



FLACSO

# Políticas sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades

Editores:

Adrián Bonilla Soria

Isabel Álvarez Echandi

Stella Sáenz Breckenridge

**CAF** BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA







**FLACSO**

**Políticas sociales en  
América Latina y el Caribe:**  
Escenarios contemporáneos,  
inversiones y necesidades

Editores:

Adrián Bonilla Soria

Isabel Álvarez Echandi

Stella Sáenz Breckenridge

**CAF** BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA



**EN MEMORIA DE  
CARLOS SOJO**

*Nuestro querido colega y autor de uno de los artículos de este libro,  
Carlos Sojo, falleció durante el proceso de impresión de esta publicación.*



**FLACSO**

FLACSO Secretaría General  
Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

Editores:

Adrián Bonilla Soria  
Isabel Álvarez Echandi  
Stella Sáenz Breckenridge

361.25

P769p Políticas sociales en América Latina y el Caribe:  
Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades /  
Adrián Bonilla Soria, Edit. ; Isabel Álvarez Echandi, Edit. ; Stella Saé  
Breckenridge, Edit. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO - CAF, 2014.

300 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-278-5

1. América Latina – Política social. 2. Caribe (región) – Política social. I.  
Bonilla Soria, Adrián, Edit. II. Álvarez Echandi, Isabel, Edit. III. Saé  
Breckenridge, Stella. IV. Título.

Corrección de estilo

Stella Sáenz Breckenridge

Diseño, diagramación e impresión en San José, Costa Rica  
por ingeniumstudio.com

Enero 2015

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

## CONTENIDO

### **Preámbulo**

*Adrián Bonilla Soria, Secretario General,  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales ..... 9*

### **Presentación**

*Enrique García, Presidente Ejecutivo  
CAF- Banco de Desarrollo de América Latina ..... 11*

### **Introducción**

#### **Las políticas sociales en América Latina y el Caribe:**

##### **Perspectivas y desafíos**

*Isabel Álvarez Echandi y Stella Sáenz Breckenridge..... 15*

#### **Casos nacionales y subregionales**

##### **Nuevas dimensiones sociales e internacionales de América Latina. El caso de México.**

*María Lilia Bravo Ruiz..... 27*

#### **Políticas sociales en Centroamérica:**

##### **El síndrome del vuelo de gallina**

*Carlos Sojo ..... 63*

#### **Políticas sociales en la subregión Caribe**

*Julián Valdés ..... 83*

#### **Políticas sociales y cambio social en América Latina y la Región Andina: Alcances y perspectivas**

*Carlos Larrea..... 101*

#### **Políticas sociales en Brasil del siglo xxi: El regreso al desarrollismo y la centralidad del área social**

*Lígia Mori Madeira ..... 135*

<b>Estado del arte de las políticas sociales en América Latina – Cono Sur</b>	
<i>Fabián Repetto y Fernanda Potenza Dal Masetto</i> .....	169
<b>Estudios transversales</b>	
<b>Objetivos de desarrollo del milenio y la implementación de políticas públicas en América Latina</b>	
<i>Diana Alarcón y Romulo Paes-Sousa</i> .....	205
<b>Desarrollo seguro, sostenibilidad y gestión del riesgo de desastres</b>	
<i>Alonso Brenes y Allan Lavell</i> .....	233
<b>Migración y desarrollo en América Latina, el contexto actual</b>	
<i>Manuel Orozco y Beatriz Slooten</i> .....	253
<b>Estudio regional de las políticas públicas en el eje de género</b>	
<i>Susana Wappenstein y Virginia Villamediana</i> .....	281
<b>Reflexiones acerca de las políticas sociales en la Región Latinoamericana.</b>	
<b>Dimensiones sociales en México, Centroamérica y Caribe</b>	
<i>Alexis Rodríguez Mojica</i> .....	313
<b>Dimensiones sociales en Países Andinos y Cono Sur</b>	
<i>Guillaume Fontaine</i> .....	321
<b>Dimensiones transversales en el tema social</b>	
<i>Carmen Beramendi</i> .....	327
<b>Referencia autores</b> .....	337



## PREÁMBULO

El presente libro forma parte de los trabajos realizados en el marco del Proyecto Nuevas Dimensiones Sociales e Internacional de América Latina que desarrolló la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Este Proyecto buscó responder a las demandas sociales y económicas de la región latinoamericana y el Caribe a través de dos ejes de análisis. El primero, llamado Relaciones Internacionales con China se dedicó a monitorear el estado de las relaciones entre América Latina y China; mientras que el segundo, titulado Políticas Sociales en la región, tuvo como objetivo elaborar un estado del arte sobre las políticas sociales en América Latina que permita dar una visión cualitativa y cuantitativa de las respuestas formuladas por los Estados Latinoamericanos a los beneficiarios de las políticas sociales, a través de la identificación, comparación y evaluación de las principales buenas prácticas así como los alcances y limitaciones en las políticas sociales implementadas en la región.

Esta publicación titulada “Políticas sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades” recoge los trabajos presentados en el Seminario Internacional “Nuevas Dimensiones Sociales de América Latina” llevado a cabo en Ciudad de Panamá el día 11 de marzo del 2014. La obra está articulada en tres partes. La primera, analiza los principales desafíos que enfrenta la región en el tema de las políticas sociales desde un análisis subregional, los cuales muestran las especificidades y retos particulares para la Subregión Centroamericana, Caribe, Andina y Cono Sur; se realizaron estudios nacionales para el caso de Brasil y México. La segunda sección de este libro, recobra la importancia de una serie de temas estratégicos los cuales se presentan desde estudios transversales en los temas de migración, género, medio ambiente, y desarrollo sostenible. Finalmente, se incluye una sección de reflexiones acerca de las Políticas Sociales en la Región Latinoamericana, en base a los comentarios realizados en el Seminario.

La Secretaría General de FLACSO, agradece el apoyo brindado por la CAF, en especial agradecer el apoyo brindado por Enrique García Rodríguez, Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), Horst Grebe, Asesor de la Presidencia Ejecutiva CAF, Ana María Sanjuan Asesora Senior CAF y Bernardo Requena, Director Representante de CAF. En especial, destacar y agradecer

el apoyo brindado por CAF su sede en Panamá y a su Directora Susana Pinilla así como a los(as) autores(as) que con sus trabajos contribuyeron a realizar esta valiosa publicación.

*Adrián Bonilla Soria,  
Secretario General,  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*

## PRESENTACIÓN

Los países de América Latina y el Caribe han logrado avances importantes en materia social, en comparación con los primeros años del presente siglo. El crecimiento económico alentado por condiciones externas favorables, un manejo prudente de los recursos fiscales, así como un conjunto diversificado de políticas destinadas a eliminar las exclusiones sociales, en particular las que afectan a las poblaciones indígenas, han permitido aumentar los ingresos de los pobres. El incremento en general del presupuesto público destinado a educación y salud, la ampliación del acceso a los servicios básicos de saneamiento y agua potable y las mejoras registradas en materia de vivienda y equipamientos urbanos, se han traducido en una reducción importante de la población en condiciones de pobreza en la región.

Ha contribuido a este resultado también el hecho de que en la mayor parte de las economías de América Latina y el Caribe la inflación se ha mantenido por debajo de dos dígitos. Esto ha permitido a su vez mejoras efectivas en los salarios reales de los trabajadores. Las mejoras en las condiciones de vida de los estratos sociales menos favorecidos, deben atribuirse también a las transferencias condicionadas de recursos monetarios y, en algunos países, a las remesas de los trabajadores emigrados.

Esta apreciación general requiere, sin embargo, algunos complementos y puntualizaciones. En primer lugar, quedan todavía 164 millones de habitantes en condiciones de pobreza, de los cuales alrededor de 66 millones se encuentran en extrema pobreza.

En segundo lugar, es preciso destacar que a pesar de los avances en la disminución de la inequidad América Latina continúa siendo una de las regiones más inequitativas del mundo, poniendo en evidencia, entre otras cosas, el atraso de la región latinoamericana en cuanto a reformas fiscales para avanzar en los objetivos de equidad y justicia distributiva. La desigualdad entre las familias detentadoras de los ingresos más altos en relación a las familias menos acomodadas debe ser abordada en el marco de las nuevas condiciones de la sociedad latinoamericana, que se ha transformado en una sociedad predominantemente urbana.

Tercero, los grupos sociales que han salido de la pobreza conforman un nuevo estrato social que se encuentra ubicado entre los pobres y las capas medias. Se trata de un grupo social vulnerable, que podría retroceder de nuevo a situaciones de pobreza si es que no se les dota de redes de protección adecuadas para enfrentar el cambio del ciclo económico, que ya se ha hecho presente.

Cuarto, como demuestran los trabajos de esta publicación, entre los países latinoamericanos y caribeños existe una gran diversidad de situaciones en materia social, que resulta de sus disímiles niveles de desarrollo, sus trayectorias de crecimiento, así como del esquema de políticas sociales que han instrumentado.

Ante un deterioro de las condiciones externas que amenacen el crecimiento, los países podrían implementar políticas domésticas que favorezcan el aumento de la productividad para apuntalar los ingresos laborales de las familias y la generación de recursos fiscales. Asimismo es importante reforzar las políticas sociales, con el objetivo de mejorar su alcance y efectividad, para evitar retrocesos respecto de lo logrado en este aspecto. Sin descuidar las necesidades de la población rural cuyas condiciones de productividad y acceso a servicios siguen siendo insatisfactorias, las políticas sociales deberían instrumentarse cada vez más a nivel de los gobiernos locales. En las ciudades se concentra más del 80 por ciento de la población, y sus demandas ciudadanas incluyen una amplia gama de temas, tales como oportunidades para el desarrollo personal, mayor seguridad en los espacios públicos, buenos sistemas de transporte, vivienda digna y servicios universales de agua potable y alcantarillado.

Es preciso reiterar, por último, que la calidad del empleo constituye uno de los aspectos centrales en la perspectiva de elevar las condiciones de vida a la par de la productividad general de la economía. En varios países la informalidad tiene niveles muy elevados que no podrán ser reducidos a menos que se realice un importante esfuerzo de generación de empleo de calidad. Y a tales efectos será preciso elevar significativamente la tasa de inversión.

CAF ha participado activamente en el financiamiento de proyectos destinados a la creación de oportunidades que promuevan una mayor cohesión social y la inclusión de los sectores menos favorecidos en los diferentes servicios urbanos.

Este libro es el resultado de un acuerdo de colaboración entre FLACSO y CAF, orientado al análisis académico de las políticas sociales instrumentadas en los países latinoamericanos y caribeños. Los documentos incluidos en esta publicación fueron presentados y comentados en el Seminario Internacional “Nuevas Dimensiones Sociales de América Latina” llevado a cabo en Ciudad de Panamá en marzo de 2014.

Con la publicación de estos textos se dispone de un acervo importante de conocimientos sobre la situación social en los países latinoamericanos y caribeños, su evolución en el tiempo, las políticas que se han aplicado y los desafíos diferenciados que enfrentan. Se trata, en consecuencia, de una valiosa herramienta para la comparación entre países y regiones, así como para la elaboración de políticas y estrategias en el futuro.

*Enrique García*  
*Presidente Ejecutivo*  
*CAF - Banco de Desarrollo de América Latina*



## INTRODUCCIÓN

### LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS

*Isabel Álvarez Echandi<sup>1</sup> y  
Stella Sáenz Breckenridge<sup>2</sup>*

Durante la segunda mitad del siglo XX, América Latina fue escenario de profundos cambios demográficos, económicos, sociales y políticos. En el ámbito demográfico, la región atravesó por una fase de acelerada transición que se manifiesta en la disminución del ritmo de crecimiento de la población, resultado de la caída de la fecundidad y la mortalidad, así como el notable incremento de la esperanza de vida. En lo económico, tuvo lugar un intenso proceso de reestructuración orientado a la apertura económica y a la desregulación. En lo social y político se han dado cambios vinculados con los procesos de democratización, el fortalecimiento de las instituciones y una mayor participación ciudadana en las distintas esferas de la sociedad.

El cambio demográfico ha significado modificaciones en el perfil de demandas de la población. Como lo indica Dídimo Castillo, el descenso de la mortalidad, la caída de la fecundidad y los desplazamientos en la estructura por edad de la población, no solo tienen efectos directos sobre el envejecimiento de la población, el tamaño y composición de la familia y las relaciones de dependencia, sino también sobre la oferta de la mano de obra, los mercados laborales y la distribución de los ingresos. La caída de la fecundidad, por un lado, determinó el incremento relativo de la población en edad activa, a pesar de la disminución del ritmo de crecimiento de la población y, por otro, impactó indirectamente sobre las posibilidades de participación e inserción de la mujer en el mercado de trabajo.

Por otro lado, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la adopción del de economía de libre mercado, marcaron un punto de inflexión en las formas de organización y gestión de la fuerza de trabajo. La adopción de este nuevo modelo, demostró debilidad o escasa capacidad para enfrentar y resolver los viejos y nuevos problemas, como la acumulación de la mayor cantidad de recursos en pocas manos. La pobreza y desigualdad, por lo tanto, continúan representando dos de

---

1 Historiadora y Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de FLACSO.

2 Relacionista Internacional, Investigadora FLACSO.

los mayores desafíos en la región. A partir de la década de 1990, la proporción de la población que vivía en situación de pobreza empezó a disminuir ligeramente pero se mantiene casi invariable la desigualdad en los ingresos y la amplia brecha entre los que más tienen con los que menos tienen.

El modelo económico imperante y las políticas sociales derivadas de éste, han promovido una situación de indefensión, pobreza y creciente vulnerabilidad social. A las limitaciones propias del modelo económico, particularmente en lo que refiere a desarrollo de políticas sociales idóneas para hacer frente a la situación de pobreza y desigualdad social, se suman cambios derivados de la dinámica demográfica, que al modificar el perfil de las demandas de servicios imponen nuevos desafíos a las políticas sociales. Sin embargo, es importante cuestionarse, la importancia e impacto que ejercen los grupos de poder político y económico. Esta relación entre los grupos del poder político y económico, que se ha venido constituyendo de manera cada vez más intensa, afecta, limita, condiciona y restringe las iniciativas sociales de emprendimiento, por ejemplo, a personas y grupos que están precisamente fuera de esta relación de poder. En este sentido, la desigualdad social ocurre en otro plano, no siempre explorado, donde la desigualdad no es vista como una enfermedad en sí misma sino como un síntoma de una enfermedad que está directamente relacionada con esta correlación de poder entre el protagonista político de turno y ciertos grupos de poder económico que a través de prebendas o privilegios generan mayor desigualdad social producida por la coerción, evitando el desarrollo de políticas sociales idóneas para los sectores más vulnerables.

### **Algunas precisiones metodológicas**

Este libro propone un primer acercamiento al estado de las políticas sociales en América Latina y el Caribe, a partir de estudios subregionales, que permite dar una visión cualitativa y cuantitativa de las respuestas formuladas en el último quinquenio por los Estados Latinoamericanos a los beneficiarios de las políticas sociales, a través de la identificación, comparación y evaluación de las principales buenas prácticas así como los alcances y limitaciones en las políticas sociales implementadas en la región.

Con fines puramente metodológicos, América Latina se ha dividido para el análisis en seis subregiones: Centroamérica, el Caribe, la Región Andina, el Cono Sur. Las dos más grandes potencias regionales: México y Brasil serán analizadas por separado, en este mismo volumen. Esta clasificación –que puede ser vista como



arbitraria- tiene como único fin facilitar el ejercicio comparativo y entender dinámicas de mediano alcance a nivel intra-latinoamericano. El ejercicio clasificatorio tiene también la ambición de racionalizar los datos comparativos en el largo plazo en nuestro grupo de reflexión.

A pesar de las marcadas diferencias existentes entre los distintos países, la división del análisis en subregiones afines geográficamente permite consolidar algunas variables o elementos comunes entre las distintas sub-regiones.

## **Los trabajos**

La publicación se ha organizado en tres secciones. La primera, analiza los principales desafíos que enfrenta la región en el tema de las políticas sociales desde un análisis subregional, y dos estudios nacionales en el caso de México y Brasil.

El artículo referido al Estudio Nacional de México presenta información sobre la respuesta gubernamental a las necesidades de desarrollo social e integración de la población mexicana, para esto la autora María Lilia Bravo Ruiz lleva a cabo un diagnóstico de las condiciones socioeconómicas generales del país utilizando la medición multidimensional de la pobreza generada recientemente por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la descripción de la respuesta gubernamental a dichas necesidades sociales.

El documento que analiza a la Subregión Centroamericana, el autor Carlos Sojo propone una mirada de los progresos y las limitaciones del desarrollo social de América Central entre 1990 y la actualidad. Plantea como uno de los desafíos inmediatos para la subregión la urgencia de conciliar un entorno social muy exigente, debido a la magnitud de las necesidades de atención y fortalecimiento de capacidades, con un panorama económico relativamente inestable que junto con un mecanismo estatal relativamente pequeño, no asegura recursos suficientes para las amplias necesidades sociales.

Para la Subregión Caribeña el autor Julián Valdes, se plantea una serie de interrogantes para el planteamiento de su artículo, ¿Cuál es la situación actual de eso que llamamos política social en la subregión el Caribe?, ¿Qué hacen los Estados caribeños para respetar, proteger, facilitar y proveer los derechos económicos, sociales y culturales de sus ciudadanos?, ¿Cuál ha sido su desempeño y los resultados en términos de mejora en los niveles de «afiliación», cohesión y bienestar social?,

¿Qué retos enfrentan?, ¿Qué experiencias han sido exitosas? ¿Cuál debiera ser una agenda social del Caribe?; aunado a esto el reto de una subregión con una serie de contrastes que la caracterizan, teniendo el índice de gasto social del PIB por debajo del promedio de América Latina.

En el caso de la Subregión Andina, el investigador Carlos Larrea, analiza desde una perspectiva histórica y comparativa, las políticas sociales y sus resultados en América Latina, con énfasis en los países andinos, y en particular en el Ecuador. El enfoque vincula las políticas sociales con las estrategias económicas y el cambiante contexto internacional.

El Estudio Nacional sobre Brasil, la autora Ligia Mori Madeira se plantea como objetivo, caracterizar el contexto sociopolítico experimentado en la última década buscando entender el papel dado a las políticas sociales definidas como mecanismos de protección social, reductoras de desigualdades y productoras de acceso a bienes y servicios y, por lo tanto, instrumentos de mejora de las condiciones de vida de la población. Para esto basa el análisis en las siguientes políticas públicas sociales: políticas sectoriales (políticas de reducción de la pobreza, política de trabajo y empleo, política de salud, políticas de educación) y la tendencia de creación de sistemas únicos; y políticas transversales (enfocándose, especialmente, en políticas de género, de edad y de etnia).

En el artículo referente a la Subregión del Cono Sur los autores, Fabián Repetto y Fernanda Potenza Dal Masetto, abordan las principales características de las políticas sociales en cuatro países; Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, con el propósito de identificar distintas experiencias puestas en marcha para reducir la pobreza y mejorar la equidad, identificando los alcances y las limitaciones en las respuestas que se han dado en tiempos recientes. Su documento presenta un contexto político-institucional de los países analizados, así como la revisión de aspectos sustantivos del gasto social y su evolución reciente, los rasgos fundamentales de la institucionalidad social y la oferta programática más relevante puesta en marcha en los últimos tiempos.

La segunda sección de este libro, recobra la importancia de una serie de temas estratégicos los cuales se presentan desde estudios transversales en los temas de desarrollo sostenible, gestión del riesgo, migración y género. En el tema sobre desarrollo sostenible, los autores Diana Alarcón y Romulo Paes-Sousa, realizan una revisión breve del avance registrado en los países de América Latina hacia el cumplimiento de los

Objetivos del Milenio (ODM) y las políticas que guiaron dichos avances, sugiriendo algunas líneas de acción concretas (con referencias a la cooperación regional) que ayuden a dar continuidad a las políticas de reducción de pobreza en la región al tiempo que respondan a los retos que están surgiendo alrededor del concepto de desarrollo sostenible.

