

CARTA ECONOMICA

Objetivos de Desarrollo del Milenio:
el Caso de Guatemala

Introducción

En septiembre de 2000, ciento noventa y uno países, incluyendo a Guatemala, adoptaron la Declaración del Milenio, ocho objetivos, 18 metas y 48 indicadores que deben alcanzarse durante el período 1990-2015. El objeto de esta Carta Económica es presentar a los lectores una síntesis de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), incluyendo parte del grado de avance de Guatemala¹, y promover la reflexión sobre los retos que se afrontan para alcanzarlos.

¿Cuáles son los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

Los ODM consisten en: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad de la niñez (menores de cinco años); 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo (no puede evaluarse al nivel de país).

En el Cuadro N° 1 se presentan las metas y los indicadores de los primeros siete objetivos, que pueden evaluarse a nivel nacional. Los indicadores que aparecen en negritas son los que no fue posible elaborar para el caso de Guatemala, mientras los que aparecen en itálicas son aquellos para los cuales se logró calcular una definición aproximada. Es importante destacar que el objetivo de fijar metas específicas es contar con la posibilidad de medirlas cuantitativamente, para evaluar el progreso respecto a los objetivos establecidos, y además el uso de estos indicadores permite hacer comparaciones entre países.

Según el Informe de Desarrollo Humano 2002, 55 países con el 23% de la población mundial siguen fielmente los planes para conseguir al menos tres cuartas partes de los objetivos; pero 33 países, con el 26% de la población mundial, están fracasando en la consecución de más de la mitad de los objetivos.

El objeto de esta Carta Económica es presentar a los lectores una síntesis de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), incluyendo parte del grado de avance de Guatemala, y promover la reflexión sobre los retos que se afrontan para alcanzarlos.

Los ODM consisten en: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad de la niñez (menores de cinco años); 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

¹ Algunas partes de esta Carta Económica fueron tomadas, con la autorización del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, del informe titulado "Metas del Milenio: Informe del Avance de Guatemala". Sin embargo, todas las opiniones en este documento son responsabilidad exclusiva de su autor. Se agradece al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo el financiamiento para esta publicación.



Cuadro N° 1
ODM: Objetivos, Metas e Indicadores

Objetivos y Metas	Indicadores
Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre Meta 1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día (ajustado por la paridad del poder adquisitivo) Meta 2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan de hambre	1. Porcentaje de la población cuyos ingresos son inferiores a un dólar por día (ajustado por la paridad del poder adquisitivo) 2. Coeficiente de la brecha de pobreza 3. Proporción del consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población 4. Número de niños menores de cinco años con peso inferior al normal 5. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal Meta 3. Velar porque, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	6. Tasa de matrícula en la enseñanza primaria 7. Porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado 8. Tasa de alfabetización de las personas con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años
Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos 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	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 edades comprendidas entre los 15 y los 24 años 11. Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola 12. Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional
Objetivo 4. Reducir la mortalidad de la niñez Meta 5. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años	13. Tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años 14. Tasa de mortalidad infantil 15. Porcentaje de niños de un año vacunados contra el sarampión
Objetivo 5. Mejorar la salud materna Meta 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
Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades Meta 7. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA Meta 8. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves	18. Tasa de morbilidad del VIH entre las mujeres embarazadas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años 19. Tasa de uso de anticonceptivos 20. Número de niños huérfanos por causa del VIH/SIDA 21. Índices de morbilidad y mortalidad palúdicas 22. Proporción de la población de zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento del paludismo 23. Tasas de morbilidad y mortalidad asociadas a la tuberculosis 24. Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa
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 al agua potable Meta 11. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	25. Proporción de la superficie de las tierras cubiertas por bosques 26. Superficie de las tierras protegidas para mantener la diversidad biológica 27. PIB por unidad de utilización de energía 28. Emisiones de dióxido de carbono per cápita (más dos indicadores de la contaminación atmosférica global: el agotamiento de la capa de ozono y la acumulación de gases de efecto invernadero) 29. Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua 30. Proporción de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento 31. Proporción de la población con derecho seguro a la tenencia de la tierra

Fuente: Elaboración propia a partir del anexo de la resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas 55/2. Declaración del Milenio.

