el autor (mes y año de la entrevista)

ANGULO BARTUREN, Carmelo.

Ex Representante Residente del Sistema de Naciones Unidas en Argentina (noviembre de 2003).

CONTARELLI, Jorge.

Médico en la sala de pacientes infectados con VIH del Hospital San Juan de Dios de la ciudad de La Plata (junio de 2004).

GARCÍA MUÑOZ, Soledad.

Ex presidenta de Amnesty Internacional Argentina y abogada especialista en cuestiones de género (junio de 2004).

VILLALONGA, Juan Carlos.

Director de Campañas de Greenpeace Argentina (abril de 2004).

VINOCUR, Juan Pablo.

Asesor en Políticas Públicas del PNUD, Argentina (marzo de 2005 y abril de 2006).

**ANEXO 1: COMPOSICIÓN DE GRUPOS DE PAÍSES Y REGIONES
(NOMENCLATURA ODM)**

Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas

Agrupamientos geográficos (pertenencia a otros grupos)				
Región Sub-región	Países menos desarrollados	Países sin litoral	Pequeños Estados insulares en desarrollo	Nivel de ingresos (BM)
Comunidad de Estados Independientes (CEI)				
CEI en Europa				
Belarús				Bajo-medio
República de Moldova		X		Bajo
Federación de Rusia				Bajo-medio
Ucrania				Bajo
CEI en Asia				
Armenia		X		Bajo
Azerbaiyán		X		Bajo
Georgia				Bajo
Kazajstán		X		Bajo-medio
Kirguistán		X		Bajo
Tayikistán		X		Bajo
Turkmenistán		X		Bajo-medio
Uzbekistán		X		Bajo
África				
África Septentrional				
Argelia				Bajo-medio
Egipto				Bajo-medio
Jamahiriya Árabe Libia				Alto-medio
Marruecos				Bajo-medio
Sahara occidental				
Túnez				Bajo-medio
África subsahariana				
Angola	x			Bajo
Benin	x			Bajo
Botswana		X		Alto-medio
Burkina Faso	x	X		Bajo
Burundi	x	X		Bajo
Cabo Verde	x		x	Bajo-medio
Camerún				Bajo
Chad	x	X		Bajo

La Piedad de Caín. Los ODM y la lucha contra la pobreza

Comores	x			Bajo
Congo				Bajo
Costa de Marfil				Bajo
Djibouti	x			Bajo-medio
Eritrea	x			Bajo
Etiopía	x	X		Bajo
Gabón				Alto-medio
Gambia	x			Bajo
Ghana				Bajo
Guinea	x			Bajo
Guinea Ecuatorial	x			Bajo
Guinea-Bissau	x		x	Bajo
Kenya				Bajo
Lesotho	x	X		Bajo
Liberia	x			Bajo
Madagascar	x			Bajo
Malawi	x	X		Bajo
Malí	x	X		Bajo
Mauritania	x			Bajo
Mauricio			x	Alto-medio
Mayotte				Alto-medio
Mozambique	x			Bajo
Namibia				Bajo-medio
Níger	x	X		Bajo
Nigeria				Bajo
República Centroafricana	x	X		Bajo
República Democrática del Congo	x			Bajo
República Unida de Tanzania	x			Bajo
Reunión				
Rwanda	x	X		Bajo
Santo Tomás y Príncipe	x		x	Bajo
Senegal	x			Bajo
Seychelles			x	Alto-medio
Sierra Leone	x			Bajo
Somalia	x			Bajo
Sur África				Bajo-medio
Sudán	x			Bajo
Swazilandia		X		Bajo-medio
Togo	x			Bajo
Uganda	x	X		Bajo