Alonso Brenes y Allan Lavell en su artículo referente a sostenibilidad y gestión del riesgo de desastres presentan un razonamiento en base a una serie de interrogantes que persisten en torno a varias de las formas concretas en que se entiende el desarrollo en la región, sus niveles de sostenibilidad, sus procesos territoriales derivados y las formas de intervenirlos. Una serie de acuerdos, compromisos y estrategias buscan atender lo que se identifica como retos y desafíos del desarrollo; el caso de la gestión del riesgo de desastres es uno de ellos, con un desarrollo teórico e institucional que ha sido particularmente fecundo en la región.

En el documento presentado por Manuel Orozco y Beatriz Slooten, se analiza el vínculo entre la migración y desarrollo en Centroamérica e identifica la percepción y las políticas de los gobiernos centroamericanos al respecto, así también cómo las autoridades tienen una percepción poco adecuada acerca del tema, ya que en muchos casos las respuestas son reactivas y se centran únicamente en las remesas de dinero y la movilidad de los indocumentados, los aspectos más visibles de la migración.

El artículo referente a género, el análisis elaborado por las autoras Susana Wappenstein y Virginia Villamediana sugiere que la perspectiva de género ha sido incorporada de formas específicas en políticas públicas de la región en las últimas décadas y que algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio han mejorado parcialmente los indicadores sobre desigualdad de género. Sin embargo, sugieren que una agenda de equidad y de ciudadanía plena aún se encuentra lejos de ser conseguida, aunque hay logros fragmentarios en los ámbitos de educación, empleo, salud y participación política, persisten formas estructurales de discriminación, sexismo y exclusión de acuerdo al género.

Finalmente, se incluye una tercera sección de reflexiones acerca de las Políticas Sociales en la Región Latinoamericana, con base en los comentarios e intercambio de ideas realizados en el Seminario Internacional **“Nuevas dimensiones sociales de América Latina”**, para cada uno de los paneles temáticos que se discutieron en el seminario.

Consideramos que los aportes que se reúnen en este libro, si bien representa un primer esfuerzo que requiere seguimiento, constituyen un insumo valioso para el debate sobre el tratamiento y alcances de los programas de políticas sociales en la región. Deseamos expresar nuestro reconocimiento y gratitud a las autoras y autores de este libro; de igual forma reiterar nuestro agradecimiento al Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) por el apoyo al “Proyecto Nuevas Dimensiones Sociales e Internacional de América Latina”.

## **Estado de la región 2013-2014: Desafíos pendientes**

### **Reducción de la pobreza**

Los gobiernos de América Latina y el Caribe han dedicado esfuerzos y recursos para combatir la desigualdad y la erradicación de la pobreza. A pesar de las tasas de crecimiento económico que ha experimentado la región en los últimos años, la pobreza y la desigualdad en la distribución de la riqueza prevalecen.<sup>3</sup> Un ejemplo de lo expuesto lo muestra el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulado “Informe Regional de Desarrollo Humano (IDH) 2013-2014, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”<sup>4</sup>, el cual reveló que en la última década la región ha sido escenario de dos grandes expansiones, la económica y la delictiva, constituyéndose como la región más desigual y la más insegura del mundo.

### **Trabajo y desempleo**

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) informó en su “Panorama Laboral 2013”<sup>5</sup> que el desempleo registró una tasa mínima de 6,3% en América Latina y el Caribe durante el año 2013. Además, dicho informe advierte que si la región aspira a mantener la tasa de desempleo por debajo del 7% debe crear al menos 43,5 millones de nuevos puestos de trabajo de aquí hasta el año 2023. Este mismo informe señala quizás algo aún más preocupante que es la cifra del desempleo juvenil, que se acerca a los 6,6 millones desempleados(as).

---

3 Para mayor detalle ver: Boletín I: “Tendencias de las políticas sociales en América Latina y el Caribe”, FLACSO, 2014.

4 Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina. En: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

5 Panorama empleo América Latina 2013. En: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_232760.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_232760.pdf)

## **Educación**

En lo que respecta a la situación de la educación el informe de “Seguimiento de la EPT en el mundo 2013–2014” de la UNESCO<sup>6</sup>, la tasa de escolarización en primaria es del 95% en la región. Es decir, alrededor de 90 de cada 100 niños en edad de cursar enseñanza primaria aprenden las nociones básicas de lectura. Además, el nivel de escolarización en secundaria alcanza al 77% de la población en edad escolar. En muchos de los países latinoamericanos y caribeños la calidad de la educación se resiente por la falta de docentes.

## **Seguridad alimentaria**

En relación con la seguridad alimentaria y nutricional se destacan los resultados del “Boletín Trimestral de Seguridad Alimentaria de la FAO”<sup>7</sup>, para el período julio–septiembre de 2013. Este expone que los precios de los alimentos de la región se mantuvieron bajos, mientras que el comercio agroalimentario y la producción de cereales de los países creció positivamente durante el periodo citado.

## **Urbanización**

América Latina y el Caribe se define como una región en continuo proceso de urbanización, situación que se evidencia en que el 80% de su población vive en ciudades y se estima que en el año 2050 esta proporción se elevará a 90%. Así mismo, la mayor parte del producto interno bruto (PIB) de los países se genera en los centros urbanos y la actividad económica de algunas ciudades supera incluso a la de los países, incrementando así la presión sobre bienes públicos como el agua, o bien, la degradación en la calidad del aire.

## **Acceso a agua potable**

En materia de acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable se logró pasar de 95% en 1990 a 97% en 2008, mientras que el saneamiento aumentó de 81% en 1990 a 86% en 2008. Cabe destacar que los porcentajes son menores en las zonas rurales. En materia energética la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños cuenta con cobertura eléctrica superior a 80%. Finalmente, se destaca el

---

6 Seguimiento de la EPT en el mundo [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/GMR/pdf/UNESCO\\_LAC\\_Factsheet\\_SP.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/GMR/pdf/UNESCO_LAC_Factsheet_SP.pdf)

7 Boletín Trimestral de Seguridad Alimentaria de la FAO. En: [http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2013/boletin\\_san\\_2013\\_3\\_01.pdf](http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2013/boletin_san_2013_3_01.pdf)

reto sobre vivienda, pues el 24% de las personas viven en tugurios, en condiciones de hacinamiento y en construcciones que no reúnen las condiciones básicas.

## **Derechos humanos**

Respecto al reconocimiento de los derechos humanos y civiles de las minorías, se han realizado importantes avances en países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (con un número importante de población indígena), a partir de un emergente activismo por parte de los movimientos indígenas, favorecidos también por las nuevas tecnologías de la comunicación como la telefonía móvil, internet y redes sociales.

En lo que respecta a los grupos etarios, cabe destacar la situación en la región de los niños(as), adolescentes y la juventud en general. Así sobre las condiciones de la niñez, datos de la Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe registran que en la región existen unos 14 millones de niños y niñas trabajando<sup>8</sup>.

## **Energía y ambiente**

El tema energético y ambiental se torna crítico en las agendas de los países latinoamericanos y caribeños, dada su vulnerabilidad a los fenómenos naturales, por lo que se exploran alternativas energéticas limpias, tal y como lo expone el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) “Repensando nuestro futuro energético”<sup>9</sup>, el cual propone que la dotación de recursos de energía renovable de América Latina y el Caribe es suficiente para cubrir más de 22 veces la demanda eléctrica proyectada para el 2050.

En cuanto al uso de los recursos naturales, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) presentó el informe “Tendencias del flujo de materiales y productividad de recursos en América Latina”<sup>10</sup>. Este concluye que, en la actualidad, la región está extrayendo un mayor volumen de recursos naturales por unidad de Producto Interior Bruto (PIB) que en 1970.

---

8 La región tiene una deuda en materia de trabajo infantil. En: [http://www.ilo.org/americas/WCMS\\_222243/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/WCMS_222243/lang--es/index.htm)

9 Rethinking Our Energy Future. En: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37836720>

10 El PNUMA y el CSIRO publican el informe sobre "Tendencias del flujo de materiales y productividad de recursos en América Latina". En: <http://www.pnuma.org/informacion/comunicados/2013/20130619/index.php>.

## **Migración**

Sobre el aspecto migratorio, destacan el rol de las remesas en las economías de la región. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el estudio de “Las remesas a América Latina y el Caribe en 2012: Comportamiento Diferenciado entre Subregiones”<sup>11</sup>, se determina que las remesas a América Latina y el Caribe mostraron un ligero aumento en 2012 con respecto al año anterior. Así la región recibió un total de US\$61.300 millones en remesas el año 2012. Esta cantidad representa un incremento de 0,6% con respecto al monto de 2011. Las remesas a países de América del Sur y a México disminuyeron 1,1% y 1,6%, respectivamente. Mientras tanto, en los países del Caribe se dio un crecimiento modesto y en las naciones centroamericanas se experimentó un aumento de 6,5%, llegando a ocupar espacios de relevancia a nivel macroeconómico; como lo son los casos de Haití, Guyana, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Jamaica y Guatemala, donde este dinero constituye más del 10% del PIB.

---

11 Las remesas a América Latina y el Caribe en 2012: Comportamiento Diferenciado entre Subregiones. En: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37735670>





## **CASOS NACIONALES Y SUBREGIONALES**



# NUEVAS DIMENSIONES SOCIALES E INTERNACIONALES DE AMÉRICA LATINA. EL CASO DE MÉXICO.

*María Lilia Bravo Ruiz<sup>12</sup>*

## **Introducción**

En la última década han surgido, desde los gobiernos de algunos países de América Latina, iniciativas para disminuir la pobreza, lograr la inclusión social, disminuir la desigualdad, y lograr que la población más desfavorecida tenga acceso a sus derechos básicos. Además también han surgido de manera desarticulada esfuerzos por evaluar dichas iniciativas.

En México, estos esfuerzos se han concretado en el establecimiento de instituciones y documentos normativos que han guiado, regulado y articulado los esfuerzos nacionales encaminados al desarrollo social y a la evaluación de la política. Ejemplos de esto son: la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992, la creación del Sistema de Protección Social en Salud su brazo operativo el Seguro Popular en 2005, la publicación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 y la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2005, por mencionar solo algunos.

Mediante estos y otros instrumentos el gobierno federal, en articulación con los gobiernos estatales y municipales han implementado programas, estrategias y acciones que han demostrado un impacto en la reducción de la pobreza, el incremento en el acceso a servicios de salud, el mejoramiento de las condiciones de vivienda y en general, incrementos en la calidad de vida de la población.

Este documento corresponde a uno de los estudios subregionales de proyecto “Nuevas dimensiones sociales e internacionales en América Latina” y abarca el caso de México. El objetivo específico de este trabajo es generar información sobre la respuesta gubernamental a las necesidades de desarrollo social e integración de la población mexicana. Para ello se lleva a cabo un diagnóstico de las condiciones socioeconómicas generales del país utilizando la medición multidimensional de la pobreza generada recientemente por el CONEVAL y la descripción de la respuesta gubernamental a dichas necesidades sociales.

---

12 Economista (ITAM) de la Salud (CIDE-INSP) especializada en Políticas Públicas y Evaluación de Políticas y Programas Sociales.

En el primer apartado de este documento se presenta la metodología y fuentes de información. En la segunda sección se analiza la información sobre las condiciones económicas y de desarrollo social en México. Posteriormente, en la tercera sección, se aborda la respuesta gubernamental a las necesidades sociales y económicas presentadas en la sección anterior. Se menciona también, y de manera breve, el papel que juegan los estados en la política de desarrollo social, específicamente en sus programas. Finalmente se presentan los principales resultados de la evaluación de la política de desarrollo social y se resaltan algunas conclusiones.

## **1. Metodología**

### **1.1. Tipo de estudio y fuentes de información**

El trabajo consiste en un estudio descriptivo con información cuantitativa y cualitativa de diversas fuentes secundarias. La principal fuente de información son los documentos y estadísticas generados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Este es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal y es el encargado de normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social (PND) y de los programas y acciones de las dependencias públicas, además de establecer lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza en México. (LGDS, 2004).

Gran parte de la información necesaria para dar respuesta a las principales interrogantes de este estudio es generada por este organismo público. Por esta razón, y dado que el CONEVAL representa la fuente oficial de información sobre pobreza y evaluación en México, se utilizan sus estadísticas y documentos como la principal fuente de información para la elaboración del presente documento. En especial se hace uso de la información publicada en el Informe de Evaluación de la Política de desarrollo Social 2012, en el que se presenta la información de las condiciones sociales y la evaluación de la política de desarrollo social utilizando la información generada por el mismo CONEVAL en materia de medición de la pobreza y evaluación de programas (CONEVAL, 2012). La primera y la última sección de este documento fueron realizadas con base en la información vertida en dicho documento.

## 2. Condiciones económicas y sociales en México

En general, cuando se habla de política social, se hace referencia a estrategias y acciones encaminadas al mejoramiento de la salud, la seguridad social, la educación, la vivienda, el medio ambiente, las condiciones sanitarias de la población y especialmente de la población en pobreza, además de aquellas encaminadas a disminuir la discriminación.

En ese capítulo se presenta inicialmente un análisis general de la evolución de los principales indicadores económicos en México en la última década. Posteriormente se aborda la descripción de las condiciones sociales de la población mexicana mediante los indicadores utilizados en la medición multidimensional de la pobreza realizada por el CONEVAL.

### 2.1. Evolución de los principales indicadores económicos en México

En la última década, la economía Mexicana, al igual que las economías de la mayoría de los países en el mundo, sufrió las consecuencias de la crisis económica mundial, que afectó al sistema financiero. En la última década y desde 2005, México tuvo *tasas de crecimiento económico* positivas y mayores al 2.0% hasta el tercer trimestre de 2008. A partir de cuarto trimestre de este año, y durante todo el 2009, las tasas fueron negativas. Sin embargo, desde principios de 2010 y hasta el segundo trimestre de 2012 las tasas de crecimiento del PIB han sido positivas y mayores al 3 por ciento.

En México, el *mercado laboral* se caracteriza por bajos niveles de productividad, salarios bajos, falta de competitividad y altas tasas de informalidad. La tasa de desocupación se mantiene baja, aunque hay un alto nivel de subocupación (8.3% en promedio entre 2008 y 2011). La tasa de desocupación se incrementó por la crisis hasta alcanzar 6.2 por ciento en el tercer trimestre de 2009. Aunque la economía mexicana se recuperó en 2010 y 2011, la recuperación del mercado laboral ha sido más lenta.

En lo que respecta a los *precios de los alimentos*, su crecimiento ha repercutido en el poder adquisitivo de los ingresos laborales desde el tercer trimestre de 2008. Hasta el primer trimestre de 2010, el crecimiento del valor de la canasta alimentaria fue mayor que el de la inflación promedio, lo cual redujo el poder de compra del ingreso. En los primeros meses de 2012, los precios de los alimentos regresaron a los

niveles alcanzados antes de la crisis, pero a partir de junio crecieron nuevamente a niveles similares a los de 2009.

La evolución de los principales indicadores económicos y de los precios de los alimentos hizo que disminuyera importantemente el *valor real del ingreso por trabajo* (deflactado con el índice de precios de los alimentos) desde 2008, y aunque se estabilizó durante 2011, no ha regresado al nivel que tenía antes de la crisis.

## **2.2. Las condiciones de desarrollo social de la población mexicana**

Como se mencionó anteriormente, para caracterizar las condiciones de desarrollo social de la población mexicana se utilizan la información de los indicadores utilizados por el CONEVAL para la medición de la pobreza. Así, en esta sección se aborda la pobreza como tema general, y el resto de los indicadores como dimensiones de la pobreza, caracterizando así el panorama general de desarrollo social en México.

### **2.2.1. Pobreza: Definición, medición y dimensiones**

Según la Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza en México, la definición de la pobreza considera tres espacios: bienestar económico, derechos sociales y contexto territorial. El espacio del bienestar económico comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. La medición en este espacio considera dos elementos: a) la población con un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo y b) la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar<sup>13</sup>. El espacio de los derechos sociales se integra a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. Este espacio incluye los siguientes indicadores de carencia asociados a derechos: acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, acceso a servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo y acceso a la alimentación. El espacio del contexto territorial incorpora elementos que trascienden el ámbito individual como la cohesión social, cuya medición se aproxima por medio de medidas de desigualdad. (CONEVAL, 2009a).

---

13 La línea de bienestar hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada” (CONEVAL, 2010a: 40). Al tomar como referencia junio de 2012, la línea de bienestar fue calculada para el ámbito urbano en 2,296.92 pesos por persona y en 1,467.34 pesos para el rural. Por su parte, la línea de bienestar mínimo fue calculada para el mismo mes en 1,101.45 pesos por persona para las zonas urbanas y en 782.89 pesos por persona para las rurales.

En México, la población en situación de pobreza en 2010 representaba el 46.2 por ciento del total de la población, es decir, 52 millones de personas. En comparación con 2008, hubo un incremento de 3.2 millones de personas. El número promedio de carencias en este mismo periodo disminuyó de 2.7 a 2.5 y la población con pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones. El incremento en el número de personas en situación de pobreza se derivó del incremento en el número de personas con carencia en el acceso a la alimentación (4.2 millones) y el aumento de la población con ingresos bajos (4.8 millones).

### **2.2.2. Indicadores de carencia social**

#### **Rezago educativo**

En 2010, el 20.6 por ciento de la población (23.2 millones de personas), presentaba rezago educativo. Esta cifra representa una reducción de 1.3 puntos porcentuales con respecto a 2008. La disminución fue mayor en la población entre 6 y 15 años de edad y menor en la población de adultos.

Con respecto a la calidad de la enseñanza, México se encontraba en el lugar 9 de 13 países no miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), en 2000. En 2009 mejoró su resultado colocándose en el lugar 16 de 32 países.

Por otro lado, la asistencia escolar en los niños de 3 a 17 años tuvo mejoras entre 1992 y 2006. En 2010 el grupo de edad con la asistencia más baja es el de 18 a 25 años con el 28 por ciento; en el grupo de niños entre 15 y 17 años es de 66% y en el grupo de 6 a 11 años, de 98%.

#### **Acceso a servicios de salud**

En 2010, casi 36 millones de personas, el 31% de la población total del país, carecía de acceso a los servicios de salud. En 2008 el porcentaje con esta carencia era de 40.8% (44.8 millones de personas). Esta disminución fue resultado de la afiliación de la población al Seguro Popular y al Seguro Médico para una Nueva Generación. El primero es un esquema de aseguramiento que pertenece al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) y que tiene como objetivo prestar servicios de salud a las personas que no están afiliadas a servicios de seguridad social (IMSS ó ISSSTE). Los servicios que presta corresponden a un paquete de 284 intervenciones básicas

orientadas a las principales causas de morbilidad y demanda hospitalaria. El SMNG es parte del Sistema de Protección Social en Salud y tiene como principal objetivo proteger la salud de los niños mexicanos nacidos a partir del 1° de diciembre de 2006. Este seguro ofrece atención médica integral a los niños desde que nacen y hasta que cumplen cinco años de edad y garantiza la afiliación inmediata de toda la familia al Sistema de Protección Social en Salud. En 2011, el total de afiliados tanto al SPS como al SMNG, era de 53.3 millones. (CONEVAL, 2012).

Como resultado del incremento en el acceso a los servicios de salud y la mejora en las condiciones de higiene y acceso a servicios básicos, la esperanza de vida al nacimiento pasó de 75.1 a 75.6 entre 2008 y 2011; y la mortalidad materna disminuyó de manera importante entre 1990 y 2008 de 89 a 55.64 muertes por cada 100 mil nacidos vivos. (SSA, 2012).

### **Acceso a la seguridad social**

En 2010 el acceso a la seguridad social institucional fue la mayor carencia social en el país. En ese año, 68.3 millones de personas es decir, el 60.7 por ciento de la población, presentaba dicha carencia. Con respecto a 2008, el porcentaje disminuyó en cuatro puntos. Además, entre 2008 y 2010, el porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales dirigidos a adultos mayores y sin seguridad social disminuyó de 43.9 a 39.5 por ciento a nivel nacional, y casi 10 puntos porcentuales entre las personas de menores ingresos del país.