¿Cuáles han sido los logros de Guatemala?

Para responder a la pregunta, es necesario conocer el valor de los indicadores en 1990 y en el año más reciente. Una de las primeras dificultades para hacer este ejercicio es que se necesita contar con estimaciones de los indicadores que sean comparables en el tiempo; es decir, en la medida de lo posible, se debe utilizar la misma fuente y metodología. Además, en el país no existe una entidad responsable

Cabe destacar que para la mayor parte de los indicadores de los ODM no existen cálculos "oficiales", por lo que es imprescindible hacer estimaciones a partir de la información disponible (principalmente de las encuestas en los hogares).

En 1989 el 20% de la población consumió menos de un dólar diario (ajustado por la paridad del poder adquisitivo), mientras que en el 2000 descendió al 16%, y por lo tanto la meta para el año 2015 es que descienda al 10%. Por lo tanto, el país ha mostrado un desempeño aceptable, tanto en relación con su meta nacional como en relación con el progreso de la región.

de registrar todas las cifras oficiales, por lo que es necesario consultar a varias entidades para conseguir la información de cada sector. Cabe destacar que para la mayor parte de los indicadores de los ODM no existen cálculos "oficiales", por lo que es imprescindible hacer estimaciones a partir de la información disponible (principalmente de las encuestas en los hogares). Por razones de espacio, sólo se presentan algunos indicadores seleccionados a nivel nacional. Sin embargo, es importante destacar que existen diferencias significativas al analizar los indicadores según características geográficas, étnicas y de género.

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Debido a que no existen cifras oficiales para este indicador, se presentan las estimadas por el Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, a partir de la Encuesta Nacional Sociodemográfica de 1989 (ENS 1989), y la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2000 (ENCOVI 2000). En 1989 el 20% de la población consumió menos de un dólar diario (ajustado por la paridad del poder adquisitivo), mientras que en el 2000 descendió al 16%, y por lo tanto la meta para el año 2015 es que descienda al 10%. Como referencia, según el Informe de Desarrollo Humano 2002, en América Latina este porcentaje pasó de 16.8% a 15.1% entre 1990 y 1999. Por lo tanto, el país ha mostrado un desempeño aceptable, tanto en relación con su meta nacional como en relación con el progreso de la región. Finalmente hay que destacar que el porcentaje de niños menores de cinco años con peso inferior al normal para su edad se redujo de 34% a 24% entre 1987 y 1998 (según la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1998-1999).

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal

Entre 1991 y 2000 la tasa neta de escolarización de la enseñanza primaria se incrementó de 72% a 84%, según los Anuarios Estadísticos 1991 y 2000 del Ministerio de Educación. Sin embargo, el porcentaje de los estudiantes que comenzaron el primer grado y que llegaron al quinto fue de 30% para la cohorte que inició en 1994.

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer

A partir de información de los Anuarios Estadísticos 1991 y 2000, del Ministerio de Educación, se estimó que la razón entre las tasas brutas de escolarización de la enseñanza primaria fueron 0.87 y 0.92 entre 1991 y 2000; mientras que en la enseñanza secundaria fueron 0.90 y 0.92, en el mismo período. En este caso, definitivamente se requiere un mayor esfuerzo futuro, tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria, para lograr este objetivo en el año 2005.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad de la niñez

La tasa estimada de la mortalidad de la niñez por mil nacidos vivos se redujo de 100 (período 1982-1987) a 59 (período 1994-1999). Si se mantiene la misma tendencia, se podría alcanzar la meta de una tasa de 23 defunciones por mil nacidos vivos en el período 2012-2017. Una situación similar se observó en el caso de la tasa de mortalidad infantil, que pasó de 73 a 45 en los mismos períodos. La meta sería lograr una tasa de no más de 17 defunciones por cada mil nacidos vivos en el período 2012-2017.