Zambia	x	X		Bajo
Zimbabwe		X		Bajo
América Latina y el Caribe				
Caribe				
Anguila				
Antigua y Barbuda			x	Alto-medio
Antillas Neerlandesas			x	Alto
Aruba			x	Alto
Bahamas			x	Alto
Barbados			x	Alto-medio
Cuba			x	Bajo-medio
Dominica			x	Alto-medio
Grenada			x	Alto-medio
Guadalupe				
Haití	x		x	Bajo
Islas Vírgenes Británicas				
Islas Vírgenes de los Estados Unidos			x	Alto
Islas Caimán				Alto
Islas Turcas y Caicos				
Jamaica			x	Alto-medio
Martinica				
Montserrat				
Puerto Rico				Alto-medio
República Dominicana			x	Bajo-medio
Saint Kitts y Nevis			x	Alto-medio
San Vicente y las Granadinas			x	Bajo-medio
Santa Lucía			x	Alto-medio
Trinidad y Tobago			x	Alto-medio
América Latina				
Argentina				Alto-medio
Belice			x	Bajo-medio
Bolivia				Bajo-medio
Brasil				Alto-medio
Chile				Alto-medio
Colombia				Bajo-medio
Costa Rica				Alto-medio
Ecuador				Bajo-medio
El Salvador				Bajo-medio
Guatemala				Bajo-medio

La Piedad de Caín. Los ODM y la lucha contra la pobreza

Guayana Francesa				
Guyana				Bajo-medio
Honduras				Bajo-medio
Islas Malvinas				
México				Alto-medio
Nicaragua				Bajo
Panamá				Alto-medio
Paraguay		X		Bajo-medio
Perú				Bajo-medio
Surinam			x	Bajo-medio
Uruguay				Alto-medio
Venezuela				Alto-medio
Asia				
Asia oriental				
China				Bajo-medio
Hong Kong (región administrativa especial de China)				Alto
Macao (región administrativa especial de China)				Alto
Mongolia		X		Bajo
República de Corea				Alto
República Popular Democrática de Corea				Bajo
Asia meridional				
Afganistán	x	X		Bajo
Bangladesh	x			Bajo
Bhután	x	X		Bajo
India	x			
Irán (República Islámica del)				Bajo-medio
Maldivas	x		x	Bajo-medio
Nepal	x	X		Bajo
Pakistán				Bajo
Sri Lanka				Bajo-medio
Asia sudoriental				
Brunei Darussalam				Alto
Camboya	x			Bajo
Indonesia				Bajo
Malasia				Alto-medio
Myanmar	x			Bajo

La Piedad de Caín. Los ODM y la lucha contra la pobreza

Filipinas				Bajo-medio
República Democrática Popular Lao	x	X		Bajo
Singapur			x	Alto
Tailandia				Bajo-medio
Timor-Leste				Bajo
Viet Nam				Bajo
Asia Occidental				
Arabia Saudita				Alto-medio
Bahrein			x	Alto
Chipre			x	Alto
Emiratos Árabes Unidos				Alto
Irak				Bajo-medio
Israel				Alto
Jordania				Bajo-medio
Kuwait				Alto
Líbano				Alto-medio
Omán				Alto-medio
Qatar				Alto
República Árabe Siria				Bajo-medio
Territorio Palestino Ocupado				
Turquía				Bajo-medio
Yemen	x			Bajo
Oceanía				
Fiji			x	Bajo-medio
Guam				Alto
Islas Cook			x	
Islas Marianas Septentrionales				Alto
Islas Marshall			x	Bajo-medio
Islas Salomón	x		x	Bajo
Kiribati	x		x	Bajo-medio
Micronesia (Estados Federados de)			x	Bajo-medio
Nauru			x	
Niue			x	
Nueva Caledonia				Alto
Palau			x	Alto-medio
Papua Nueva Guinea			x	Bajo
Polinesia Francesa				Alto
Samoa	x		x	Bajo-medio

Samoa Americana				Alto-medio
Tokelau			x	
Tonga			x	Bajo-medio
Tuvalu	x		x	
Vanuatu	x		x	Bajo-medio

Otros agrupamientos

Regiones desarrolladas ⁽¹⁾

Alemania	Estonia	Lituania
Andorra	Finlandia	Liechtenstein
Australia	Francia	Luxemburgo
Austria	Grecia	Malta
Bélgica	Groenlandia	Mónaco
Bermuda	Hungría	Noruega
Canadá	Irlanda	Nueva Zelanda
Croacia	Islandia	Países Bajos
República Checa	Islas Channel	Polonia
Dinamarca	Islas Feroe	Portugal
Eslovaquia	Isla del Hombre	Reino Unido
Eslovenia	Italia	San Marino
España	Japón	Suecia
Estados Unidos	Letonia	Suiza

Referencias:

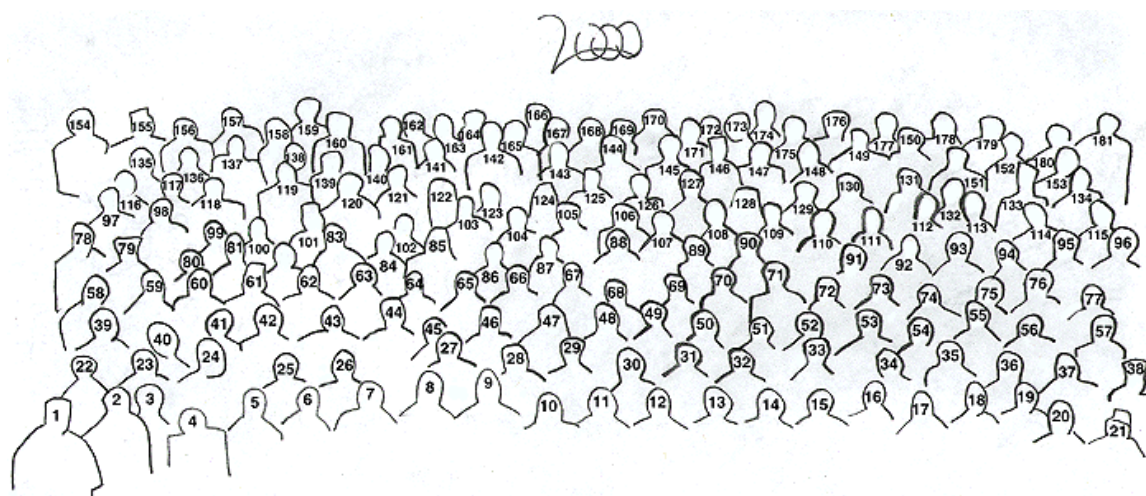
⁽¹⁾ No hay un parámetro establecido en el Sistema de Naciones Unidas para designar las regiones y países como *desarrolladas* y *en vías de desarrollo*. Usualmente, Japón en Asia, Canadá y los Estados Unidos en América del Norte, Australia y Nueva Zelanda en Oceanía y Europa se consideran regiones desarrolladas.

Economías en transición de Europa sudoriental

Albania	Bulgaria	Serbia y Montenegro
Bosnia y Herzegovina	Rumania	Ex República Yugoslava de Macedonia

ANEXO 2: PARTICIPANTES EN LA CUMBRE DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS

(Fuente: ONU)



First row (left to right):

1. Olusegun Obasanjo, President of Nigeria
2. Alyaksandr Lukashenka, President of Belarus
3. (Ali Abul Ragheb, Prime Minister of Jordan)
4. King Abdullah II Bin Al Hussein of Jordan
5. Heydar Alirza ogly Aliyev, President of Azerbaijan
6. Robert S. Kocharian, President of Armenia
7. Tony Blair, Prime Minister of United Kingdom
8. Jacques Chirac, President of France
9. William J. Clinton, President of United States
10. Tarja Halonen, President of Finland and Co-Chair of the Millennium Summit
11. Kofi Annan, Secretary-General of the United Nations
12. Sam Nujoma, President of Namibia and Co-Chair of the Millennium Summit

13. Jiang Zemin, President of China
14. Vladimir V. Putin, President of Russian Federation
15. Fernando de la Rúa, President of Argentina
16. Thomas Klestil, President of Austria
17. Sir Orville Turnquest, Governor General of Bahamas
18. King Harald V of Norway
19. (Jens Stoltenberg, Prime Minister of Norway)
20. Kim Dae-jung, President of the Republic of Korea
21. K. H. Abdurrahman Wahid, President of Indonesia

Second row (left to right):

22. Denis Sassou Nguesso, President of Republic of Congo
23. Andrés Pastrana Arango, President of Colombia
24. Antonio Mascarenhas Monteiro, President of Cape Verde
25. Sultan Hassanal Bolkiah Mu'izzaddin Waddaulah of Brunei Darussalam
26. Festus G. Mogae, President of Botswana
27. Flt-Lt (Rtd) Jerry John Rawlings, President of Ghana
28. Gerhard Schroeder, Federal Chancellor of Germany
29. Harri Holkeri, President of the fifty-fifth session of the General Assembly
30. Louise Fréchette, Deputy Secretary-General of the United Nations
31. Theo-Ben Gurirab, President of the fifty-fourth session of the General Assembly
32. Yoshiro Mori, Prime Minister of Japan
33. Fidel Castro Ruz, President of the Council of State and Ministers of Cuba
34. Alija Izetbegovic, Chairman of the Presidency of Bosnia and Herzegovina
35. Petar Stoyanov, President of Bulgaria
36. Thabo Mbeki, President of South Africa
37. Ricardo Lagos Escobar, President of Chile
38. Colonel Azali Assoumani, President of Comoros