### **Calidad y espacios en la vivienda**

El 15.2 por ciento del total de la población del país, 17.1 millones de personas, presentaba carencia por calidad y espacios de la vivienda en 2010. Este porcentaje se redujo en 2.5 por ciento con respecto a 2008 debido a la disminución del número de viviendas con pisos de tierra, el número de viviendas con techos y muros de material endeble y en el número de personas en condiciones de hacinamiento.

### **Servicios básicos en la vivienda**

El porcentaje de población con carencia por servicios básicos de vivienda en 2010 fue de 16.5 por ciento (18.5 millones de personas). La reducción con respecto a 2008 fue de 2.6 millones de personas y se debió principalmente al número de viviendas con acceso a agua potable y drenaje.



## **Acceso a la alimentación**

En 2010, el 24.9 por ciento de la población carecía de acceso a la alimentación. Esta cifra fue 3.2 puntos porcentuales mayor que en 2008, siendo esta carencia social, la única que tuvo un incremento entre 2008 y 2010. Es importante mencionar que este resultado está estrechamente relacionado con la evolución del poder adquisitivo del ingreso, que como se mencionó anteriormente, se redujo en la última década.

## **Bienestar económico**

Uno de los indicadores incorporados en la medición de la pobreza es el porcentaje de personas con ingreso menor a la línea de bienestar, la cual se determina como la suma de los costos de la canasta alimentaria y la no alimentaria<sup>14</sup>. Entre 2008 y 2010, este porcentaje se elevó en tres puntos a nivel nacional. El porcentaje de personas con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo, calculada sumando los costos de la canasta alimentaria exclusivamente, creció 2.7 puntos porcentuales entre 2008 y 2010. En las áreas urbanas, el porcentaje de personas con ingreso menor a la línea de bienestar fue de 48 por ciento en 2010 y en áreas rurales, el 66 por ciento. (CO-NEVAL, 2011b).

## **Cohesión social**

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece el índice de cohesión social como uno de los indicadores para medir la pobreza. Sin embargo, no existe consenso sobre la definición de este concepto ni de su medición, aunque se conceptualiza como un elemento del contexto social que caracteriza el entorno en el que suceden los procesos que originan la pobreza. Uno de los indicadores utilizados para representar la cohesión social es el coeficiente de Gini, que disminuyó de 0.528 en 2008 a 0.499 en 2010. La razón de ingreso total entre el décimo y el primer decil se redujo de 27.3 a 25.2. Esto significa que en promedio el ingreso del décimo decil fue 25.2 veces mayor que el del primer decil en 2010.

### **2.2.3. Vulnerabilidad**

La pobreza tiene una incidencia diferenciada en la población, existen ciertos grupos que son más vulnerables a ella y por lo tanto el porcentaje de población pobre en

---

14 La línea de bienestar se calculó, para al ámbito urbano, en 2,114 pesos por persona y en 1,329 pesos por persona en el ámbito rural, tomando como referencia el mes de agosto de 2010.

esos grupos son más altos que en el total de la población. Algunos de los grupos vulnerables identificados son los adultos mayores, los niños menores de 18 años, la población en Zonas de Atención Prioritaria y la población indígena.

En 2010, 3.5 millones de personas de 65 o más años (45.7 por ciento) se encontraba en condiciones de pobreza. El porcentaje creció 0.7 puntos porcentuales con respecto a 2008; la población menor de 18 años en situación de pobreza fue de 21.4 millones de niños y jóvenes (53.8%); el 77.8 por ciento de la población en las zonas de atención prioritaria (ZAP) estaba en condiciones de pobreza, es decir, 13.6 millones de personas y finalmente, la proporción de hablantes de lengua indígena en condición de pobreza ascendía a 79.3%, siendo el porcentaje más alto de todos los grupos vulnerables. Este porcentaje se incrementó 3.4 puntos desde 2008.

### **3. Políticas y programas sociales implementados en la última década**

En México, la política de desarrollo social está reflejada en documentos normativos y de planeación, en los programas y acciones que se derivan de los mismos y en el actuar de las instituciones y dependencias vinculadas al sector. Así, se compone de una diversidad de elementos y actores de distinta naturaleza que interactúan en distintos ámbitos para diseñar objetivos y guías de acción, implementar programas, gestionar su operación y finalmente evaluar sus resultados.

La política toma forma de Ley con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social publicada en 2004. Los objetivos, estrategias y guías para su implementación, están vertidos en los documentos de planeación nacional: el Plan Nacional de Desarrollo, el programa Sectorial de Desarrollo Social y los programas de acción de las dependencias federales vinculadas con el desarrollo social. Los programas y acciones concretas para la operación, son normados generalmente a través de reglas de operación para dichas acciones, mismas que son emitidas en el nivel federal, y aplicadas en las entidades federativas por las autoridades de los programas correspondientes vinculados con el desarrollo social. La evaluación de estos programas, acciones y en general de la política de desarrollo social es llevada a cabo por un órgano desconcentrado de la administración pública federal, que además se encarga de la medición de la pobreza en el país. Para la articulación y coordinación de los esfuerzos de todos los actores involucrados, la Ley establece la creación de dos comisiones y un consejo consultivo, todos presididos por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La LGDS, también le da cabida a la participación social en la política y las acciones derivadas.

### 3.1. Principales elementos de la Política Nacional de Desarrollo Social en México

La lista de elementos que a continuación se describe no debe considerarse exhaustiva, este listado pretende dar una idea general de los principales elementos involucrados y su interrelación.

**La Ley General de Desarrollo Social (LGDS)**, publicada en 2004, tiene diversos elementos innovadores que marcan un parte aguas en la forma de diseñar, implementar y operar la política y las acciones de desarrollo social en México. El principal elemento y el más significativo de ellos, es que define claramente los derechos sociales establecidos en la Constitución: el derecho a la no discriminación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al medio ambiente sano, a la alimentación y al trabajo. En la LGDS se establecen los principios en los que se fundamenta la PNDS, el papel de los actores y principales coordinadores de la misma, elementos presupuestales y operativos generales para sus programas y acciones, así como los mecanismos necesarios para su evaluación objetiva. (Escandón, 2004).

Otras de sus características innovadoras son: la superación del carácter asistencialista del pasado, por un carácter de coparticipación y corresponsabilidad entre gobierno y sociedad; la garantía del crecimiento real del gasto social o al menos en la misma proporción que el PIB y la obligación de un presupuesto consolidado y con metas multianuales que permita la planeación a mediano y largo plazos; la participación social como elemento central de la política y la institucionalización de la contraloría social como mecanismo de verificación organizada de las metas y aplicación de los recursos de los programas sociales; la definición y medición de la pobreza en sus distintos niveles y la evaluación oportuna y objetiva de los programas y acciones de desarrollo social.

**El Plan Nacional de Desarrollo (PND)** es el documento en el que se establecen los ejes, objetivos o las líneas de acción del poder ejecutivo federal. Es un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal. De acuerdo con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones del gobierno, deben elaborarse en congruencia con el Plan. (DOF, 2004).

La política de desarrollo social se deriva, en su mayoría de la segunda meta nacional plasmada en el **PND 2013-2018: México Incluyente**. Para el logro de la misma se

establecen objetivos relacionados, estrategias y líneas de acción. Además, por primera vez, se incluyeron en el PND, indicadores que reflejan el avance en el logro de las metas establecidas.

En el **Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS)** se establecen los objetivos generales de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y su concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, las estrategias para el logro de dichos objetivos y los elementos para la gestión eficiente en la política de desarrollo social. Para cada uno de los objetivos se establecen uno o varios indicadores, su unidad de medida, su línea base y la meta asociada a dicho indicador para el final del sexenio. Esto facilita el conocimiento y la transparencia de los avances en el logro de los resultados de los objetivos a lo largo del la administración.

La **SEDESOL** es encargada de coordinar el Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS) y tiene como objetivo fundamental contribuir al desarrollo humano sustentable a través del desarrollo de capacidades básicas de educación, salud, nutrición, alimentación y vivienda que permitan una mayor igualdad de oportunidades para la población en condiciones de pobreza.

Así, las responsabilidades, acciones y estrategias de la PND recaen en diversas instituciones, tanto federales como estatales y locales, razón por la cual la coordinación entre dichas instituciones y entidades juega un papel primordial. (SEDESOL, 2007). Las principales **dependencias, entidades y autoridades vinculadas con el desarrollo social y que forman parte del Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS)** son: Secretarías de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como de Medio Ambiente y Recursos Naturales; las dependencias de desarrollo social de las entidades federativas, los representantes de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales y los representantes de las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores, además de representantes de organizaciones sociales y personas con experiencia en participación comunitaria. (DOF, 2004).

Existen además tres entidades encargadas de coordinar los esfuerzos en los distintos niveles. **La Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS)** se encarga de la coordinación de acciones de programas e inversiones entre el ejecutivo y legislativo, y los gobiernos estatales y municipales, la **Comisión Intersecretarial de**

**Desarrollo Social (CIDS)** coordina a las instituciones del ejecutivo federal, y el **Consejo Consultivo de Desarrollo Social** es un órgano de consulta de la SEDESOL, éste es de participación ciudadana y conformación plural, analiza y propone programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social.

Finalmente, está el **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)** cuyas funciones principales son por un lado, normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y los programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, y por el otro, establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. (DOF, 2013). El CONEVAL es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía propia y capacidad para generar información. El universo de programas que son evaluados está listado en el Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social, generado por el mismo CONEVAL con criterios explícitos.

El actuar del CONEVAL está enmarcado en el **Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)** establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su respectivo reglamento. Este sistema, vincula la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y los programas sectoriales con los procesos de planeación y programación.

Los instrumentos para la implementación de las acciones de la PND son principalmente los **Programas Federales de Desarrollo Social**. En la última década el número de programas sociales se ha incrementado considerablemente, según el CONEVAL existían hasta 2011, 278 programas y acciones federales de desarrollo social en México. La mayor parte de los programas están relacionados con el derecho a la educación, que concentran el 33% de los recursos. La población derechohabiente es el grupo poblacional al que se destinan más recursos a través de programas federales (35.7%) y los servicios de salud constituyen el tipo de apoyo al que más recursos se destina mediante los programas sociales (45.4%). (CONEVAL, 2011). En el Anexo 1 se enlistan los programas de desarrollo social establecidos en el Inventario CONEVAL 2011 de programas federales de desarrollo social. En general los programas federales son diseñados y normados en el nivel federal, y operados por las entidades federativas.

## **4. Gobiernos Estatales y su participación en la política social y en la implementación y operación de programas**

### **4.1. Gobiernos estatales en la operación de programas federales**

Los gobiernos estatales y locales son los operadores de los programas tanto federales como estatales. Su operación está sujeta a las leyes, reglamentos y disposiciones estatales y está a cargo de las autoridades correspondientes al sector. Estas autoridades pueden ser delegaciones de alguna dependencia federal, como el caso de SEDESOL, o también organismos propios del poder ejecutivo de los estados, como en el caso de los Servicios Estatales de Salud, que pertenecen a la Secretaría de Salud de cada entidad. La estructura que adquieren los operadores estatales de los programas depende de diversos factores como lo son la estructura organizacional de las dependencias federales y estatales, la importancia del sector para el gobierno del estado, el presupuesto de los programas por mencionar sólo algunos.

Los programas federales, transfieren recursos a los estados, a través de la dependencia federal correspondiente. Dichos recursos son ejercidos por los gobiernos estatales para la prestación de servicios o producción de bienes correspondientes a los apoyos de los programas. Esta transferencia de recursos, así como toda la operación se da en el marco de convenios de colaboración entre los distintos órdenes de gobierno, en los cuales se estipulan las condiciones generales para dicha operación.

### **4.2. Programas estatales de desarrollo social**

Los gobiernos estatales y municipales también participan, aunque en menor grado, en el diseño e implementación de programas locales, esto con la finalidad de ejercer los recursos para satisfacer las necesidades de la población.

En 2011 existían 2,849 programas estatales de desarrollo social. El 28% de los mismos se vincularon con el derecho al bienestar económico, 26% al derecho a la educación y el 18% al derecho a la salud. El 61% de los programas otorgaron apoyos no monetarios a los beneficiarios. Es necesario avanzar hacia una mayor generación, análisis y sistematización de la información de las características de los programas estatales y sus resultados, de modo que puedan ser presentados como parte explícita de la política de desarrollo social.

## **5. Resultados de los programas de desarrollo social**

El objetivo de éste capítulo es presentar las principales respuestas de política pública para enfrentar los retos del desarrollo social. La fuente de la información aquí vertida es el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011 del CONEVAL, en el que se analizan las evaluaciones coordinadas por dicho organismo, de los programas sociales federales o políticas en conjunto.

### **5.1. Dimensión social**

Para la Dimensión Social se analizan los resultados de las intervenciones en materia de protección social. La protección social se entiende como el conjunto de intervenciones de política pública que trata de incidir en el manejo de riesgos que afectan el nivel de consumo de la población durante su ciclo de vida. En México, esta no es una política integrada, articulada y homogénea, sino que se compone de la suma de intervenciones desarticuladas de distintos actores en distintos ámbitos.

Las intervenciones en materia de protección social han tenido importantes resultados en los últimos años, sobre todo en términos de acceso a los servicios de salud. Prueba de esto es el incremento de 34% entre 2006 y 2012 en el gasto en salud; el incremento en la afiliación al Seguro Popular de 15.7 millones en 2006 a 51.8 millones en 2011, con la afiliación de una mayor proporción de la población de los deciles de menores ingresos; el incremento de 819,400 personas en 2007 a 5,783,100 en 2011 en la afiliación al Seguro Médico para una Nueva Generación; la disminución en nueve puntos porcentuales (40.8 a 31.8) entre 2008 y 2010 de la población con carencia por acceso a la salud, de acuerdo con la medición de pobreza del CONEVAL.

Sin embargo, la capacidad de atención de los programas de apoyo al empleo es insuficiente para contribuir a aminorar el nivel de desocupación y subempleo del país. Aunque la participación económica de las mujeres ha aumentado significativamente en las últimas décadas, la oferta de servicios de cuidado infantil (IMSS, ISSSTE, SEP, SNDIF, SEDESOL) aún es insuficiente.

El incremento presupuestal del Programa de Empleo Temporal (PET) y su ampliación a zonas urbanas fue una respuesta eficiente a la crisis, pero el presupuesto del programa aún resulta insuficiente. Es necesario diseñar e implementar políticas y programas que protejan integralmente a los individuos y sus hogares, garantizando el acceso, su sostenibilidad financiera.

## **5.2. Bienestar Económico**

Los programas y acciones que el gobierno federal ha instrumentado intentan aumentar y conservar el empleo, apoyar a los productores y a los microempresarios, así como al fomento empresarial, entre otras áreas. Poco más de uno de cada 10 pesos del gasto funcional en desarrollo económico se destinó en 2008-2011 a programas de desarrollo social que fomentan el bienestar económico y la generación de ingresos en los hogares mexicanos. Algunos de los programas privilegiados en términos presupuestarios en 2008-2010 fueron el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos, PROCAMPO, el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, Servicios a Guarderías, el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas, el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral y el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena. Sin embargo, el impacto de los programas de desarrollo social vinculados al bienestar económico es pequeño e insuficiente para revertir los retos del mercado laboral.

## **5.3. Educación**

En 2011 cuatro de cada 10 pesos del gasto en la función de educación del Gobierno Federal se destinaron a los programas educativos, este monto representó 10 puntos porcentuales más respecto al gasto en 2008. Las acciones educativas que el Gobierno Federal favoreció en términos presupuestarios en 2008-2011 fueron Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales y Subsidios para Centros de Educación (con los montos ejercidos más altos), así como Escuelas de Tiempo Completo y Habilidades Digitales para Todos (con el crecimiento relativo más pronunciado). Sin embargo existe una alta proporción de programas que aún no se han evaluado por lo que no se conocen sus resultados.

## **5.4. Alimentación**

México se encuentra en una situación en la que grupos de población con malnutrición, sobrepeso y obesidad existen simultáneamente; esto impone retos adicionales a la atención de los problemas de seguridad alimentaria y nutricional. Los programas alimentarios constituyeron en 2011 una de las intervenciones más importantes de la función presupuestaria de asistencia social, pues prácticamente uno de cada dos pesos que el Gobierno Federal ejerció en 2011 en esta función se destinaron a programas alimentarios. El gasto ejercido por los programas evaluados se incrementó de manera sostenida en 2008-2011. El Programa de Apoyo Alimentario tuvo la



variación relativa más pronunciada entre 2008 y 2011 y contribuyó de manera más importante al incremento del gasto ejercido. A pesar del incremento presupuestario en varios de los programas, éstos no pudieron contener el incremento en la carencia de acceso a la alimentación entre 2008 y 2010. En ese último año, se lanzó la Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad, pero no se conoce aún su impacto. Será importante evaluar y monitorear las acciones y sus resultados para hacer las correcciones necesarias.

## **5.5. Vivienda**

Entre 2008 y 2010 se observaron mejoras importantes en la calidad y los servicios básicos en las viviendas. Se ha ampliado la cobertura de pisos firmes, electricidad, drenaje, agua potable en las viviendas y se ha reducido el hacinamiento. Pese a de estos avances, todavía se observan retos en materia de hacinamiento y agua potable en varias entidades federativas. El alto porcentaje de viviendas deshabitadas es un reto muy importante del Sector Vivienda. De cada 10 pesos del gasto en la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional 1.5 pesos se destinaron a los programas de vivienda en 2011, este monto representó seis puntos porcentuales más que en 2008, cuando se destinaba a vivienda sólo uno de cada 10 pesos.

El programa más relevante del grupo de programas de vivienda es el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias. Los gobiernos estatales y municipales han contribuido en la instalación de infraestructura para agua y drenaje; sin embargo, la provisión de infraestructura para llevar agua del municipio a los hogares es responsabilidad de los gobiernos locales, por lo cual es necesario establecer los mecanismos adecuados de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

Con respecto a la vulnerabilidad social, los programas a la población indígena contribuyen a la equidad, justicia social y abordan problemas prioritarios y urgentes en los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, es necesario generar información sobre su impacto.

Finalmente, y en relación a la institucionalización del monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social federal, ésta se ha fortalecido, resultando en una creciente orientación a resultados de programas y acciones, el incremento en disposición y esfuerzos de medición de resultados y el uso de información por las evaluaciones para establecer compromisos que mejoren programas sociales.

Sin embargo, esta práctica debe fortalecerse en las entidades federativas, ya que aunque se han iniciado ya procesos para la institucionalización de la evaluación en los gobiernos del Distrito Federal, Estado de México, Chiapas, Jalisco y Yucatán, es necesario un mayor avance.

## 6. Conclusiones

- En México la Política de Desarrollo Social (PDS) está legalmente sustentada en la LGDS, planteada en los documentos nacionales de planeación y articulada a través de la coordinación de la SEDESOL con las dependencias del ejecutivo federal, los gobiernos estatales, el poder legislativo y la participación ciudadana.
- La PNDS Cuenta con instrumentos diversos, entre los cuales están los programas de desarrollo social, que en 2011 eran 278. Estos son diseñados en su mayoría en el nivel federal, sin embargo son implementados y operados en las entidades federativas por las autoridades estatales y locales de los distintos sectores involucrados. Los programas federales de desarrollo social son evaluados bajo la coordinación y reglamentación del CONEVAL.
- La crisis económica mundial afectó las tasas de crecimiento económico en el país y aunque la tasa de desocupación se mantuvo relativamente baja hubo un incremento en el nivel de subocupación. Aunado a esto, el incremento en el precio de los alimentos, repercutió en el poder adquisitivo de los ingresos laborales. Algunas consecuencias de la crisis en las condiciones sociales de los mexicanos pudieron ser mermadas por los programas de desarrollo social.
- En México el 46.2% de la población estaba en situación de pobreza en 2010, 3.2 millones más que en 2008. Este incremento se debió al aumento en el número de personas con carencia en el acceso a la alimentación y al aumento en el número de personas con ingresos bajos. Sin embargo, cabe mencionar que el esfuerzo realizado por el Programa Oportunidades ha demostrado buenos resultados en romper la brecha generacional de la pobreza y se ha establecido entre los programas más relevantes y con mayor presupuesto. También ha sido un modelo de “lecciones aprendidas” para la instrumentación de programas de transferencias condicionadas en América Latina.