Objetivo 5: Mejorar la mortalidad materna

Según un estudio de GSD y Measure Evaluation, la razón estimada de mortalidad materna por cien mil nacidos vivos se redujo de 219 a 186, entre 1989 y 1998. Por

Entre 1991 y 2000 la tasa neta de escolarización de la enseñanza primaria se incrementó de 72% a 84%, según los Anuarios Estadísticos 1991 y 2000 del Ministerio de Educación. Sin embargo, el porcentaje de los estudiantes que comenzaron el primer grado y que llegaron al quinto fue de 30% para la cohorte que inició en 1994.

Se estimó que la razón entre las tasas brutas de escolarización de la enseñanza primaria fueron 0.87 y 0.92 entre 1991 y 2000; mientras que en la enseñanza secundaria fueron 0.90 y 0.92, en el mismo período. En este caso, definitivamente se requiere un mayor esfuerzo futuro, tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria, para lograr este objetivo en el año 2005.

lo tanto, según esta fuente, la meta en el 2015 sería una razón de 55 defunciones por cien mil nacidos vivos. Este es un caso en el que se requiere un esfuerzo futuro adicional para acelerar la reducción de este indicador y alcanzar la meta. Recientemente el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social impulsó el desarrollo de la "Línea Basal de la Mortalidad Materna para el Año 2000", y se estimó que la razón de mortalidad materna para el año 2000 fue de 169 defunciones por cien mil nacidos vivos.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades

Según el Proyecto Acción SIDA de Centroamérica (PASCA), la prevalencia estimada de VIH en los adultos (15 a 49 años) pasó de 0.05% a 0.85% entre 1990 y 2001, y se estima que, si todo sigue igual, será de 1.56% en el 2010. Sin embargo, la meta para el año 2010, si se aproxima a lo establecido en el Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, debiera ser 0.60%.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Entre 1989 y 2000 se incrementó el porcentaje de la población con acceso a fuentes de abastecimiento de agua de un 75% a un 85%. Sin embargo, en el 2000 sólo un 31% de las viviendas contaban con acceso "razonable" a fuentes de agua; es decir, consumían al menos 20 litros por persona al día de una fuente a menos de un kilómetro.

Conclusiones

Si Guatemala logra mantener durante los próximos quince años un desempeño similar al conseguido entre 1990 y 2000, potencialmente podrá alcanzar cuatro de los ODM. Sin embargo, tendrá que hacer un esfuerzo supremo para alcanzar los objetivos restantes; es decir, necesariamente deberá acelerar el paso, si se quieren lograr los objetivos en los plazos establecidos.

El Gobierno no ha preparado un informe oficial que permita analizar el grado de avance de Guatemala en relación a los ODM y sobre todo conocer cómo se tiene previsto lograr cada una de las metas. Una de las principales debilidades encontradas es que las entidades gubernamentales no cuentan con indicadores que sean comparables a lo largo del tiempo, y menos aún que coincidan con los establecidos para evaluar los ODM. Por ejemplo, el Ministerio de Educación no publica periódicamente la tasa de alfabetización de los adultos de 15 a 24 años. En el documento titulado "Educación para todos en el año 2000: Informe de evaluación 1990-1998", del Ministerio de Educación, se señala que, según información proporcionada por el Departamento de Estadística del Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA), en 1992, el índice de alfabetismo en la población de 15 a 24 años era 90.8% y en 1998 era 96.4%. Estas cifras son significativamente distintas de las estimadas a partir de las encuestas en los hogares. Por lo tanto, se concluye que hace falta llegar a un consenso sobre la metodología y las fuentes de información que el país utilizará para evaluar sus avances en torno a cualquier meta que se proponga. Esta conclusión es válida para metas que se fijaron en otros ámbitos, como en el caso de los compromisos de los Acuerdos de Paz.