Third row (left to right):

39. Eduard A. Shevardnadze, President of Georgia
40. El Hadj Omar Bongo, President of Gabon
41. Teodoro Obiang Nguema Mbasogo, President of Equatorial Guinea
42. Gustavo Noboa Bejarano, President of Ecuador
43. Ismail Omar Guelleh, President of Djibouti
44. Jean Chrétien, Prime Minister of Canada
45. Glafcos Clerides, President of Cyprus
46. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, President of Costa Rica
47. Crown Prince Abdullah Bin Abdul Aziz Al-Saud of Saudi Arabia
48. Prince Moulay Rachid of Morocco
49. Marco Antonio de Oliveira Maciel, Vice-President of Brazil
50. Stjepan Mesic, President of Croatia
51. Václav Havel, President of Czech Republic
52. Giuliano Amato, Prime Minister of Italy
53. Hipólito Mejía Domínguez, President of Dominican Republic
54. Francisco Guillermo Flores Pérez, President of El Salvador
55. Isaias Afwerki, President of Eritrea
56. Colonel (Rtd) Yahya A.J.J. Jammeh, President of Gambia
57. Alfonso Portillo Cabrera, President of Guatemala

Fourth row (left to right):

58. Joaquim Alberto Chissano, President of Mozambique
59. Leo A. Falcam, President of the Federated States of Micronesia

60. Cheikh El Avia Ould Mohamed Khouna, Prime Minister of Mauritania
61. Alpha Oumar Konaré, President of Mali
62. Bakili Muluzi, President of Malawi
63. Valdas Adamkus, President of Lithuania
64. Teburoro Tito, President of Kiribati
65. Nursultan A. Nazarbaev, President of Kazakhstan
66. Carlos Roberto Flores Facussé, President of Honduras
67. Bharrat Jagdeo, President of Guyana
68. Bernard Dowiyogo, President of Nauru
69. René Préval, President of Haiti
70. Ferenc Mádl, President of Hungary
71. Daniel Toroitich arap Moi, President of Kenya
72. Vaira Vike-Freiberga, President of Latvia
73. Didier Ratsiraka, President of Madagascar
74. Maumoon Abdul Gayoom, President of Maldives
75. Kessai H. Note, President of Marshall Islands
76. Ernesto Zedillo, President of Mexico
77. Natsagiin Bagabandi, President of Mongolia

Fifth row (left to right):

78. Boris Trajkovski, President of the former Yugoslav Republic of Macedonia
79. Omer Hassan Ahmed Al-Bashir, President of Sudan
80. Milan Kucan, President of Slovenia
81. Abdoulaye Wade, President of Senegal
82. Miguel dos Anjos da Cunha Lisboa Trovoada, President of Sao Tome and Principe
83. Sir James Fitz-Allen Mitchell, Prime Minister of Saint Vincent and the Grenadines
84. Emil Constantinescu, President of Romania
85. Sheikh Hamad bin Khalifa Al-Thani, Amir of Qatar
86. Joseph E. Estrada, President of Philippines
87. Arnoldo Alemán Lacayo, President of Nicaragua
88. King Mswati III of Swaziland
89. Aleksander Kwasniewski, President of Poland
90. Petru Lucinschi, President of Republic of Moldova
91. Maria Domenica Michelotti, Captain Regent of San Marino
92. Gian Marco Marcucci, Captain Regent of San Marino
93. Alhaji Ahmad Tejan Kabbah, President of Sierra Leone
94. Abdikassim Salad Hassan, President of the Republic of Somalia
95. Emomali Rakhmonov, President of Tajikistan
96. General Gnassingbé Eyadéma, President of Togo

Sixth row (left to right):