- Entre 2008 y 2010, la población con carencia de acceso a los servicios de salud disminuyó 9.8 puntos porcentuales, resultado del incremento sustantivo de la afiliación al Seguro Popular y al Seguro Médico para una nueva generación. La implementación del Seguro Popular, brazo operativo del Sistema de Protección social en Salud, también puede considerarse una fortaleza en la política de desarrollo social en el país. Sin embargo, la mayor proporción de la población aún tiene carencia en acceso a la seguridad social.
- Cumplir la Meta del Milenio respecto a la mortalidad materna debería ser una prioridad del Estado. Por ello, debe ampliarse la cobertura de los servicios de atención obstétrica e impulsar estrategias de identificación temprana y atención oportuna de las emergencias en esta área, sobre todo en las zonas interétnicas, donde se localiza una alta proporción de la mortalidad materna.
- La capacidad de atención de los programas de apoyo al empleo es insuficiente para contribuir a aminorar el nivel de desocupación y subempleo del país, aunque el Programa de Empleo Temporal fue una respuesta eficiente a la crisis ya que se implementó en zonas urbanas, donde el impacto de la crisis fue mayor.
- De igual manera, el impacto de los programas de desarrollo social vinculados al bienestar económico es pequeño e insuficiente para revertir los retos del mercado laboral y de la falta de productividad y competitividad de la fuerza laboral.
- Aunque el gasto en los programas en educación ha tenido entre 2008 y 2010 incrementos importantes (10 puntos porcentuales), los resultados en términos de su impacto en el rezago educativo y en la calidad de la educación no son visibles.
- Uno de cada dos pesos destinados a programas de asistencia social, fueron invertidos en programas de alimentación. Sin embargo, este incremento en la inversión no se tradujo en reducción en la carencia de acceso a la alimentación.

- El porcentaje de personas con carencia en calidad y espacio de la vivienda, así como con carencia en servicios básicos de vivienda se redujo entre 2008 y 2010. Esto se debió a la reducción de viviendas con pisos de tierra, con techos y muros de material endeble, reducción del hacinamiento e incremento del número de viviendas con acceso a agua potable, producto de intervenciones de la SEDESOL y de los programas de vivienda.
- Aún no se conoce el impacto de los programas dirigidos a la población indígena por lo que es necesario generar información sobre sus resultados.
- Aunque el establecimiento del CONEVAL ha contribuido a la institucionalización del monitoreo y evaluación de la política, generando una creciente orientación a resultados de los programas, el incremento de la aceptación de las prácticas de evaluación y el uso de la información de las evaluaciones para establecer compromisos de mejora, aún debe fortalecerse esta práctica en las entidades federativas.

## BIBLIOGRAFÍA

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009a). Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza. México D.F. CONEVAL, 2009. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Metodologia\\_Multidimensional\\_web.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf)

CONEVAL 2012. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012. México D.F. CONEVAL, 2012.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011b). Informe de pobreza multidimensional en México, 2008. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de conservación y generación de empleo 2010-2011. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyo a productores 2010-2011. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de financiamiento de actividades productivas 2010-2011. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de microempresarios 2010-2011. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de fomento empresarial 2010-2011. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. (Evaluación integral del desempeño de los programas federales de salud 2010-2011. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de acceso y mejoramiento a servicios de salud 2010-2011. México:

CONEVAL.

\_\_\_\_\_. El Ramo 33 en el Desarrollo Social en México: Evaluación de ocho Fondos de Política Pública. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de asistencia social 2010-2011. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de atención a grupos prioritarios 2010-2011. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de vivienda y servicios 2010-2011. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de infraestructura y servicios 2010-2011. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Evaluación integral del desempeño de los programas federales para el mejoramiento de la educación básica 2010-2011. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Evaluación integral del desempeño de los programas federales para el mejoramiento de la educación media superior, superior y normal 2010-2011. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de promoción y apoyo a la educación 2010-2011. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyos a la investigación y becas de estudio 2010-2011. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de ayuda alimentaria 2010-2011. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Inventario de Programas y Acciones Federales para el Desarrollo Social 2010. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. Medición de la Pobreza 2010. Resultados a nivel nacional.

México: CONEVAL.

----- . Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa. México: CONEVAL.

----- . Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México: CONEVAL.

----- . Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Abasto Social de Leche. México: CONEVAL.

----- . Evaluación Específica de Desempeño del Programa 70 y Más. México: CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y UNICEF.

Pobreza y derechos sociales de las niñas, los niños y adolescentes en México 2008-2010. México. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y UNICEF

Consejo Nacional de Población. (2010). Principales causas de mortalidad en México, 1980-2007. Documento de trabajo para el XLIII periodo de sesiones de la Comisión de Población y Desarrollo, “Salud, morbilidad, mortalidad y desarrollo” Nueva York, 12 a 16 de abril de 2010, consultado el 11 de noviembre de 2011 en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/mortalidad/Mortalidadxcau>

DOF 2005. Decreto de Creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación, 24 de agosto de 2005.

Diario Oficial de la Federación (DOF, 2013). Ley General de Desarrollo Social. México, D.F., Última Reforma 07-11-2013.

Escandón, C. B. (2004). Notas sobre la ley general de desarrollo social. Jurídica: anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, (34), 461-470.

Food and Agriculture Organization. (2008). Country Profile. Food Security Indicators. Food and Agriculture Organization.

- Hospital Infantil de México Federico Gómez. (2011). Estudio para el análisis del Sistema de Salud en México. México D.F.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2009). Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2009. México: INEE.
- \_\_\_\_\_. (2010). México en PISA 2009. México: INEE.
- \_\_\_\_\_. (2012). Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2010. México: INEE.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2001). Censo Nacional de Población y Vivienda 2000. México: INEGI.
- Levy, Santiago. (1994). “La pobreza en México”. Vélez, Félix (Comp.) La pobreza en México, causas y políticas para combatirla. México. ITAM/FCE. (pp. 15-112).
- LGDS 2004. Ley General de desarrollo Social 2004, Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004.
- (Parsons W, 2007). Wayne Parsons. Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, Flacso-México, Octubre de 2007.
- Presidencia de la República. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México: Presidencia de la República.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades. México: PNUD.
- Schteingart, Martha. (2002). Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México. México: El Colegio de México.
- Scott, John, 2010. “Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?”. Fox, Jonathan, y Libby, Haight (Coords.). Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Santa Cruz y Distrito Federal: CIDE y Woodrow Wilson International Center for Scholars.



- Secretaría de Desarrollo Social 2007. (SEDESOL, 2007). Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, México 2007.
- SEDESOL. (2011). Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral. México: Secretaria de Desarrollo Social, Dirección General de Análisis y Prospectiva
- Secretaría de Gobernación, 2007. (SEGOB, 2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México 2007.
- Secretaría de Educación Pública. (2007). Plan Sectorial de Educación. México.
- Secretaría de Salud (2007). Plan Sectorial de Salud 2007-2012. México
- SSA 2011. Secretaría de Salud. Indicadores de Resultado 2011. Disponible en: <http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/dedss/ir.html>
- Sistema Nacional de Información en Salud. (2011b). Estadísticas por tema, consultado el 27 de junio de 2011 en <http://sinais.salud.gob.mx/estadisticaspor-tema.html>.

## ANEXO: PROGRAMAS FEDERALES DE DESARROLLO SOCIAL

#	Dimensión de análisis: Bienestar económico	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
1	Programa de Soporte	SAGARPA	Apoyo a productores	Si	Si	Si	No
2	Programa de Atención a Problemas Estructurales (PAPE)	SAGARPA	Apoyo a productores	Si	Si	Si	No
3	PROCAMPO para vivir mejor	SAGARPA	Apoyo a productores	Si	Si	Si	Si
4	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	SAGARPA	Apoyo a productores	No	No	No	Si
5	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensismo Rural	SAGARPA	Apoyo a productores	No	No	No	Si
6	Programa para Adquisición de Activos Productivos (PAAP)	SAGARPA	Apoyo a productores	Si	Si	Si	No
7	Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organizate)	SAGARPA	Apoyo a productores	Si	Si	Si	No
8	Programas de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)	SAGARPA	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	No
9	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)	SRA	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
10	Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	SRA	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
11	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	SRA	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
12	Programa de Opciones Productivas (POP)	SEDESOL	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
13	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	SAGARPA	Financiamiento de actividades productivas	No	No	No	Si
14	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	SEDESOL	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
15	Programa Fondos Regionales Indígenas (FRRI)	CDI (SHCP)	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
16	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	CDI (SHCP)	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
17	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	CDI (SHCP)	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
18	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	ECONOMIA	Microempresarios	Si	Si	Si	Si
19	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	ECONOMIA	Microempresarios	Si	Si	Si	Si
20	Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES)	ECONOMIA	Microempresarios	Si	Si	Si	Si
21	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	ECONOMIA	Fomento empresarial	Si	Si	Si	Si
22	Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas (PCEZM)	ECONOMIA	Fomento empresarial	No	No	Si	Si
23	Programas para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)	ECONOMIA	Fomento empresarial	No	No	Si	Si
24	Programa para Impulsar la Competitividad de Sectores Industriales (PROIND)	ECONOMIA	Fomento empresarial	No	No	Si	Si
25	Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)	ECONOMIA	Fomento empresarial	Si	Si	Si	Si
26	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	ECONOMIA	Fomento empresarial	Si	Si	Si	Si

#	Dimensión de análisis: Bienestar económico	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
27	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	STPS	Conservación y generación de empleo	Si	Si	Si	Si
28	Programa de Apoyo para la Productividad (PAP)	STPS	Conservación y generación de empleo	No	Si	Si	No
29	Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL)	STPS	Conservación y generación de empleo	No	No	Si	Si
30	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)	SEDESOL	Conservación y generación de empleo	Si	Si	Si	Si
31	Programa de Empleo Temporal (PET)	SEDESOL	Conservación y generación de empleo	Si	Si	Si	Si
32	Servicios de Guardería	IMSS	Conservación y generación de empleo	No	Si	Si	No
33	Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario (PSASA)	Agroasemex (SHCP)	Apoyo ante contingencias	Si	Si	Si	Si
34	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario (PAFA)	Agroasemex (SHCP)	Apoyo ante contingencias	Si	Si	Si	Si
35	Fondo de Contingencia y Autoseguro	Agroasemex (SHCP)	Apoyo ante contingencias	Si	Si	Si	Si
36	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC)	SAGARPA	Apoyo ante contingencias	Si	Si	Si	No
37	Programa 3x1 Migrantes	SEDESOL	Infraestructura y Servicios	Si	Si	Si	Si
38	Apoyo para la Inclusión Financiera y la Bancarización	SHCP	No	No	No	No	No
39	Instrumentación de Acciones para Mejorar las Sanidades a través de Inspecciones Filozoosanitarias	SAGARPA	No	Si	No	No	Si
40	Determinación de los Coeficientes de Agostadero	SAGARPA	No	No	No	No	Si
41	Sistema Nacional de Investigación Agrícola	SAGARPA	No	No	No	No	Si
42	Apoyo al Cambio Tecnológico en las actividades Acuícolas y Pesqueras	SAGARPA	No	No	No	No	Si
43	Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana	SAGARPA	No	No	No	No	Si
44	Campaña de Diagnóstica, Prevención y Control de la Varroasis	SAGARPA	No	No	No	No	Si
45	Vinculación Productiva	SAGARPA	No	No	No	No	Si
46	Apoyo al Cambio Tecnológico en las actividades Agropecuarias, Rurales, Acuícolas y Pesqueras	SAGARPA	No	No	No	No	No
47	Generación de Proyectos de Investigación	SAGARPA	No	No	No	No	No
48	Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPTIE)	ECONOMIA	No	Si	Si	No	No
49	Reconversión de Sectores Productivos	ECONOMIA	No	Si	Si	No	No
50	Proyectos Estratégicos para la Atracción de Inversión Extranjera	ECONOMIA	No	No	No	No	Si
51	Promoción de una Cultura de Consumo Inteligente	ECONOMIA	No	No	No	No	No
52	Prevención y Corrección de Prácticas Abusivas en las Relaciones de Consumo entre Consumidores y Proveedores	ECONOMIA	No	No	No	No	No
53	Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural	SRA	No	No	No	No	No
54	Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)	SRA	No	No	No	No	No
55	Programa de Impulso al Desarrollo Regional	SEDESOL	No	No	No	No	No
56	Apoyos para Estudios e Investigaciones	CONACYT	No	No	No	No	No

Anexo: Programas Federales De Desarrollo Social

#	Dimensión de análisis: Bienestar económico	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
57	Apoyo a la Consolidación Institucional	CONACYT	No	No	No	No	Si
58	Innovación Tecnológica para Negocios de Alto Valor Agregado	CONACYT	No	No	No	No	Si
59	Desarrollo e Innovación en Tecnologías Precursoras	CONACYT	No	No	No	No	No
60	Innovación Tecnológica para la Competitividad de las Empresas	CONACYT	No	No	No	No	No
61	Realización de Investigación Científica y Elaboración de Publicaciones	CONACYT	No	No	No	No	No
62	Desarrollo Tecnológico e Innovación y Elaboración de Publicaciones	CONACYT	No	No	No	No	No
63	Mejoramiento de Unidades Operativas de Servicios de Ingreso	IMSS	No	No	No	No	No
64	Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil	ISSSTE	No	No	No	No	No
65	Programas y Servicios de Apoyo para la Adquisición de Productos Básicos y de Consumo para el Hogar	ISSSTE	No	No	No	No	No
66	Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	SAGARPA	No	No	No	No	Si
#	Dimensión de análisis: Educación	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
67	Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica	CONAFE (SEP)	Educación Básica	Si	Si	Si	Si
68	Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	SEP	Educación Básica	Si	Si	Si	Si
69	Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)	SEP	Educación Básica	No	Si	Si	Si
70	Programa Escuelas de Calidad (PEC)	SEP	Educación Básica	Si	Si	Si	Si
71	Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	SEP	Educación Básica	Si	Si	Si	Si
72	Programa de Escuela Segura (PES)	SEP	Educación Básica	No	Si	Si	Si
73	Expansión de la oferta educativa en Educación Media Superior	SEP	Educación Media, Superior y Normal	No	No	Si	No
74	Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)	SEP	Educación Media, Superior y Normal	Si	Si	Si	No
75	Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA)	SEP	Educación Media, Superior y Normal	Si	Si	Si	No
76	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)	SEP	Educación Media, Superior y Normal	Si	Si	Si	Si
77	Programa Educativo Rural (PER)	SEP	Educación Media, Superior y Normal	Si	Si	Si	No
78	Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	SEP	Educación Media, Superior y Normal	Si	Si	Si	Si
79	Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por Abajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno	SEP	Educación Media, Superior y Normal	Si	Si	Si	Si
80	Fortalecimiento de la calidad en las escuelas normales	SEP	Educación Media, Superior y Normal	No	No	Si	Si
81	Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)	INEA (SEP)	Promoción y Apoyo a la Educación	Si	Si	Si	Si
82	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa (PFEIEE)	SEP	Promoción y Apoyo a la Educación	Si	Si	Si	Si

Anexo: Programas Federales De Desarrollo Social

#	Dimensión de análisis: Educación	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2001-2012
83	Atención educativa a grupos en situación vulnerable	SEP	Promoción y Apoyo a la Educación	No	No	Si	Si
84	Educación para personas con discapacidad	SEP	Promoción y Apoyo a la Educación	No	No	Si	Si
85	Programa Nacional de Lectura (PNL)	SEP	Promoción y Apoyo a la Educación	Si	Si	Si	Si
86	Habilidades digitales para todos	SEP	Promoción y Apoyo a la Educación	No	No	Si	No
87	Subsidios para centros de educación	SEP	Promoción y Apoyo a la Educación	No	No	Si	No
88	Programa de becas	SEP	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	No	No	Si	Si
89	Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	SEP	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	Si	Si	Si	Si
90	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	SEP	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	Si	Si	Si	Si
91	Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)	SEP	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	Si	Si	Si	Si
92	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas (PROBAPISS)	SEP	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	Si	Si	Si	Si
93	Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad	CONACYT	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	Si	Si	Si	Si
94	Sistema Nacional de Investigadores (SNI)	CONACYT	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	Si	No	Si	Si
95	Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	CONACYT	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	Si	No	Si	Si
96	Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación (FOMIX)	CONACYT	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	No	No	Si	Si
97	Fondo Nuevo de Ciencia y Tecnología (FONCYT)	ECONOMIA	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	No	No	Si	No
98	Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	CDI (SHCP)	Acciones Dirigidas a la Población Indígena	Si	Si	Si	Si
99	Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena	CONAFE (SEP)	Acciones Dirigidas a la Población Indígena	Si	Si	Si	Si
100	Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)	SEP	Acciones Dirigidas a la Población Indígena	Si	Si	Si	Si
101	Programa Asesor Técnico Pedagógico (PATP)	SEP	Acciones Dirigidas a la Población Indígena	Si	Si	Si	Si
102	Deporte	SEP	Cultura y Deporte	Si	Si	Si	Si
103	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	SEP	Cultura y Deporte	Si	Si	Si	Si
104	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	SEP	Cultura y Deporte	Si	Si	Si	Si
105	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	SEP	Cultura y Deporte	Si	Si	Si	Si
106	Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales (fondo de concurso)	SEP	No	Si	No	No	No
107	Programa de Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje, Concursable	SEP	No	No	No	No	No

Anexo: Programas Federales De Desarrollo Social

#	Dimensión de análisis: Educación	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2001-2012
108	Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (Fondo de concurso para apoyar las reformas de las UPES para abatir pasivos contingentes derivados de pensiones y jubilaciones)	SEP	No	Si	Si	No	No
109	Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	SEP	No	Si	Si	No	No
110	Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	SEP	No	Si	Si	No	No
111	Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, Universidades Públicas Estatales (Distribución por la fórmula CUIPIA con participación de la SEP y ANUIES)	SEP	No	Si	Si	No	No
112	Escuela siempre abierta a la comunidad	SEP	No	No	No	No	No
113	Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica	SEP	No	No	No	No	No
114	Apoyo a desregulados	SEP	No	No	No	No	Si
115	Universidad Virtual	SEP	No	No	No	No	No
116	Fondo concursable de la inversión en infraestructura para Educación Media Superior	SEP	No	No	No	No	No
117	Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos	SEP	No	No	No	No	No
118	Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil	SEP	No	No	No	No	No
119	Apoyos complementarios para el FAEB	SEP	No	No	No	No	No
120	Fortalecimiento de la educación media superior en COLBACH	SEP	No	No	No	No	No
121	Fortalecimiento de la educación media superior en CECYTES	SEP	No	No	No	No	No
122	Sistema Nacional de Educación a Distancia	SEP	No	No	No	No	No
123	Programa de Carrera Docentes (JPES)	SEP	No	No	No	No	No
124	Apoyo a la infraestructura de las Universidades Interculturales existentes (Fondo de concurso. Incluye equipamiento)	SEP	No	No	No	No	No
125	Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas (incluye equipamiento, laboratorios y talleres)	SEP	No	No	No	No	No
126	Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)	SEP	No	No	No	No	No
127	Fondo para la consolidación de las Universidades Interculturales (irreductible) Anexo 26 B	SEP	No	No	No	No	No
128	Ampliación de la oferta educativa del nivel superior (Incluye equipamiento e infraestructura)	SEP	No	No	No	No	No
129	Fondo de apoyo para la calidad de los Institutos Tecnológicos (descentralizados) Equipamiento e Infraestructura: talleres y laboratorios	SEP	No	No	No	No	No
130	Instituciones Estatales de Cultura	SEP	No	No	No	No	No
131	Equipamiento de escuelas para educación básica a nivel nacional	SEP	No	No	No	No	No
132	Fondo para el mejoramiento de las tecnologías educativas en educación básica	SEP	No	No	No	No	No