En síntesis, Guatemala no tiene un sistema adecuado de información estadística, lo cual repercute negativamente en la credibilidad de las cifras oficiales. En otras palabras, no existe una cultura estadística para generar indicadores fundamentales de acuerdo con los cuales puedan tomarse decisiones.

La tasa estimada de la mortalidad de la niñez por mil nacidos vivos se redujo de 100 (período 1982-1987) a 59 (período 1994-1999). Una situación similar se observó en el caso de la mortalidad infantil, que pasó de 73 a 45 en los mismos períodos. La razón estimada de mortalidad materna por cien mil nacidos vivos se redujo de 219 a 186, entre 1989 y 1998.

La prevalencia estimada de VIH en los adultos (15 a 49 años) pasó de 0.05% a 0.85% entre 1990 y 2001, y se estima que, si todo sigue igual, será de 1.56% en el 2010. Sin embargo, la meta para el año 2010, si se aproxima a lo establecido en el Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, debiera ser 0.60%.

¿Cuáles son los principales retos que afronta Guatemala para alcanzar los ODM?

Primero es necesario lograr el apoyo político para impulsar las políticas públicas que se requieren para seguir avanzando hacia los ODM. También es fundamental lograr el apoyo de grupos de la sociedad civil que hasta ahora han centrado sus esfuerzos en impulsar los compromisos de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, el mayor reto es lograr que el país adopte como propios los ODM y que se produzcan las alianzas necesarias para impulsar de manera sostenida las acciones necesarias para alcanzarlos.

En el caso de Guatemala, es relevante revisar rigurosamente cada una de las metas nacionales, para que, al tomar en consideración las características particulares del país, se establezcan metas adicionales (ambiciosas, pero realistas) en niveles desagregados, pero con énfasis en los más pobres. Por lo tanto, otro reto fundamental es lograr las metas nacionales, pero mejorando primero los indicadores de la población en pobreza extrema.

Otro de los grandes desafíos es determinar cuál es la mejor forma de lograr cada una de las metas y por lo tanto los ODM. Sin embargo, parece fundamental, como primer paso, no intentar responder a esta pregunta a través de posiciones ideológicas, sino mediante estudios técnicos. Por ejemplo, el objetivo de reducir la pobreza ha generado discusiones que ponen en contraposición al crecimiento económico y a la redistribución (reducción de las desigualdades) para lograr este objetivo. Sin embargo, la evidencia empírica en diversos países parece indicar que en realidad no se trata de una decisión entre dos opciones, sino más bien de estrategias complementarias. El crecimiento económico sostenido no puede darse con una población bajo condiciones de insatisfacción de necesidades básicas y viceversa; esa población no podrá satisfacer sus necesidades sin un crecimiento económico sostenido.

Los retos que se han mencionado implican un esfuerzo en materia de revisión de todos los compromisos nacionales e internacionales vigentes, con el objeto de que, a partir de un análisis técnico y riguroso, se fijen las prioridades del país para por lo menos los próximos veinte años. Este ejercicio significaría hacer una evaluación de las políticas públicas, para determinar el impacto que han tenido; es decir, establecer si éstas han logrado resolver o mitigar los problemas que se decidió atacar con las mismas. Seguramente será necesario y conveniente invertir en el capital humano requerido para hacer estos análisis, si es que se desea institucionalizar este tipo de prácticas en la gestión pública. Es muy importante juzgar el desempeño de las políticas por sus resultados y no simplemente por el monto de los recursos que se utilizan. Por lo tanto, es imprescindible impulsar las reformas que permitan hacer las cosas de manera más eficiente y efectiva, para lograr los ODM con menos recursos. También se subraya la necesidad de impulsar políticas participativas y coherentes, de largo plazo, para lograr el desarrollo económico y social.