97. Lester B. Bird, Prime Minister of Antigua and Barbuda
98. Julio César Franco, Vice-President of Paraguay
99. Sayyid Faisal bin Ali bin Faisal Al-Said, Minister of National Heritage and Culture of Oman
100. Abdelaziz Bouteflika, President of Algeria
101. Professor Burhanuddin Rabbani, President of Afghanistan
102. Tran Duc Luong, President of Viet Nam
103. Jorge Batlle Ibáñez, President of Uruguay
104. John Howard, Prime Minister of Australia
105. Zine El Abidine Ben Ali, President of Tunisia
106. Sheikh Hamad Bin Mohammad Al-Sharqi, Vice-President of United Arab Emirates
107. Ahmet Necdet Sezer, President of Turkey
108. Leonid D. Kuchma, President of Ukraine

109. Hugo Chávez Frías, President of Venezuela
110. Field Marshal Ali Abdullah Saleh, President of Yemen
111. Robert G. Mugabe, President of Zimbabwe
112. Rexhep Meidani, President of Albania
113. Crown Prince Albert of Monaco
114. Arturo Vallarino, First Vice-President of Panama
115. Jules Rattankoemar Ajodhia, Vice-President of Suriname

Seventh row (left to right):

116. David Oddsson, Prime Minister of Iceland
117. Keith C. Mitchell, Prime Minister of Grenada
118. Meles Zenawi, Prime Minister of Ethiopia
119. Nagoum Yamassoum, Prime Minister of Chad
120. Yeshey Zimba, Head of Government and Finance Minister of Bhutan
121. Guy Verhofstadt, Prime Minister of Belgium
122. Shaikh Mohammed Bin Mubarak Al-Khalifa, Foreign Minister of Bahrain
123. Edward Fenech Adami, Prime Minister of Malta
124. Yasser Arafat, President of the Palestinian Authority
125. Percival James Patterson, Prime Minister of Jamaica
126. Angelo Cardinal Sodano, Prime Minister of Holy See
127. Ehud Barak, Prime Minister of Israel
128. Sheikh Hasina, Prime Minister of Bangladesh
129. Said Musa, Prime Minister and Minister for Foreign Affairs and Finance of Belize
130. Amre Moussa, Foreign Minister of Egypt
131. Mart Laar, Prime Minister of Estonia
132. Costas Simitis, Prime Minister of Greece
133. Lamine Sidimé, Prime Minister of Guinea
134. Bertie Ahern, Prime Minister of Ireland

Eighth row (left to right):

135. Barak T. Sope Mautamate, Prime Minister and Minister for Public Service of Vanuatu
136. Basdeo Panday, Prime Minister of Trinidad and Tobago
137. Göran Persson, Prime Minister of Sweden
138. Mikuláš Dzurinda, Prime Minister of Slovakia
139. Denzil Douglas, Prime Minister of Saint Kitts and Nevis
140. António Guterres, Prime Minister of Portugal
141. General Pervez Musharraf, Chief Executive of Pakistan
142. Wim Kok, Prime Minister of Netherlands
143. Pakalitha Bethuel Mosisili, Prime Minister of Lesotho
144. Marc Forné Molné, Chief of Government of Andorra
145. Mario Frick, Prime Minister of Liechtenstein
146. Girija Prasad Koirala, Prime Minister of Nepal
147. Helen Clark, Prime Minister of New Zealand
148. Sir Mekere Morauta, Prime Minister of Papua New Guinea
149. Kenny D. Anthony, Prime Minister of Saint Lucia
150. Goh Chok Tong, Prime Minister of Singapore
151. José María Aznar, President of the Government of Spain
152. Prince 'Ulukalala Lavaka Ata, Prime Minister of Tonga
153. Ionatana Ionatana, Prime Minister and Minister for Foreign Affairs of Tuvalu

Ninth row (left to right):