Anexo: Programas Federales De Desarrollo Social

#	Dimensión de análisis: Educación	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	EGR 2001-2012
133	Apoyo a las Entidades Federativas para el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica	SEP	No	No	No	No	No
134	Producción y distribución de libros de texto gratuitos	SEP	No	No	No	No	No
135	Producción y edición de libros, materiales educativos y culturales	SEP	No	No	No	No	No
136	Enciclopedia	SEP	No	No	No	No	No
137	Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados	SEP	No	No	No	No	No
138	Prestación de servicios de educación media superior	SEP	No	No	No	No	No
139	Prestación de servicios de educación técnica	SEP	No	No	Si	No	No
140	Programa de Formación de Recursos Humanos basados en Competencias (PROFORHCOM)	SEP	No	No	No	No	No
141	Prestación de servicios de educación superior y posgrado	SEP	No	No	No	No	No
142	Producción y transmisión de materiales educativos y culturales	SEP	No	No	No	No	No
143	Promoción y fomento de libros y la lectura	SEP	No	No	No	No	No
144	Producción y distribución de libros, materiales educativos, culturales y comerciales	SEP	No	No	No	No	No
145	Atención al deporte	SEP	No	No	No	No	No
146	Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud	SEP	No	No	No	No	No
147	Investigación científica y desarrollo tecnológico	SEP	No	No	No	No	No
148	Orgamiento y promoción de servicios cinematográficos	SEP	No	No	No	No	No
149	Servicios educativos culturales	SEP	No	No	No	No	No
150	Apoyo para operar el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA)	SEP	No	No	No	No	No
151	Diseño, construcción, consultoría y evaluación de la infraestructura física educativa	SEP	No	No	No	No	No
152	Emisión de la normatividad y certificación de la infraestructura física educativa	SEP	No	No	No	No	No
153	Mejores Escuelas	SEP	No	No	No	No	No
154	Fondo SEP CONACYT para la investigación en ciencia básica	SEP	No	No	No	No	No
155	Formación de docentes de la educación media superior	SEP	No	No	No	No	No
156	Reinserción académica de los jóvenes integrantes de bandas y pandillas	SEP	No	No	No	No	No
157	Fondo de apoyo para la calidad de los institutos tecnológicos (federales y descentralizados) equipamiento e infraestructura; talleres y laboratorios	SEP	No	No	No	No	No
158	Desarrollo y aplicación de programas educativos a nivel medio superior	SAGARPA	No	No	No	No	No
159	Desarrollo y aplicación de programas educativos a nivel medio superior	SAGARPA	No	No	No	No	No
160	Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	SAGARPA	No	No	No	No	No
161	Capacitación técnica y gerencial de recursos humanos para la salud	SALUD	No	No	No	No	No

Anexo: Programas Federales De Desarrollo Social

#	Dimensión de análisis: Salud	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
162	Atención a la salud pública	IMSS	Salud	No	Si	Si	No
163	Atención curativa eficiente	IMSS	Salud	No	Si	Si	No
164	Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud	SALUD	Salud	No	Si	Si	No
165	Atención de Urgencias	ISSSTE	Salud	No	Si	Si	No
166	Reducción de enfermedades prevenibles por vacunación	SALUD	Salud	No	Si	Si	No
167	Programa IMSS-Oportunidades	IMSS	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud	Si	Si	Si	Si
168	Programa Caravanas de la Salud (PCS)	SALUD	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud	Si	Si	Si	Si
169	Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD)	SALUD	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud	Si	Si	Si	Si
170	Programa Comunidades Saludables	SALUD	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud	Si	Si	Si	Si
171	Formación de recursos humanos especializados para la salud	SALUD	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud	No	Si	Si	No
172	Seguro Popular (SP)	SALUD	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud	No	Si	Si	Si
173	Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG)	SALUD	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud	Si	Si	Si	Si
174	Cultura Física	SEP	Cultura y Deporte	Si	Si	Si	Si
175	Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento	SEP	Cultura y Deporte	Si	Si	Si	Si
176	Programa de Agua Limpia (PAL)	CONAGUA (SEMARNAT)	Infraestructura y Servicios	Si	Si	Si	Si
177	Atención a Tercer Nivel	CDI (SHCP)	No	No	No	No	Si
178	Atención a la salud en el trabajo	IMSS	No	No	No	No	No
179	Atención a la salud reproductiva	IMSS	No	No	No	No	No
180	Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud	SALUD	No	No	No	No	No
181	Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud	SALUD	No	No	No	No	No
182	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	SALUD	No	No	Si	No	No
183	Prevención y atención contra las adicciones	SALUD	No	No	No	No	No
184	Vigilancia epidemiológica	SALUD	No	No	No	No	No
185	Programa de Cultura del Agua	CONAGUA (SEMARNAT)	No	No	No	No	Si
186	Investigación en salud en el IMSS	IMSS	No	No	No	No	No
187	Control de Enfermedades Prevenibles por Vacunación	ISSSTE	No	No	No	No	No
188	Control de Enfermedades Transmisibles	ISSSTE	No	No	No	No	No
189	Detección Oportuna de Enfermedades	ISSSTE	No	No	No	No	No
190	Orientación para la Salud	ISSSTE	No	No	No	No	No
191	Control del Estado de Salud de la Embarazada	ISSSTE	No	No	No	No	No
192	Atención Materno Infantil	ISSSTE	No	No	No	No	No
193	Consulta Bucal	ISSSTE	No	No	No	No	No
194	Consulta Externa General	ISSSTE	No	No	No	No	No



Anexo: Programas Federales De Desarrollo Social

#	Dimensión de análisis: Salud	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
195	Consulta Externa Especializada	ISSSTE	No	No	No	No	No
196	Hospitalización General	ISSSTE	No	No	No	No	No
197	Hospitalización Especializada	ISSSTE	No	No	No	No	No
198	Rehabilitación	ISSSTE	No	No	No	No	No
199	Investigación Científica y Tecnológica	ISSSTE	No	No	No	No	No
200	Capacitación y Formación de los Recursos Humanos en Salud	ISSSTE	No	No	No	No	No
201	Capacitación y Formación de Recursos Humanos en Seguridad Social	ISSSTE	No	No	No	No	No
#	Dimensión de análisis: Alimentación	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
202	Programa de Abasto Social de Lache a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (PASL)	Liconsa, S.A. de C.V. (SEDESOL)	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades	Si	Si	Si	Si
203	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	Diconsa, S.A. de C.V. (SEDESOL)	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades	Si	Si	Si	Si
204	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)	SEDESOL	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades	Si	Si	Si	Si
205	Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	Coordinación PDHO (SEDESOL)	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades	Si	Si	Si	Si
206	Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, S. A. de C. V.	SEDESOL	No	No	No	No	No
#	Dimensión de análisis: Vivienda	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
207	Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Ésta es Tu Casa)	CONAVI (SHCP)	Vivienda y Servicios	Si	Si	Si	Si
208	Fomento a la producción de vivienda en las Entidades Federativas y Municipios	CONAVI (SHCP)	Vivienda y Servicios	Si	Si	Si	No
209	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa (Tu Casa)	SEDESOL	Vivienda y Servicios	Si	Si	Si	Si
210	Programa de Vivienda Rural (PVR)	SEDESOL	Vivienda y Servicios	Si	Si	Si	Si
211	Programa de apoyo a los avocados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)	SEDESOL	Vivienda y Servicios	Si	Si	Si	Si
212	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	SEMARNAT	Infraestructura y Servicios	Si	Si	Si	Si
213	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYZ)	SEMARNAT	Infraestructura y Servicios	Si	Si	Si	Si
214	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	SEDESOL	Infraestructura y Servicios	No	Si	Si	Si
215	Programa Hábitat	SEDESOL	Infraestructura y Servicios	Si	Si	Si	Si
216	Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad en los estados	SEDESOL	No	No	No	No	No
#	Dimensión de análisis: Seguridad social	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
217	Programa 70 y Más	SEDESOL	Atención a grupos prioritarios	Si	Si	Si	Si

Anexo: Programas Federales De Desarrollo Social

#	Programas de desarrollo social que no fueron analizados en el informe de evaluación	Entidad responsable	Evaluación Integral de Desempeño	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
218	Programas de Atención a Personas con Discapacidad	SALUD	Asistencia Social	Si	Si	Si	Si
219	Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia	SALUD	Asistencia Social	Si	Si	Si	Si
220	Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	SALUD	Asistencia Social	Si	Si	Si	Si
221	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)	SEDESOL	Atención a grupos prioritarios	Si	Si	Si	Si
222	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	INMUJERES (SHCP)	Atención a grupos prioritarios	No	No	Si	Si
223	Programa de Coinversión Social (PCS)	SEDESOL	Atención a grupos prioritarios	Si	Si	Si	Si
224	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PAIMEF)	SEDESOL	Atención a grupos prioritarios	Si	Si	Si	Si
225	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	CDI (SHCP)	Infraestructura y servicios	Si	Si	Si	Si
226	Programa Rescate de Espacios Públicos (PREP)	SEDESOL	Infraestructura y servicios	Si	Si	Si	Si
227	Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales	SEMARNAT	Infraestructura y servicios	No	No	Si	Si
228	Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	CDI (SHCP)	Población indígena	Si	Si	Si	Si
229	Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI)	CDI (SHCP)	Población indígena	Si	Si	Si	Si
230	Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados Urbanos y migrantes (PAID)	CDI (SHCP)	Población indígena	Si	Si	Si	Si
231	Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena (APCI)	CDI (SHCP)	Población indígena	Si	Si	Si	Si
232	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	CDI (SHCP)	Población indígena	Si	Si	Si	Si
233	Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas (MANCON)	SHCP	Sustentabilidad ambiental	No	No	Si	Si
234	Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	SAGARPA	Sustentabilidad ambiental	Si	Si	Si	No
235	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)	SEMARNAT	Sustentabilidad ambiental	Si	Si	Si	Si
236	Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA)	SEMARNAT	Sustentabilidad ambiental	Si	Si	Si	No
237	Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	SEMARNAT	Sustentabilidad ambiental	Si	Si	Si	Si
238	Programa de Desarrollo Parcelario (PRODEP)	SEMARNAT	Sustentabilidad ambiental	Si	Si	Si	No
239	Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego	SEMARNAT	Sustentabilidad ambiental	No	No	Si	Si
240	Programas y Servicios de Apoyo para la Adquisición de Medicinas y Productos Farmacéuticos	ISSSTE	Sustentabilidad ambiental	No	No	No	No
241	Subsidio a programas para jóvenes	SEP	Promoción y apoyo a la educación	No	No	Si	Si
242	ProÁrbol - Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	Si

Anexo: Programas Federales De Desarrollo Social

#	Programas de desarrollo social que no fueron analizados en el informe de evaluación	Entidad responsable	Evaluación Integral de Desempeño	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
243	ProÁrbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	No
244	ProÁrbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA)	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	Si
245	ProÁrbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF)	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	Si
246	ProÁrbol- Programa de servicios ambientales por captura de carbono, biodiversidad y sistemas agroforestales (CABSA)	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	No
247	ProÁrbol - Proyectos de Conservación y Restauración	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	Si
248	ProÁrbol - Promoción de la producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	Si
249	ProÁrbol - Programa de asistencia técnica para el acceso a los programas forestales	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	No
250	Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres	INMUJERES (SHCP)	No	No	No	No	Si
251	Tecnificación del Riego	SAGARPA	No	No	No	No	Si
251	Atención Educativa a Grupos en Situación vulnerable en Educación Básica	SEP	No	No	No	No	No
253	Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena	SEP	No	No	No	No	No
254	Impulso al desarrollo de la cultura	SEP	No	No	No	No	No
255	Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación	SEP	No	No	No	No	No
256	Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	SEP	No	No	No	No	No
257	ProÁrbol.- Apoyo para las Acciones Preventivas de Incendios Forestales	SEMARNAT	No	No	No	No	No
258	Programa de Acción para la Conservación de la Vaquita Marina	SEMARNAT	No	No	No	No	Si
259	Prevención y gestión integral de residuos	SEMARNAT	No	No	No	No	No
260	Programa para incentivar el desarrollo organizacional de los Consejos de Cuenca	SEMARNAT	No	No	No	No	Si
261	Programa de Conservación del Maíz Criollo	SEMARNAT	No	No	No	No	Si
262	Recuperación de mantos acuíferos sobreexplotados.	SEMARNAT	No	No	No	No	No
263	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	SEMARNAT	No	No	No	No	No
264	Manejo Integral del Sistema Hidrológico	SEMARNAT	No	No	No	No	No
265	Investigación científica y tecnológica	SEMARNAT	No	No	No	No	No
266	ProÁrbol.-Prevención y Combate de Incendios Forestales	SEMARNAT	No	Si	No	No	No
267	Servicios a grupos con necesidades especiales	SEDESOL	No	No	No	No	No
268	Equidad de Género	ISSSTE	No	No	No	No	No
269	Formación y certificación para el trabajo	SEP	No	No	No	No	No
270	Normalización y certificación en competencias laborales	SEP	No	No	No	No	No
271	Registro Nacional de Profesionistas	SEP	No	No	No	No	No
272	Capacitación a trabajadores	STPS	No	No	No	No	No

Anexo: Programas Federales De Desarrollo Social

#	Programas de desarrollo social que no fueron analizados en el informe de evaluación	Entidad responsable	Evaluación Integral de Desempeño	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
273	Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral	STPS	No	No	No	No	No
274	Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo	STPS	No	No	No	No	No
275	Coordinación de acciones de vinculación entre los factores de la producción para apoyar el empleo	STPS	No	No	No	No	No
276	Credencialización para Adultos Mayores	SEDESOL	No	No	No	No	No
277	Prestaciones sociales eficientes	IMSS	No	No	No	No	No
278	Programa de Fomento al Empleo	STPS	No	Si	Si	No	No
279	Programa de Apoyo a la Capacitación	STPS	No	Si	No	No	No
280	Becas para realizar estudios de posgrado (en cumplimiento a la LGAMVLV)	CONACyT	No	Si	No	No	No
281	Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo	SEP-INEA	No	Si	No	No	No
282	Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para la Población Indígena Migrante	SEP	No	Si	No	No	No
283	Programas Educativos en materia de Prevención de Adicciones	SEP	No	Si	No	No	No
284	Financiamiento Equitativo de la Atención Médica	SALUD	No	Si	No	No	No
285	Programa para el Desarrollo Local (microrregiones)	SEDESOL	No	Si	No	No	No
286	Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria	SEDESOL	No	Si	No	No	No
287	Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal	SEMARNAT	No	Si	No	No	No
288	Programa de Conservación y Rehabilitación de Áreas de Temporal	SEMARNAT	No	Si	No	No	No
289	Programa de Ampliación de Distritos de Riego	SEMARNAT	No	Si	No	No	No
290	Programa de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica	SEMARNAT	No	Si	No	No	No
291	Programa de Ampliación de Unidades de Riego	SEMARNAT	No	Si	No	No	No
292	Programa de Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola	SEMARNAT	No	Si	No	No	No
293	Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito	FINRURAL	No	Si	No	No	Si
294	Reducción de Costos de Acceso al Crédito	FINRURAL	No	Si	No	No	Si
295	Programa para la Constitución de Garantías Líquidas	FINRURAL	No	No	No	No	Si
296	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales	FINRURAL	No	No	No	No	Si
297	Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica	CONACyT	No	No	No	No	Si
298	Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación y para el Programa de Servicios de Cobertura	FOCIR	No	Si	No	No	Si
299	Programas que Canalizan Apoyos para el Fomento Financiero y Tecnológico a los Sectores Agropecuario, Forestal, Pasquero y Rural	FIRA	No	No	No	No	Si
300	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sustentable (SNIDRUS)	SAGARPA	No	No	No	No	Si

Anexo: Programas Federales De Desarrollo Social

301	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	SAGARPA	No	No	No	No	Si
302	Excarcelación de Presos Indígenas	CDI (SHCP)	No	No	No	No	Si
303	Programa de Desarrollo Institucional y Ordenamientos Ecológicos Ambientales	SEMARNAT	No	No	No	No	Si
304	Programa Nacional de Horario Extendido en Primaria	SEP	No	No	No	No	No
Total de programas evaluados según instrumento				131	122	133	137

Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.*

*EED: Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011.*



# POLÍTICAS SOCIALES EN CENTROAMÉRICA: EL SÍNDROME DEL VUELO DE GALLINA

*Carlos Sojo<sup>15</sup>*

## **Introducción**

Transcurrido un cuarto de siglo desde el inicio de los procesos que condujeron al levantamiento de las armas por parte de los grupos beligerantes en Centroamérica, la región es hoy día un claro contraste con aquellos tiempos. Desde entonces, la violencia política quedó desterrada, no así la que es efecto de la expansión de los grupos criminales de distinto signo insuflados con el combustible de armas y recursos provenientes de las necesidades del narcotráfico internacional. Las elecciones, imperfectas en forma y opciones disponibles, son el instrumento único para la elección de gobernantes, aunque en Honduras un día nos despertamos con la certeza de que los golpes militares no habían sido erradicados de las prácticas políticas y en Nicaragua, con más frecuencia de la deseada, asistimos impotentes a un proceso de desinstitucionalización y concentración del poder que tiene poca afinidad con formas republicanas y democráticas, pero que encuentra asidero social en la llamada "revolución bolivariana", arropada con géneros teocráticos y populistas de la más baja calaña.

La región volvió por las sendas del crecimiento económico, la atracción de inversiones y la apertura al turismo internacional. El progreso social es notable en una decena de indicadores, y aunque no es suficiente en lo absoluto, muestra que el cambio es posible y que la élites políticas y económicas deben asegurar esfuerzos sostenidos para evitar que nuevas catástrofes sociales, complementadas con la expansión de grandes oportunidades de negocios, promuevan de nuevo conflictos sociales y políticos que algunos piensan que solo pueden zanjarse por la fuerza.

Con todo y su cambio, América Central (la conjunción de los seis países que conformaron la Centroamérica colonial unida al Istmo de Panamá) es una región partida en dos. Al sur Costa Rica y Panamá con indicadores económicos y sociales que contrastan con los países del llamado CA4. Entre ellos sin embargo también destacan diferencias: recientemente mayor progreso social en El Salvador que en los demás; mientras en Nicaragua razones todavía no bien comprendidas han con-

---

15 Investigador Asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Costa Rica y Presidente de la firma consultora Socioanálisis América Latina.

ducido a un clima de seguridad ciudadana notablemente tranquilo en contraste con los fenómenos de violencia atroz y generalizada que afectan al llamado Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala).

En esa perspectiva hablar de políticas públicas, en este caso, políticas sociales es un ejercicio que no puede desentenderse de la especificidad de cada país. Con todo, el análisis que sigue procurará identificar aspectos comunes que trasciendan tales limitaciones.

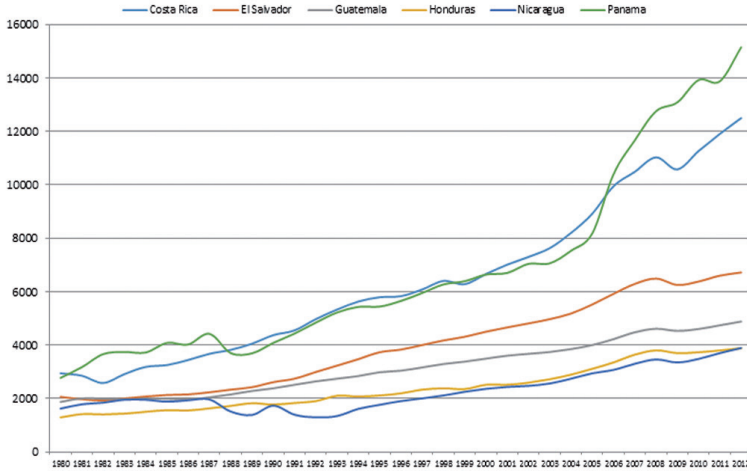
## **1. Contexto del desarrollo social en América Central**

Proponemos una rápida mirada de los progresos y las limitaciones del desarrollo social de América Central entre 1990 y la actualidad. Se trata de estimar los efectos de los dividendos de la paz en una región donde las necesidades sociales históricamente postergadas compiten con la volatilidad de un modelo de crecimiento económico centrado en vínculos estrechos con la economía de Estados Unidos, en unos casos derivados menos del dinamismo productivo y el comercio exterior y más de la expulsión de población migrante fuente de remesas familiares.