Finalmente, se identifica como uno de los desafíos contar con un sistema nacional de estadísticas que provea información confiable y oportuna. Específicamente, se sugiere implementar un sistema de monitoreo, que permita medir periódicamente la eficacia y eficiencia de cada programa social. El desafío es que se logre un consenso en torno a las metodologías para evaluar dichos programas.

Jorge Lavarreda

Si Guatemala logra mantener durante los próximos quince años un desempeño similar al conseguido entre 1990 y 2000, potencialmente podrá alcanzar cuatro de los ODM. Sin embargo, tendrá que hacer un esfuerzo supremo para alcanzar los objetivos restantes. El Gobierno no ha preparado un informe oficial que permita analizar el grado de avance de Guatemala en relación a los ODM y sobre todo conocer cómo se tiene previsto lograr cada una de las metas.

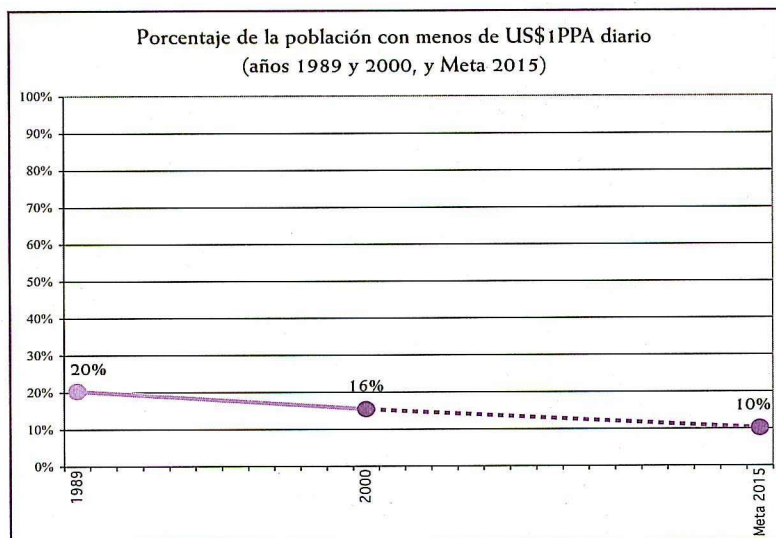
Es necesario lograr el apoyo político para impulsar las políticas públicas que se requieren para seguir avanzando hacia los ODM. El mayor reto es lograr que el país adopte como propios los ODM y que se produzcan las alianzas necesarias para impulsar de manera sostenida las acciones necesarias para alcanzarlos.

TERMÓMETRO ECONÓMICO

Progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Objetivo	¿Se alcanzará la meta?
Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Potencialmente
Lograr la enseñanza primaria universal	Potencialmente
Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer	Poco probable
Reducir la mortalidad de la niñez	Potencialmente
Mejorar la mortalidad materna	Poco probable
Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades	Poco probable
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Potencialmente

Fuente: Elaboración propia a partir del documento del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala "Metas del Milenio: Informe de Avance de Guatemala".



Fuente: Tomado del documento del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala "Metas del Milenio: Informe de Avance de Guatemala".



CENTRO DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS
NACIONALES

12 Calle 1-25, Zona 10 Edificio Géminis 10
Torre Norte, Nivel 17, oficina 1702
Tel./Fax: (502) 335-3415, 335-3416
cien@ cien.org.gt • <http://www.cien.org.gt>

Carta Económica es una publicación mensual del CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS NACIONALES -CIEN-. El CIEN es una entidad privada, apolítica y no lucrativa con personalidad jurídica reconocida el 12 de octubre de 1984.

Carta Económica está registrada como correspondencia de 2a. clase en la Dirección General de Correos, bajo el número 2728, folio 79 con fecha 14 de junio de 1989.

Tiraje: 1,500 Ejemplares • Suscripción: 12 meses Q. 125.00
• Suscripción 12 meses fuera de Centroamérica Q.150.00