154. [Observer Delegate]
155. Sabo Nassirou, Foreign Minister of Niger

156. Datuk Seri Syed Hamid Albar, Foreign Minister of Malaysia
157. Monie R. Captan, Foreign Minister of Liberia
158. Sheikh Sabah Al-Ahmad Al-Jaber Al-Sabah, First Deputy Prime Minister and Minister for Foreign Affairs of Kuwait
159. Claude Morel, Permanent Representative of Seychelles
160. Yerodia Abdoulaye Ndombasi, Minister of State for Foreign Affairs and International Cooperation of Democratic Republic of the Congo
161. Marcel Metefara, Foreign Minister of Central African Republic
162. Sélim Tadmoury, Permanent Representative of Lebanon
163. João Bernardo de Miranda, Foreign Minister of Angola
164. Jakaya Mrisho Kikwete, Foreign Minister of United Republic of Tanzania
165. Somsavat Lengsavad, Deputy Prime Minister and Minister for Foreign Affairs of Lao People's Democratic Republic
166. Surin Pitsuwan, Foreign Minister of Thailand
167. Billie Miller, Deputy Prime Minister and Minister for Foreign Affairs of Barbados
168. Farouk Al-Shara', Foreign Minister of Syrian Arab Republic
169. Iaia Djaló, Foreign Minister of Guinea-Bissau
170. Michel Kafando, Permanent Representative of Burkina Faso
171. Tariq Aziz, Deputy Prime Minister of Iraq
172. Anund P. Neewoor, Permanent Representative of Mauritius
173. Jean-Claude Juncker, Prime Minister of Luxembourg
174. Tuiloma Neroni Slade, Permanent Representative of Samoa
175. Séverin Ntahomvukiye, Foreign Minister of Burundi
176. Charles Providence Gomis, Foreign Minister of Côte d'Ivoire
177. Jeremiah Manele, Chargé d'Affaires a.i. of Solomon Islands
178. Muratbek S. Imanaliev, Foreign Minister of Kyrgyzstan
179. Abdurrahman Mohamed Shalghem, Foreign Minister of Libyan Arab Jamahiriya
180. Win Aung, Foreign Minister of Myanmar
181. Batyr Berdyev, Foreign Minister of Turkmenistan

Not included in this picture are the following heads of State or Government and dignitaries also attending the Summit:

- Mathieu Kérékou, President of Benin
Hugo Banzer Suárez, President of Bolivia
Samdech Hun Sen, Prime Minister of Cambodia
Paul Biya, President of Cameroon
Poul Nyrup Rasmussen, Prime Minister of Denmark
Roosevelt Douglas, Prime Minister of Dominica
Atal Behari Vajpayee, Prime Minister of India
Seyed Mohammad Khatami, President of Iran
Hersey Kyota, Ambassador of Palau to the United States
Alberto Fujimori Fujimori, President of Peru
Paul Kagame, President of Rwanda
Lakshman Kadirgamar, Foreign Minister of Sri Lanka
Adolf Ogi, President of the Swiss Confederation
Eriya Kategaya, First Deputy Prime Minister and Minister for Foreign Affairs of Uganda
Islam A. Karimov, President of Uzbekistan
Frederick J.T. Chiluba, President of Zambia

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AG: Asamblea General de las Naciones Unidas

AIE: Agencia Internacional de la Energía

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

BCRA: Banco Central de la República Argentina

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BM: Banco Mundial

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE

CBA: Canasta Básica de Alimentos

CBT: Canasta Básica Total

CEI: Comunidad de Estados Independientes

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas

CFI: Corporación Financiera Internacional

CGAP: Campaña Global de Acción contra la Pobreza

CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Disputas sobre Inversiones

CMA: Conferencia Mundial sobre la Alimentación

CNCPS: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (Argentina)

CS: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

DELP: Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza

DOTS: Tratamiento de Acción Directa y Corta Duración (detección y tratamiento de tuberculosis)

EAP: Estrategia de Asistencia País

ECOSOC: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

EPH: Encuesta Permanente de Hogares

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FMI: Fondo Monetario Internacional

ICP: Programa de Comparación Internacional

ICSED: Standard Internacional de Clasificación para la Educación

IFIs: Instituciones Financieras internacionales

IPC: Índice de Precios al Consumidor

MRECIC: Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Culto (Argentina)

NEA: Noreste Argentino

NOA: Noroeste Argentino

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMC: Organización Mundial del Comercio

OMGI: Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ONUSIDA: Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA

OPS: Organización Panamericana de la Salud

PBI: Producto Bruto Interno

PJJH: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

PMA: Países Menos Adelantados

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PPA: Paridad de Poder Adquisitivo

RBM: Iniciativa "Roll Back Malaria"

SG: Secretario General de las Naciones Unidas

TB: Tuberculosis

UN HABITAT: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNFPA: Fondo para la Población de las Naciones Unidas

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

USAID: Agencia de Cooperación Internacional de los Estados Unidos de América

VIH/SIDA: Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