Observemos en primer lugar la evolución del producto interno bruto por persona. Entendemos, claro está, que este no es el mejor indicador del que disponemos para establecer con realismo la prosperidad socioeconómica de una nación. Sin embargo da una idea de la evolución de la economía de mercado. Lo mismo puede decirse de las inversiones extranjeras directas. Los datos del Ingreso Nacional Bruto (PPP) indican una evolución congruente con los difíciles años 80 en la región. El ingreso solo empieza a aumentar de manera sostenida a partir de 1990 y se consolidan tres tendencias: crecimiento sostenido e intenso en Panamá y Costa Rica que se intensifican la brecha con el resto de los países. Un crecimiento más modesto pero tendencialmente mayor separa al El Salvador y en menor medida a Guatemala. Pero es evidente el lento progreso expresado en la evolución de Honduras y Nicaragua, pues en la actualidad, apenas alcanzan los niveles de los punteros en 1990. Un rezago de un cuarto de siglo.



**Gráfico 1: América Central**  
**Ingreso Nacional Bruto por persona 1980-2012 (PPP)**  
**(Millones de dólares a precios corrientes internacionales)**

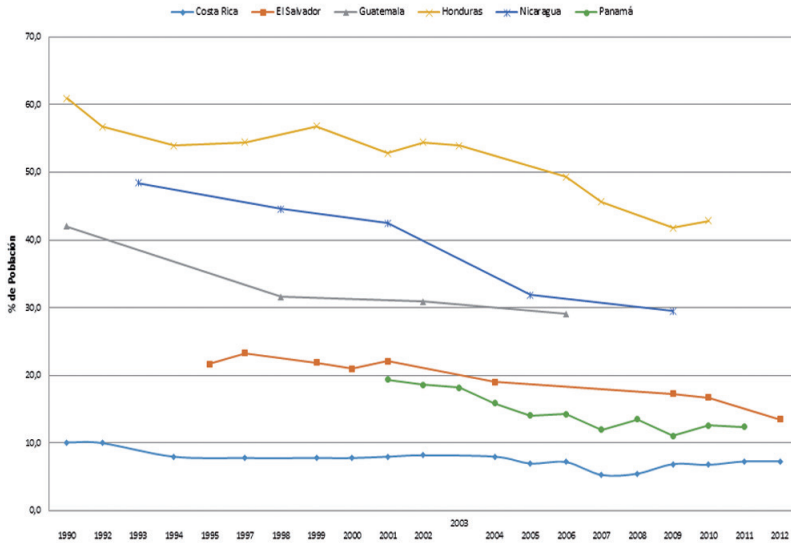


Fuente: World Bank, World Development Indicators.

Quizá no es casualidad tampoco que el menor desarrollo económico relativo corresponda a los dos países que han experimentado al mismo tiempo sucesos políticos que ponen en cuestión la fortaleza de sus instituciones democráticas.

Crecimiento modesto o mejores desempeños económicos no son en si mismo indicadores de desarrollo o progreso social. Es necesario examinar a la par la evolución de los niveles de pobreza de ingreso, mismos que reflejan el grado en que el desempeño económico toca la capacidad de las familias de disponer ingresos suficientes para enfrentar sus necesidades básicas.

**Gráfico 2: América Central**  
**Población bajo la línea de indigencia % 1990-2012**

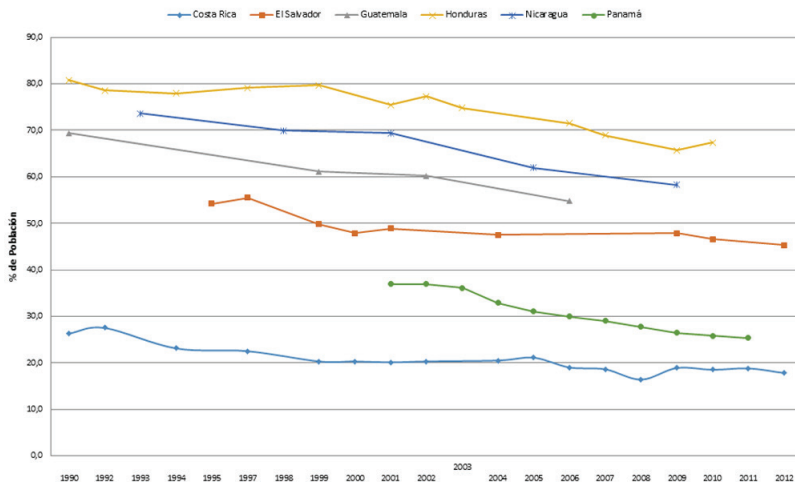


Fuente: CEPALSTAT, consultada el 05 de febrero de 2014

La evolución de la pobreza extrema en el último cuarto de siglo, muestra que la tendencia general es de mejoría en un contexto marcado por la extrema severidad que se observa en tres países del norte de la región (Guatemala, Honduras y Nicaragua), donde el porcentaje de población que no alcanza a satisfacer necesidades alimentarias oscila entre 30 y 40 por ciento.

Es también notable como pese al mejor desempeño económico expresado en la evolución del ingreso nacional disponible observado en Panamá, los niveles de indigencia permanecen más altos que los de Costa Rica. Lo mismo se observa en los indicadores de pobreza total. Como se observa en el gráfico siguiente en este indicador el comportamiento es muy semejante con la excepción el caso de El Salvador que muestra un desempeño menos favorable que el observado en la reducción de la pobreza extrema, manteniendo niveles de pobreza total cercanos al 50% de la población al final del período.

**Gráfico 3: América Central**  
**Población bajo la línea de pobreza total % 1990-2012**



Fuente: CEPALSTAT, consultada el 05 de febrero de 2014

En síntesis, los datos asociados al crecimiento económico y la evolución de la pobreza muestran una región dividida en dos: el Sur más dinámico y con mejor desempeño social y el norte postrado en términos de crecimiento y mejora sustancial de la pobreza. Al ritmo actual a un país como Honduras o Nicaragua que han reducido alrededor de 15 puntos porcentuales los niveles de pobreza total en 20 años (menos de un punto de reducción por año) les tomaría medio siglo aproximadamente alcanzar los niveles de pobreza de Costa Rica en la actualidad.

Más adelante veremos cómo estos procesos pueden o no ser revertidos, teniendo en cuenta factores adicionales como los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y el efecto compensatorio de las remesas familiares, aspecto que eventualmente resulta más importante que la inversión pública social para la reducción de los niveles de pobreza de la población.

## 2. Dinámicas de la inversión social

El análisis de política social puede detenerse en el estudio del universo de proyectos y programas que los Estados ponen en marcha. En la región las últimas décadas han sido prolíficas en la producción de iniciativas sociales de mayor o menor calado, en mucho estimuladas por el boom de los programas selectivos que buscaron en general una mejor asignación de recursos fiscales muy limitados, orientada a los grupos de más bajos ingreso.<sup>16</sup> En nuestro análisis queremos explorar más bien las bases estructurales de la política social, entendiendo por tales, la magnitud de los recursos invertidos por los estados en relación con su desempeño económico y con las necesidades de la población.

Los datos de inversión social hablan del desarrollo desigual de capacidades institucionales destinadas a lo social en la región. Por lo general, desde la consolidación de la democracia, los gobiernos han extendido sus programas sociales, pero con insuficiente grado de consolidación institucional. Es decir, mientras por una parte la sociedad demandaba el establecimiento de aparatos institucionales profesionales y permanentes capaces de desarrollar políticas públicas de alcance universal (si bien en un marco básico de prestaciones) en salud y educación, muy rápidamente los gobiernos de turno cedieron a la tentación de reducir lo social al componente selectivo dirigido al combate a la pobreza, lo que postergó la construcción de un basamento integrador.

Cobraron fuerza primero los llamados fondos de inversión social, destinados a la producción de infraestructura con particular preferencia en las regiones más empobrecidas de los países, posteriormente ganaron terreno las propuestas impulsadas por los organismos financieros para la reducción de la pobreza en formato de programas sociales selectivos minimalistas.

Más recientemente ha ganado terreno una nueva modalidad de prestaciones sociales selectivas, en la forma de Transferencias Condicionales de Efectivo (TCE), que se han generalizado en todos los países de la región. Los TCE son programas innovadores que han contribuido en mucho al fortalecimiento de las políticas sociales en su conjunto, especialmente por el alto interés en la gestión eficiente y la planificación por resultados que está atada a su desarrollo, lo que corrige defectos técnicos

---

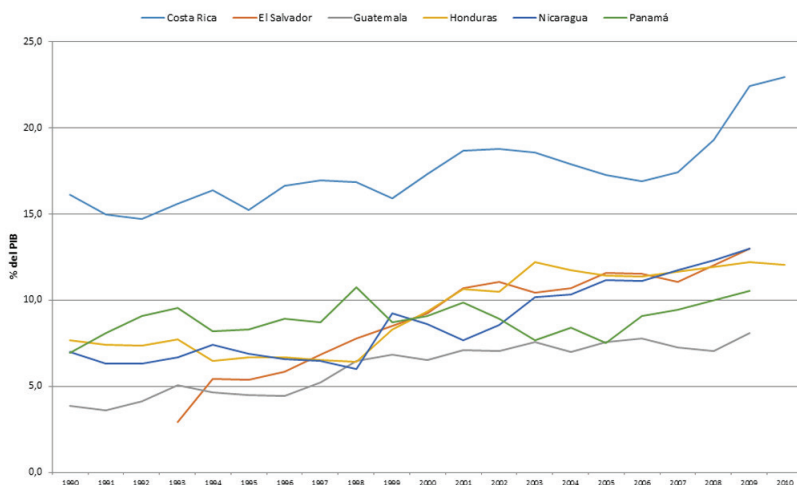
16 Véase una lista de iniciativas nacionales de política social en educación, salud, vivienda y bienestar social en Sojo, Carlos (2011). "Desafíos actuales de las políticas sociales en Centroamérica y República Dominicana" en SISCA (Ed.) (2013).

y problemas de exclusión y filtración muy severos en los programas precedentes.

El problema es de estructura de la política social y no de acabados. Antes de explorar el efecto de los actuales programas de transferencias, examinemos el recorrido más amplio en materia de prestaciones sociales.

Examinando la evolución del llamado esfuerzo macroeconómico de la inversión social, se nota como en términos generales las últimas dos décadas han visto un aumento sostenido de la inversión social, que sin embargo no es capaz de cerrar las brechas de origen entre Costa Rica y el resto de los países. Mientras al final de período la inversión social de Costa Rica como % del PIB alcanzó 23%, el promedio para el resto de países fue apenas superior al 11%.

**Gráfico 4: América Central  
Inversión Social Total % PIB  
1990-2010**

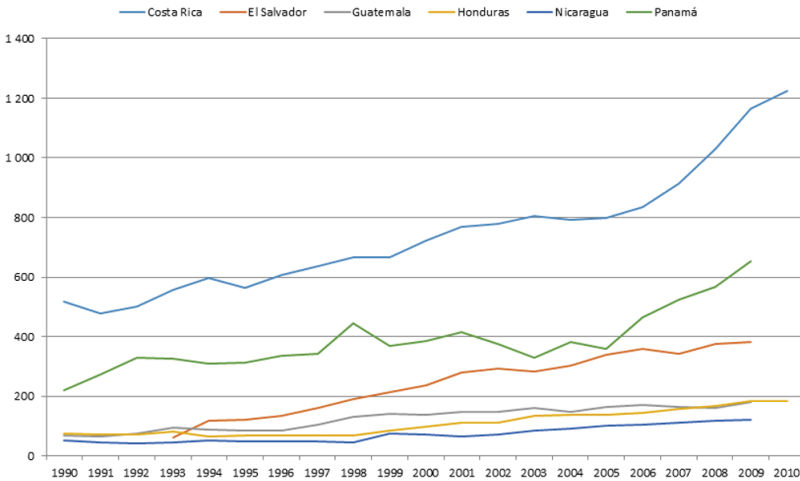


Fuente: CEPALSTAT, consultada el 17 de febrero de 2014

Cuando se analiza la inversión social por persona, no solamente es notable la distancia con Costa Rica. Aparecen dos gradientes adicionales. Al finalizar el período Panamá con una inversión social por persona de 652 dólares por año (aproximadamente la mitad de Costa Rica) ocupa la segunda posición, mientras El Salvador

muestra un nivel máximo de 382 dólares por persona por año. Muy distante la situación de los tres países restantes donde los niveles oscilan entre 120 y 180 dólares. No solo se trata de brechas subregionales significativas pues reflejan en el pequeño espacio del Istmo las distancias de regímenes de bienestar en el contexto latinoamericano: los modelos más excluyentes que hacen descansar el bienestar en esfuerzos familiarizados e informales, en los países del norte, con los niveles más bajos de inversión social en el contexto latinoamericano, mientras el modelo más incluyente con niveles de inversión situados en el extremo superior de la distribución del gasto social de América Latina se observa en Costa Rica.

**Gráfico 5: América Central**  
**Inversión Social por Persona US\$ dólares de 2005**  
**1990-2010**



Fuente: CEPALSTAT, consultada el 17 de febrero de 2014

### 3. Políticas sociales: universalismo y selectividad

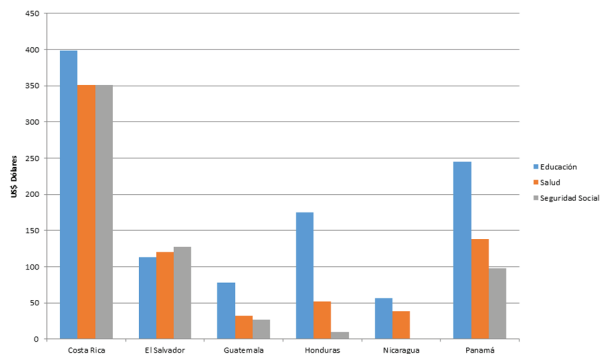
El análisis de las políticas sociales en este período debe considerar las importantes diferencias entre los países en términos de prioridades de atención de lo social y arquitecturas de bienestar. En este sentido, se pueden observar dos tipos de posicionamiento en relación con las prioridades de atención: uno de carácter universalista/selectivo y otro de carácter selectivo compensatorio. El carácter universalista/

selectivo tiene que ver con la importancia creciente del desarrollo de programas sociales selectivos que tienen una clara intención de complementar debilidades de cobertura o vicios de exclusión de los sistemas o políticas de vocación universalista. En cambio el tipo de políticas que denominamos selectivas compensatorias, se ocupa menos de la complementariedad de sistemas (universalismo y selectividad) y coloca el acento en la atención de grupos altamente vulnerables o situados en condición de pobreza extrema.

Las arquitecturas son claramente diferentes. Las de aspiración universalista se asientan en tres componentes fundamentales: educación, salud y protección social. Todos ellos demandan que se reflejan en proporciones significativas de inversión y en una cobertura extendida de seguros de salud y de pensiones. Las de los regímenes selectivos/compensatorios implican un menor nivel neto de inversión y a menudo se concentran en transferencias de efectivo con limitada expansión de las inversiones en salud y educación y con baja cobertura en los sistemas de seguridad social.

Veamos en lo esencial el estado de la inversión social en salud, educación y asistencia social en los países de América Central. La gráfica da cuenta de los bajísimos niveles relativos de inversión social en educación, salud y seguridad social que proyectan los países de la región, en términos de inversión social por persona. Nótese que las mejores prestaciones relativas de Panamá se deben en lo sustancial a un mejor desempeño del gasto en educación, pero acusando aún graves deficiencias en salud y seguridad social.

**Gráfico 6: América Central**  
**Inversión Social por Persona Según sectores de inversión US\$ dólares de 2005 2010**



Fuente: CEPALSTAT, consultada el 17 de febrero de 2014

En tales condiciones no es de sorprender que la mayoría de los países de la región tengan los niveles más altos de población sin protección social alguna de la región latinoamericana. De acuerdo con lo observado por la CEPAL en el año 2012, mientras la medida latinoamericana de porcentaje de familias sin ninguna protección alcanzó al 36%, en Guatemala y en El Salvador fue de 63% y 58% respectivamente, en Honduras del 39%. Bajo el promedio latinoamericano se encontraba Panamá con un 29% y Costa Rica figuró como el país con el porcentaje más bajo de población descubierta junto con Uruguay, con una media de 9% de las familias.

Ello habla de una carencia universal de prestaciones sociales en los países del norte de la región. Por ello no está demás preguntarse cómo es posible ganar batallas en la lucha contra la pobreza en contextos fiscales y de política pública tan restringidos. La respuesta, más allá del análisis específico de efectividad de algún programa social selectivo, tiene que ver con el esfuerzo familiar expresado en la principal variable de cierre de los ingresos familiares en la región: las remesas familiares del exterior. Los datos más recientes (BID-FOMIN) indican que en Honduras, El Salvador Guatemala y Nicaragua la inversión social como % del PIB es inferior al aporte de las remesas familiares del exterior. En tres de esos países las remesas representan alrededor del 17% del PIB (2012), mientras la inversión social total alcanza apenas 13% del PIB. En Guatemala la inversión social alcanza apenas el 8% del PIB y las remesas alrededor del 11% del producto. En contraste en Costa Rica las remesas apenas superan un punto del PIB y en Panamá se aproximan a 2% del PIB.

Por lo tanto, los logros mostrados en materia de reducción de la pobreza serían mucho menores e incluso contrarios a lo observado en ausencia del efecto distributivo de las remesas familiares.

#### **4. Desafíos inmediatos**

En la antesala de un nuevo ciclo electoral, la región se enfrenta a viejos desafíos y nuevas urgencias. En los próximos años y en términos generales la región está ante la urgencia de conciliar un entorno social muy exigente, debido a la magnitud de las necesidades de atención y fortalecimiento de capacidades, con un panorama económico relativamente inestable (particularmente sensible a las variaciones del contexto económico de los Estados Unidos inestable desde el estallido de la crisis financiera en 2008) que, junto con un mecanismo estatal relativamente pequeño, no asegura recursos suficientes para las amplias necesidades sociales. La debilidad del crecimiento económico de los últimos años tampoco permite suponer la dispo-



nibilidad de tasas de ocupación formal creciente. De modo que la respuesta fiscal, normativa e institucional que los países deben ajustar a las demandas de inclusión social, debe corresponder con un contexto bastante diferente al que a mediados de los años 50 propició la construcción de las arquitecturas de bienestar en los países desarrollados de Occidente.

Los países de América Central no pueden disponer de recursos fiscales no tributarios. La base primaria y fundamental de cualquier proyecto de consolidación de derechos sociales estriba en el fortalecimiento y la expansión de la carga tributaria. Medida como porcentaje del Producto Interno Bruto, la carga tributaria en Centroamérica pueda dar ideas engañosas, por ejemplo en el caso de Nicaragua y Honduras, donde el ingreso tributario representa 14,8% del PIB según el último estimado del Banco Mundial y Costa Rica y El Salvador con una proporción un punto porcentual inferior. Eso podría dar a entender un compromiso redistributivo mayor en los primeros dos países que en los segundos, donde el desempeño social es más favorable comparativamente. La razón es de nuevo la magnitud nominal de los recursos. El informe Estado de la Región que calculó los impuestos per cápita, al respecto resume:

Mientras en América Latina el promedio per cápita de pago en impuestos es de casi 1.200 dólares por año, entre 2005 y 2009 los costarricenses y los beliceños pagaron alrededor de 900 dólares anuales; en Nicaragua, Honduras y Guatemala, el promedio es de menos de 300 dólares. (Estado de la Región, 2011:86)

De modo que el desafío de la institucionalización pasa necesariamente por el desarrollo de pactos fiscales nacionales que permitan dotar de recursos permanentes a los Estados para instalar y mantener servicios públicos sociales, universales y selectivos, apoyados en recursos propios, permanentes y predecibles y no, como hasta ahora, esperanzados en la capacidad compensatoria de la cooperación internacional.

En segundo término es necesario entender que la superación de la pobreza y la lucha por la equidad social es un desafío de la acción integral del Estado y no solamente del brazo solidario de las políticas sociales. Como es harto conocido, la forma más segura y estable de asegurar reducción de la pobreza es potenciando aumentos en los ingresos laborales de los hogares. Para ello es preciso:

- Primero consolidar las bases estructurales del empleo y las remuneraciones.
- Segundo, asegurar fortalecimiento de capacidades por medio de políticas universales de salud y educación.
- Tercero: asegurar supervivencia en el núcleo duro de pobreza extrema.

Las primeras exigencias son propias de una necesidad mínima de modernidad. En América Central la gente trabaja, pero como resultado de su trabajo no recibe seguridad social, garantías laborales ni ingreso suficiente. Eso hay que construirlo pero no sobre las bases de una aspiración imposible por la universalización del asalariamiento, sino por medio de una combinación de esfuerzos diversos que aseguren la visibilización de todas las formas de trabajo y el desarrollo de mecanismos apropiados para su aseguramiento. Ello supone una alianza entre el Estado, los empleadores y la cooperación internacional. Al Estado le corresponde activar opciones de protección social universal, basadas en esquemas solidarios y contributivos, que sean accesibles para todas las personas que trabajan y proporcionales a los ingresos de cada trabajador. Debe eliminarse la segregación ahí donde exista y deben proporcionarse servicios básicos de calidad homogénea suficiente. Los empleadores por su parte deben garantizar el cumplimiento de todas las normativas laborales que protegen garantías laborales así como el respeto absoluto del salario mínimo. Deben asimismo comprometer una contribución tributaria correspondiente a los desafíos de cada país y en correspondencia con sus niveles de ingreso. Ello puede ser correspondido con facilidades estatales y un compromiso claro del Estado por el uso transparente de los recursos públicos. La cooperación internacional habría de concentrar todo esfuerzo en la construcción de capacidades estatales sostenibles, eludiendo las tendencias al financiamiento de proyectos escasamente replicables, a la formulación de políticas "texto" o a la sustitución de las obligaciones redistributivas de los Estados.

Para mejorar la empleabilidad futura y la competitividad económica los caminos son también viejos conocidos. Políticas universales de salud y educación son, a toda prueba, los instrumentos más importantes en los logros de largo plazo en la lucha contra la pobreza y en la mejora de la competitividad de las economías nacionales. Mientras no existan recursos suficientes para la garantía de la educación básica (hoy día al menos 11 años de educación formal) y atención primaria en salud, los países no pueden aspirar con honestidad a una mejora sostenible de sus niveles de desarrollo humano y social.

Con todo, el Estado tiene la obligación de asegurar la supervivencia básica de toda la población y muy especialmente de quienes han sido víctimas de una larga historia de negligencia social en las políticas gubernamentales. La atención selectiva pero indispensable y *no condicional* de las personas en condición de pobreza extrema es una exigencia de cualquier política centrada en el enfoque de derechos. La eliminación del hambre, no solamente es moralmente necesaria, sino económicamente viable. Hace décadas, un estudio dirigido por Paes de Barros demostró que, en América Central, erradicar el hambre solo requiere de la redistribución del 1% del total del ingreso de las familias de la región.

En tercer lugar, es necesario evitar los análisis simplistas o intencionados respecto de los logros sociales que parecen perfilarse en algunos países de la región. Hemos dicho que quizá la reducción de la pobreza solo sea comprensible por el efecto combinado de la expulsión de población y del ingreso suplementario que suponen las remesas familiares. Pero algo semejante ocurre con las muy aplaudidas ganancias de equidad en la región.

En América Central mientras los países de mejor desempeño en ingresos y reducción de pobreza aumentaron la desigualdad (Costa Rica y Panamá) El Salvador y Honduras han logrado reducciones importantes. La cuestión es si las ganancias de equidad son expresión de mejoría en los niveles de desarrollo humano. Estudios demuestran que con la excepción de Brasil muchos países están "igualando hacia abajo" (Pérez Saínz, 2012) y en algunos, como Nicaragua y El Salvador, las mejoras de equidad ocurren porque las personas más educadas no consiguen trabajos bien remunerados. En contraste, en Costa Rica, de acuerdo con un estudio de Gindling y Trejos (2013) la principal causa de aumento de la desigualdad de ingreso tiene que ver con el aumento de los ingresos de los grupos profesionales altamente calificados. Para ellos la promesa de la apertura ha funcionado, el problema es que son muy pocos en el conjunto de la PEA. Las ganancias de equidad por tanto son socialmente relevantes a menos que correspondan con procesos de "distribución de la pobreza".

Las políticas orientadas hacia el aumento altruista de la equidad social, deben considerar al menos los siguientes factores:

- Entender que no se trata solo de desigualdad de ingresos.
- Asegurar garantías sociales y laborales.

- Promover la gestión pública incluyente.
- Asegurar métricas del desarrollo que permitan identificar dinámicas de desigualdad social (más allá de los promedios).

En efecto las desigualdades sociales son incluso más agudas que las del ingreso y resultan en buena medida sus promotoras. La discriminación de género está a la base de las menores remuneraciones relativas de las mujeres con respecto a los hombres así como de su mayor inserción en las tareas no remuneradas de las labores de cuidado. EL acceso precario a servicios de salud y educación en el espacio rural, potencia la desproporcionada prevalencia de la pobreza en el campo y estimula allí mayores flujos de emigración interna e internacional. No actuar sobre las desigualdades sociales, que son tareas de largo plazo, solo asegura eventuales ganancias coyunturales contra la desigualdad de ingresos. Por el contrario si una sociedad dispone de medios estructurales de movilidad social ascendente, sucesos traumáticos que propician caídas de ingresos, pueden ser rápidamente contenidos y superados en poco tiempo.

De eso precisamente se trata el segundo aspecto, que consiste en el aseguramiento de la población ante los riesgos que enfrenta de manera regular. Garantías sociales y laborales previenen a la población de caídas de ingreso asociadas a crisis económicas o pérdidas temporales de empleo y bienes de producción que en América Central tienden a reproducirse de manera cíclica entre otras causas debido a la recurrencia de fenómenos naturales desastrosos.

Como bien advierte el debate en torno a los nuevos desafíos de desarrollo humano Post 2015, la política y la democracia son elementos constitutivos del progreso humano. También lo recordaba tiempo atrás Amartya Sen en su libro Libertad y Desarrollo. El aumento de la corrupción estimula la evasión fiscal, la ausencia de políticas sociales institucionales y permanentes promueven el clientelismo y la captura de voluntades electorales entre los grupos de más bajo ingresos pero también entre los grupos de ingresos altos, que con medios más opacos pero incluso considerados legítimos, obtienen legislación y prebendas (en la forma de incentivos y subsidios) que resultan mucho más costosas para el erario que las precarias inversiones sociales. Todo esto debilita la democracia y daña las oportunidades de desarrollo humano a largo plazo.

°Por eso es necesario monitorear el progreso social con nuevos y mejores indicadores. Los debates Post 2015 han llamado la atención sobre la necesidad de obtener mejoras en los indicadores seleccionados no solamente en los promedios sino ahí donde se demuestran las principales asimetrías derivadas de la discriminación: género, edad, etnia y territorio como referentes centrales. Indicadores de buen gobierno deben considerarse centrales también porque no es lo mismo crecimiento sin distribución o crecimiento sin democracia.

Por último, ¿qué tareas son relevantes para la cooperación internacional y el financiamiento al desarrollo si quieren ser coadyuvante en el lanzamiento de una nueva era de progreso social en la región de América Central? De lo antedicho se revelan como indispensables acciones en los siguientes frentes:

- Promover políticas universales basadas en financiamiento presupuestario, lo que exige una profunda reforma fiscal.
- Enfatizar universalización de educación primaria y secundaria y atención primaria en salud.
- Promover estrategias productivas orientadas al desarrollo económico incluyente.
- Propiciar identificación y cierres de brechas sociales.

Para avanzar en estos desafíos la cooperación internacional debe procurar un equilibrio entre procesos regionales y nacionales. Aunque en los últimos años, incluso por razones comprensibles como las asimetrías nacionales de desarrollo relativo o la volatilidad política de algunos países, donantes principales han colocado fuerte énfasis en programas y proyectos de alcance regional. Para avanzar en ese camino es necesario partir del terreno recorrido. Al respecto es relevante la consulta del documento **Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana**, elaborado por el Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS) Presidencia Pro Témpore de El Salvador y publicado en enero de 2013. Este instrumento identificó cuatro áreas estratégicas para la acción social en el plano regional cuya vigencia no admite duda alguna: a) la reducción de las brechas sociales existentes en la región centroamericana; b) la promoción de la inclusión social; c) la regulación de los mercados laborales integrados y d) la reforma y fortalecimiento del Subsistema Social.

Más allá de los desafíos comunes, lo cierto es que por importante que pueda ser el proceso de integración, todavía son limitados los mecanismos que encadenan las decisiones del ámbito regional con las acciones y las orientaciones nacionales de política pública. Este encadenamiento puede ser una de las principales tareas de la cooperación internacional futura, pero al mismo tiempo asegurando que en cada país se adopten políticas de Estado orientadas a promover el desarrollo humano como un derecho integral y universal. Mucho más allá de la retórica y de la satisfacción moderada con logros extremadamente modestos. Para que la región pueda trascender el síndrome del vuelo de la gallina en cuanto a sus logros de desarrollo social: bullicioso, desordenado y corto.

## BIBLIOGRAFÍA

- Gindling, T.H. y Trejos, Juan Diego. (2013) The distribution of income in Central America. En prensa.
- Maldonado, R., Hayem, M. (2013). Las remesas a América Latina y el Caribe en 2012: comportamiento diferenciado entre subregiones. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Pérez Saínz, Juan Pablo (2012). ¿Disminuyeron las desigualdades sociales en América Latina durante la primera década del siglo XXI? Evidencia e interpretaciones. Mimeo.
- Programa Estado de la Nación-Región. (2011) Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2010. San José Costa Rica.
- SISCA (Ed.) (2013). La Integración Social Centroamericana: Hacia la construcción de un planteamiento estratégico. Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS). Presidencia Pro Tempore de El Salvador. San Salvador, SISCA.
- Sojo, Carlos. (2011). El Estado bajo Escrutinio. Opinión pública, estatalidad y desempeño gubernamental en América Latina. Santiago de Chile, CEPAL.

**ANEXO: REGIÓN SICA PROGRAMAS DE  
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE EFECTIVO  
ACTIVOS AL 2014**

	<b>Nombre del Programa</b>	<b>Población Meta</b>	<b>Beneficios mensuales</b>	<b>Cobertura/ Meta</b>	<b>Condiciones</b>	<b>Año de inicio</b>
<b>Costa Rica</b>	Avancemos	Familias pobres con adolescentes entre 12 y 18 años	Máximo US\$160 por familia	181 mil 570 estudiantes de todo el país (2012)	Asistencia escolar de secundaria	2008
<b>El Salvador</b>	Red Solidaria	Familias rurales en extrema pobreza con menores de 0 a 15 años	US\$ 15 en salud por hogar US\$15 en educación por hogar Hasta US\$20 para hogares con ayuda en salud y educación	800 mil personas de los 100 municipios más pobres (2009)	Salud y Asistencia escolar	2005
<b>Guatemala</b>	Mi familia progresa	Familias en extrema pobreza con menores de 0 a 15 años en los 130 municipios más vulnerables	Subsidio de educación US\$20 por estudiante sin límite Subsidio de salud US\$20 para familias con menores de 16 años.	250 mil hogares (2009)	Asistencia sanitaria y control materno Asistencia escolar	2008
<b>Honduras</b>	Programa de Asignación Familiar	Hogares pobres con niños menores de 12 años que no hayan finalizado el cuarto grado. Hogares pobres con madres embarazadas y niños menores de 3 años.	US\$ 9 por hogar en asistencia en salud (17 departamentos) En 4 departamentos: US\$60 por hogar en educación; US\$ 40 en salud y US\$ 60 por madre embarazada.	240 mil hogares	Salud Asistencia escolar	1998



	<b>Nombre del Programa</b>	<b>Población Meta</b>	<b>Beneficios mensuales</b>	<b>Cobertura/ Meta</b>	<b>Condiciones</b>	<b>Año de inicio</b>
<b>Nicaragua</b>	Atención a Crisis	Hogares en condición de pobreza afectados por la sequía	Alimentación: US\$145 por año por hogar Educación: US\$90 por año por hogar	3000 hogares	Alimentación y asistencia escolar	2005  (Programa piloto no vigente)
<b>Panamá</b>	Red de Oportunidades	70 mil hogares bajo la línea de pobreza extrema	US\$ 50 por mes por familia (flat)	Nacional	Salud y Asistencia escolar	2005

*Fuente: Conditional Cash Transfers - Country Overviews & Project Info. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/0,,contentMDK:22055402~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282761,00.html>*

*Consultado el 25 de marzo 2014. Para Costa Rica datos del IMAS.*



# POLÍTICAS SOCIALES EN LA SUBREGIÓN CARIBE

Julían Valdés<sup>17</sup>

## PUNTO DE PARTIDA

### 1. El Estado y el ideal común de afiliación

El célebre sociólogo Robert Castle (1997) sostiene que en los inicios de la vida humana, existían sociedades sin "lo social", en las que la sociabilidad primaria protegía a los individuos del riesgo de desafiliación por incapacidad de reproducir su existencia. Viudas, huérfanos, lisiados, ancianos, etc., eran protegidos efectivamente por un cercano círculo parental que garantizaba su "afiliación" social. Cuando, debido a la relajación o complejización de la estructura social, esta sociabilidad empieza a fallar, surge entonces "lo social": una sociabilidad secundaria, en cuanto intervención de la sociedad sobre ella misma, que busca proteger, integrar o prevenir la desafiliación a través de prácticas especializadas.

Con el paso del tiempo, puede decirse que la comunidad internacional definió en la *Declaración Universal de los Derechos del Humanos* un "ideal común" (Art. 1) de afiliación para "todos los miembros de la familia humana", basada en la "dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos". El "desconocimiento y menosprecio" de estos derechos humanos sería ya no solo excluir a una persona de la sociedad, sino de la condición humana misma.

El proceso histórico de concreción de este "ideal común" de humanidad ha conocido tres generaciones, desde su declaración en 1948: i) derechos civiles y políticos; ii) derechos económicos, sociales y culturales; y iii) derechos de los pueblos. Los derechos económicos, sociales y culturales (igual que los civiles y políticos) fueron sancionados por las Naciones Unidas en el *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (ONU 1966).

Desde esta perspectiva (afiliación social-derechos humanos), la política social se concibe en este artículo como la acción sistemática de la sociedad sobre ella misma a través del Estado, que busca garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos, en vista a su bienestar y la reproducción social.

---

17 Director del Observatorio Político Dominicano e investigador asociado del Centro Cultural Poveda.

En cuanto derechos humanos (y como los civiles y políticos), los derechos económicos, sociales y culturales establecen "claras obligaciones a los Estados parte con respecto a la completa realización de los derechos en cuestión" (CESCR, 1990):

- a. La obligación de *respetar*, que se refiere a que los Estados deben evitar medidas que pudieran desconocer o impedir el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales;
- b. La obligación de *proteger*, que apunta al deber del Estado de evitar que los individuos sean privados del ejercicio de sus derechos;
- c. La obligación de *realizar*, que tiene el doble sentido de *facilitar* y *proveer*. En relación al aspecto *facilitador*, el Estado debe pro-activamente comprometerse en actividades dirigidas a fortalecer el acceso y la utilización de recursos y medios para los individuos ejercer sus derechos; en su obligación de *proveedor*, cuando un individuo o grupo es incapaz, por razones más allá de su control, de ejercer sus derechos, el Estado tiene el deber de proveerlo directamente.

¿Cuál es la situación actual de eso que llamamos política social en la subregión el Caribe?, ¿Qué hacen los Estados caribeños para respetar, proteger, facilitar y proveer los derechos económicos, sociales y culturales de sus ciudadanos?, ¿Cuál ha sido su desempeño y los resultados en términos de mejora en los niveles de "afiliación", cohesión y bienestar social?, ¿Qué retos enfrentan?, ¿Qué experiencias han sido exitosas? ¿Cuál debiera ser una agenda social del Caribe? He aquí las grandes interrogantes que atraviesan este breve ensayo.

## 2. Complejidad y contrastes

En 2013, la población del Caribe superó los 44 millones de habitantes de habla española, inglesa, francesa, holandesa y otros idiomas y dialectos locales. Se trata de una población dispersa en un variopinto mosaico de islas que sirven de asiento a 34 territorios: 16 pequeños estados insulares y 18 dependencias de: Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Reino Unido. A esta dispersión territorial, lingüística y política se une el relativo aislamiento: los territorios se agrupan en unidades culturales muchas veces volcadas hacia lejanas metrópolis de las que fueron o son territorios dependientes.

En el ámbito económico, en la subregión se encuentran el país de América Latina y el Caribe de más alto Producto Interno Bruto (PIB) por habitante (Bahamas, con US\$ 21,841.00 en 2011) y el de más bajo (Haití, con US\$ 454.00 en 2011). Aunque tres territorios de entre 25 son clasificados como de "ingreso bajo" e "ingreso medio bajo", la mayoría son considerados de "ingreso alto" y de "ingreso medio alto"<sup>18</sup> (Banco Mundial 2013).

Durante el período que va de 2003 a 2012, la producción de riquezas en el Caribe, expresada como variación del PIB, creció a una tasa promedio anual de 2.4. Esto significa que en diez años, la actividad económica en la subregión aumentó 24 %. Este crecimiento es inferior al de las décadas 1983-1992 y 1993-2002, cuando fue de 33 % y 30 % respectivamente. Esto así, debido a la aguda crisis financiera internacional de 2009, que desaceleró la economía caribeña hasta llevarla durante el año 2009 a una tasa negativa de variación del PIB de -1.8.

### **3. Sociedades de contrastes**

En el plano social, el Caribe lleva al extremo los contrastes que caracterizan en general a la región. El más alto índice de desarrollo humano de América Latina y el Caribe lo tiene Barbados y el más bajo Haití (PNUD 2013). Mientras el 43 % de la población de los 16 países independientes del Caribe vive en 11 países con desarrollo humano muy alto y alto, el 30.7 % vive en cuatro países con desarrollo humano medio, y el 26.4 % vive en un país de desarrollo humano bajo.

Al interno de los países, estos contrastes se hacen más dramáticos. Los valores agregados de creación de riqueza y de desarrollo humano esconden grandes desigualdades e inequidades. Lo que se evidencia en su pobre desempeño en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

---

18 De los 24 territorios del Caribe clasificados por el Banco Mundial (2013), 14 son de "ingreso alto": Aruba, Bahamas, Barbados, Curazao, Puerto Rico, San Martín, St. Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago y las Islas Vírgenes (USA), San Martín Francés, San Martín Holandés, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos; nueve son de "ingreso medio alto": Antigua y Barbuda, Cuba, Dominica, República Dominicana, Grenada, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Surinam; dos son de "ingreso medio bajo": Belice y Guyana; uno es de "ingreso bajo": Haití.

## POLÍTICAS SOCIALES EN EL CARIBE<sup>19</sup>

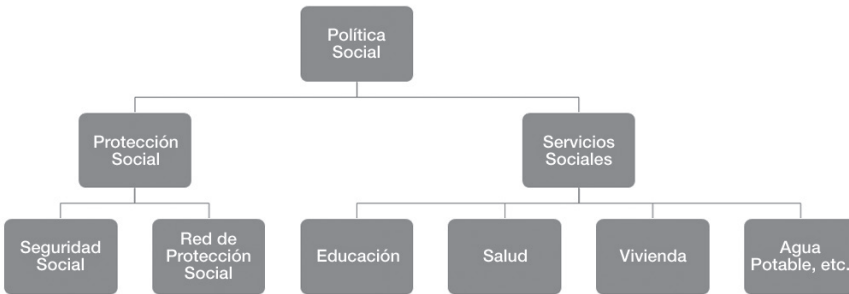
### 1. Marco funcional

#### 1.1. Estructura organizacional

Las políticas públicas sociales en el Caribe han tendido en los últimos años a concentrarse en dos grandes bloques cada vez más definidos:

- a. La protección social, que busca proteger a la población y garantizar la equidad.
- b. Los servicios sociales, que buscan promover el capital humano y el bienestar de la población.

La protección social está formada por dos grandes niveles: la seguridad social y la red de protección social. Mientras los servicios sociales se corresponden con los ámbitos sectoriales: educación, salud, vivienda, agua potable, saneamiento ambiental y medioambiente.



<sup>19</sup> Los datos para el análisis son escasos, los territorios son muchos y la población se concentra en cuatro países: Cuba, Haití, Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tobago que dan cuenta de más del 80 % de la población de la subregión. Por tal motivo, la atención se centrará en los mismos.

Al nivel general, las principales tendencias en la organización de las políticas sociales en el Caribe son:

- a. Aunque el Estado hace las veces de organismo rector y participa también como proveedor de servicios, la presencia e influencia del mercado es cada vez más decisiva. Estados y sociedades débiles, y pobre fiscalización, dan paso a que el afán de lucro se convierta en criterio preeminente a la hora de prestar servicios sociales. ¿Cómo hacer que el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de la población sea cada vez menos negocio y más servicio?, ¿pasa lo mismo con otros derechos, como los civiles y políticos?
- b. La red de protección social, que en el pasado era desarticulada y formada por múltiples organismos autónomos, que duplicaban y solapaban esfuerzos, ha tendido a concentrarse en un ministerio: el Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo en Haití, Ministerio del Pueblo y Desarrollo Social en Trinidad y Tobago, el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Comunitario en Jamaica, para poner tres ejemplos.
- c. Queda como tema pendiente en el Caribe la coordinación horizontal, entre los distintos sectores, y la coordinación vertical, entre diversos niveles de gestión. Ensayos como la formación de gabinetes de política social (como en República Dominicana) no parecen haber logrado la cohesión necesaria en el área.

## **1.2. Planes nacionales de desarrollo**

Un elemento importante a destacar en el ámbito de la planificación de las políticas sociales de los últimos años en el Caribe es el intento por definir y seguir planes de Estado de desarrollo económico y social, que prioricen objetivos y metas concretas con plazos definidos. Jamaica, por ejemplo, diseñó su plan Visión 2030, Belice su Horizon 2030, República Dominicana su Estrategia Nacional de Desarrollo y Trinidad y Tobago el plan Visión 2020. Otros países como Guyana, Surinam optaron por diseñar estrategias nacionales de reducción de pobreza.

### 1.3. Gasto social

Aunque el gasto social en los países seleccionados mostró ligeros aumentos desde el año 2003, sigue siendo muy inferior al promedio regional. Mientras América Latina tenía un gasto social promedio de 19.2 % del PIB en 2010, República Dominicana apenas superó el 7 %, Jamaica el 10 % y Trinidad y Tobago llegó al 12 %. Cuba, por el contrario, aumentó significativamente la inversión social y duplicó el promedio de la región en 2010, con 40 % del PIB. Haití la disminuyó de 2.9 en 2003 a 0.8 en 2010 y 1.5 en 2011.

La participación del gasto público social en relación al gasto público total tendió a descender en Haití (pasó de 24 % en 2003, a 9 % en 2010 y a 17 % en 2011), en República Dominicana (de 47 % en 2000, a 46 % en 2003, a 44 % en 2010) y en Trinidad y Tobago (de 41 % en 2000, a 43 % en 2003, a 34 % en 2008). En Jamaica aumentó tímidamente de 16 % en 2003, a 21 % en 2009. Cuba pasó de 52 % en 2003, a 54 % en 2010. Los cinco países se encuentran por debajo del promedio de América Latina, cuyo gasto público social representó el 66 % del gasto público total en 2010<sup>20</sup>.

Los datos obligan a preguntarse sobre el destino de buena parte de los recursos públicos de la subregión: ¿qué otras prioridades tienen los gobiernos del Caribe, que restan recursos a la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de la población?

### 1.4. Organismos, alianzas y agendas subregionales

Las tres principales asociaciones de países y territorios caribeños tienen mandatos específicos en el ámbito del desarrollo social, lo que las aleja de ser exclusivamente comunidades comerciales.

- La Caribbean Community (CARICOM), fundada en 1973 e integrada por 15 Estados miembros y cinco asociados, se plantea entre sus objetivos la mejora de los estándares de vida y trabajo.
- La Asociación de Estados del Caribe, fundada en 1994 e integrada por 26 Estados miembros y dos asociados, busca promover el desarrollo sostenible

---

20 No obstante ha de acotarse que, según datos de la CEPAL, Cuba y Trinidad y Tobago han tenido el más alto gasto social por habitante del período. Cuba llegando a US\$ 1,960.00 (en 2009) y Trinidad y Tobago a 1,770.00 (en 2008).



del Gran Caribe. Se ha especializado en la reducción de riesgos de desastres y turismo sostenible.

- La Organisation of Eastern Caribbean States (OECS), fundada el año 1981, busca la colaboración y el desarrollo sostenible de sus nueve miembros.

Como experiencia relevante de colaboración subregional cabe destacar el Pan Caribbean Partnership against HIV & SIDA (PANCAP). Es de todos conocido que después de África Subsahariana, el Caribe tiene la más alta prevalencia de HIV. El año 2001, unas 280,000 personas vivían con HIV en el Caribe y la prevalencia era 1.3; hoy son 250,000 y la prevalencia 1.1. No solo se detuvo el HIV y SIDA sino que va en proceso de reducción. El hecho es relevante, si se tiene en cuenta que en América Latina el número aumentó de 1.300,000 a 1.500,000, lo mismo en Estados Unidos (UNAIDS 2013).

Muchos organismos nacionales e internacionales están detrás de este logro, pero una pieza clave ha sido PANCAP. Se trata de una experiencia subregional que aglutina los programas nacionales y las organizaciones internacionales, regionales y nacionales que trabajan contra el SIDA en el Caribe.

Lo primero que hizo PANCAP en 2001 fue lograr una declaración de compromiso de los gobiernos y de organismos internacionales que trabajan el tema en la región. Inmediatamente definió sus objetivos:

- Proveer una visión y dirección unitaria entre los miembros asociados.
- Coordinar los programas y actividades a nivel regional.
- Aumentar en flujo de recursos a la región.
- Actuar como centro de intercambio de información para la toma de decisiones.
- Construir capacidad entre los asociados.
- Monitorear el impacto de los programas.

PANCAP diseñó un Marco Estratégico Regional Caribeño contra el HIV/SIDA en el que definió prioridades, direcciones estratégicas y orientaciones programáticas

propias, según la realidad de la subregión. Urgió y asesoró a los Estados miembros en la elaboración de sus planes nacionales a partir del marco estratégico común.

Integró como miembros no solo actores estatales, sino también organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales que inciden en la subregión.

Como estructura organizacional se impuso:

- Una reunión anual de todos los miembros, que hace las veces de asamblea general.
- Un mecanismo de coordinación regional, que hace las veces de comité ejecutivo, integrado por representantes de los Estados, de la sociedad civil, de los donantes, organismos regionales, de las personas que viven con HIV y SIDA, etc.
- Una unidad de coordinación, con sede en Guyana, que hace las veces de secretariado, gerencia administrativa, agencia de información y unidad técnica.

Las áreas prioritarias definidas por el PANCAP son:

- Un entorno propicio que promueva el acceso universal a la prevención, tratamiento, atención y servicios de apoyo.
- Una respuesta multisectorial amplia y coordinada a la epidemia del VIH.
- Prevención de la transmisión del VIH.
- Tratamiento, atención y apoyo.
- Desarrollo de la capacidad de los servicios de VIH / SIDA
- Monitoreo, evaluación e investigación

Los logros que exhibe han sido muchos, incluido el reconocimiento de ONUSIDA como una buena práctica internacional.<sup>21</sup>

---

21 Para ver logros concretos en cada una de las áreas estratégicas, visitar la página: <http://www.pancap.org/en/governance/pancap-s-achievements.html>.

## **2. Prácticas relevantes en la garantía de la equidad**

### **2.1. Seguridad social**

En general, los sistemas de seguridad social en el Caribe han permanecido anclados en esquema previsional bismarkiano o seguro social. Conceden prestaciones "en dinero de beneficio definido por concepto de pensiones, enfermedad/maternidad, y riesgos del trabajo (Pérez Montás, 2013).

Desarrollos importantes de los últimos diez años en este ámbito han sido:

- a. La inclusión del seguro de salud en el sistema de seguridad social. Desde 2003, Jamaica lo incluyó en su National Insurance Scheme (NIS). República Dominicana inició formalmente el Seguro Familiar de Salud en 2005. Mientras Belice, por su parte, experimenta desde 2006 un plan piloto en dos regiones, Antigua tiene el Medical Benefits Schema, independiente de la seguridad social, e Islas Turcas y Caicos lo estableció el año 2010 (Pérez Montás, 2013). En Haití, la Oficina de Seguro para Accidentes del Trabajo, Salud y Maternidad (OFATMA) inició el proyecto piloto Carte rose con 400 familias, que busca iniciar un seguro nacional de salud.
- b. El intento de instaurar sistemas integrales y universales de seguridad social, no basados exclusivamente en el empleo formal. República Dominicana inició en 2003 un sistema de seguridad social que incluye seguro de salud y pretende cubrir a toda la población, incluso a quienes no están insertos en el mercado laboral.

¿Garantiza la seguridad social actual en el Caribe los derechos sociales de la población? Los datos al respecto sugieren que no. A penas algo más de 30 % de la población es cubierta por los sistemas de seguridad social. Su conexión con el trabajo formal y la creciente informalidad y precariedad del trabajo, así como los altos niveles de desempleo excluyen de ese respaldo a la población que es precisamente más vulnerable.

### **2.2. Red de protección social**

Importantes novedades han ocurrido en la protección social los últimos diez años. Primero, la reforma de las redes de protección social para reducir duplicidades y solapamientos; segundo, la implementación de programas de transferencia condi-

cionada.

En general, los países de la subregión experimentaron en los primeros años de la década del 2000, procesos de reforma de su red de protección social que conllevaron la eliminación y fusión de agencias estatales, la implementación de sistemas de identificación y selección de beneficiarios, así como sistemas de monitoreo, evaluación y veeduría social. Estas reformas aportaron a la eficiencia, la transparencia y la reducción de la discrecionalidad.

A los antiguos programas que sobrevivieron la reforma se sumaron los programas de transferencia condicionada. El subsidio a la oferta fue sustituido por transferencias focalizadas a familias pobres, a condición de que accedan a ciertos servicios sociales (como vacunar los niños, enviarlos a la escuela, documentarlos, etc.), que garantizarían su promoción social.

Estos programas

...se caracterizan por intentar combatir la pobreza mediante la combinación de un objetivo de corto plazo, el aumento de los recursos disponibles para el consumo a fin de satisfacer las necesidades básicas de las familias beneficiarias, con otro de largo plazo, el fortalecimiento del capital humano para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. (Checchini & Martínez, 2011, p. 95).

Jamaica fue el pionero en establecer su *Programme of Advancement through Health and Education (PAH)* en 2002. Más adelante, en 2005, Trinidad y Tobago creó su *Targeted Conditional Cash Transfer Programme* y República Dominicana el *Programa Solidaridad*. Belice creó el programa *Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST)* el año 2011. En mayo 2012, Haití lanzó su programa *Ti Manman Cheri*, que transfiere dinero a familias de barrios pobres de Puerto Príncipe y busca mejorar la retención escolar y aumentar la autonomía de las mujeres.

La implementación de los programas de transferencias condicionadas conllevó la creación de sistemas de identificación de beneficiarios, que usan pruebas de medios directas (meanstests) e indirectas (proxy means-tests), para focalizar las transferencias en hogares pobres e indigentes.

Para el año 2009, República Dominicana invirtió el 0.59% del PIB en su programa de transferencia condicionada, Jamaica el 0.40 % y Trinidad y Tobago el 0.19 %. En total, 21.2 % de la población dominicana recibió beneficios de su programa de transferencias. En Jamaica, 11.3 % y en Trinidad y Tobago 2.4%.

¿Garantizan las redes de protección social los derechos sociales de los caribeños? Según cálculos de Checchini & Martínez (2011 p. 262), la pobreza se redujo en los beneficiarios del Programa Solidaridad de República Dominicana de 40.1 a 23.6 y el Gini pasó de 0.58 a 0.50 después de las transferencias. Lo que refleja que, realmente contribuyen a corto plazo a reducir la pobreza y la desigualdad monetaria. A este programa es atribuible también que Jamaica y República Dominicana alcanzan la meta de reducir el porcentaje de población que no logra el consumo mínimo de energía alimentaria, que en el primer caso pasó de 14 a 5 y en el segundo de 33 a 16, entre 1991 a 2012.

### **2.3. Políticas de reducción de brechas de género**

Según datos de CEPALSTAT, en Aruba, Antigua y Barbuda, y las llamadas Antillas Holandesas es mayor la proporción de mujeres trabajando en el sector no agrícola que de hombres. Le siguen Trinidad y Tobago y Puerto Rico con 46.3%.

Pero es en Cuba, Granada y Guyana donde tienen mayor participación en el poder político. En estos últimos tres países, el 49 %, 33 % y 31 % respectivamente de los escaños del parlamento nacional son ocupados por mujeres. Cuba también es el segundo país de la subregión con mayor porcentaje de mujeres en el gabinete ministerial (26 %), superado solo por Haití (35%).

La experiencia de Cuba es acertadamente resumida por el Centro para la Democracia en Las Américas (2013, p. 7), en seis componentes que conjugados dieron como resultado los avances de la isla en la reducción de las brechas de género:

- a. La decisión inicial de sus dirigentes de incorporar la igualdad y los derechos de la mujer como componente esencial de su proyecto político y social.
- b. La creación de organizaciones de mujeres para ser promotoras del cambio, como la Federación de Mujeres Cubanas y el Centro Nacional de Educación Sexual.

- c. La eliminación del analfabetismo en toda la población, incluidas las mujeres y niñas.
- d. Una estructura jurídica que incorpora los derechos relativos a la igualdad de género: igualdad de derechos políticos, económicos, culturales y familiares.
- e. El compromiso nacional de educación y salud universal y gratuita, con programas que abordan las preocupaciones especiales de las mujeres.
- f. Las oportunidades de empleo estatal y la creación de servicios sociales para reducir su carga en las tareas del hogar.

Concluye el Centro para la Democracia en las Américas que:

Las garantías estatutarias para fomentar la igualdad y el derecho al trabajo, las inversiones en la salud y la educación, la nutrición y los servicios sociales, los permisos de maternidad protegidos jurídicamente, las guarderías y la posibilidad de regresar al trabajo después de dar a luz son elementos que han ayudado a que las mujeres salgan del hogar y devenguen un salario dentro de la economía formal. Las inversiones efectuadas en sus habilidades y competencias ha sido otro aspecto de enorme importancia. (p. 48)

### **3. Prácticas relevantes en la dispensación de servicios sociales básicos**

#### **3.1. Salud**

El desempeño de la subregión el Caribe en el logro de los ODM relacionados con servicios sociales básicos es en general pobre. La subsidiariedad y no la universalidad sigue siendo la característica principal de la oferta de servicios por parte del Estado. Y aun en la subsidiariedad, la oferta es generalmente de baja calidad y segmentada.

No obstante, algunos importantes avances han sido alcanzados en ciertas áreas. La tasa de prevalencia de la tuberculosis se ha visto significativamente reducida en el Caribe, con descenso de más del 70 % en Islas Vírgenes Británicas, Cuba, Puerto Rico, República Dominicana, Islas Vírgenes Estadounidenses, San Vicente y las Granadinas. Como se dijo, la propagación del SIDA ha sido detenida y los casos de malaria van en descenso. República Dominicana fue reconocida campeona de las

Américas en la lucha contra la malaria en 2013.

Aunque en aspectos como mortalidad infantil y mortalidad materna el avance ha sido poco, en Saint Kitts y Nevis esta última pasó de 29 a 9 de 1990 a 2012.

### **3.2. Acceso al agua potable**

La mayor parte de los territorios del Caribe supera el promedio de América Latina de población con acceso al agua potable, que en 2011 la CEPAL calculó en 94 %. De 24 territorios sobre los que se tiene información, 13 alcanzarán o podrían alcanzar la meta de reducir a la mitad la población que no tiene acceso al agua potable y 12 muy probablemente no lo harán. Son notorios los casos de Belice y Guyana que redujeron de 27 % a 1 % y de 17 % a 5 % respectivamente su población sin agua potable.

La experiencia de Belice al respecto es reflejo de lo que pasó en muchos países después del "Estado en fuga" neoliberal. Belice privatizó el servicio de agua en 2001, pero el gobierno readquirió la mayoría de las acciones de Belize Water Services Limited e inició un amplio proceso de expansión con la visión de que el acceso al agua potable es un derecho humano y que la sostenibilidad del servicio se basa en una gerencia eficiente.

Los resultados hoy son una compañía de inversión pública privada -con mayoría pública- que obtiene ganancias y una población que ve mejorar de manera sostenida su acceso al agua, como muestran los indicadores.

### **4. Hacia una agenda social prioritaria**

Si bien este análisis ha puesto el énfasis en progresos y experiencias exitosas, otras áreas ligadas al desarrollo social en general y a los ODM en particular con resultados no tan auspiciosos, han de formar parte de una agenda social prioritaria para la subregión del Caribe:

1. Favorecer la relación entre desarrollo económico-bienestar social. Aunque la inversión social está hoy menos supeditada a los ciclos económicos, todavía el desarrollo social del Caribe no se corresponde con el económico. Las grandes desigualdades han de ser abordadas no solo con políticas de compensación, sino también con cambios estructurales que afecten la actual distribución del ingreso.

2. Aumentar significativamente la inversión social del Estado.
3. Fortalecer la oferta de servicios sociales estatales universales. De los países caribeños con datos en CEPALSTAT, ninguno alcanzará metas como reducir la mortalidad materna y la mortalidad en la niñez o lograr la enseñanza primaria universal. Resulta urgente propiciar servicios sociales básicos de calidad y universales.
4. Incentivar el trabajo decente y la economía formal. El acelerado proceso de informalización de la economía convierte cada día en más precario y flexible el empleo. Mientras, los altos niveles de desempleo y la amplia reserva de jóvenes que ni estudian ni trabajan, propician el incremento de la delincuencia y la inseguridad ciudadana.
5. Apoyar el establecimiento y financiamiento de regímenes subsidiados, para lograr sistemas integrales de seguridad social, cubriendo a la población más vulnerable y fuera del mercado laboral.
6. Crear series estadísticas de indicadores sociales confiables y comparables.
7. Respaldar las estrategias subregionales y nacionales de manejo de desastres. Los huracanes que amenazan anualmente el Caribe, destruyen en horas lo que ha costado décadas conseguir.



## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (2013). World Development Indicators. Washington: Banco Mundial.
- Belize Water Service. (2009). Managing Challenges While Continuing to Deliver Life's Most Essential Services. Annual Report 2008-2009. Belize City: BWS.
- \_\_\_\_\_. (2013). Collaborating, Expanding and Improving Lives. Annual Report 2012-2012. Belize City: BWS.
- Castel, R. (1997). La metamorfosis de la cuestión social. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós.
- Checchini, S. & Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL.
- Centro para la Democracia en Las Américas (20137). Trabajo de mujeres. La igualdad de género en Cuba y el papel de las mujeres en la construcción de su futuro. Washington: CDA.
- CEPAL. (2014). Programas de transferencias condicionadas. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/>. Consultado el 30 de enero de 2013.
- \_\_\_\_\_. (2014). CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas. Disponible en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e). Consultado entre el 1 de enero y el 8 de marzo de 2014.
- \_\_\_\_\_. (2013a). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: NU.
- \_\_\_\_\_. (2013b). Panorama social de América Latina 2013. Santiago de Chile: NU.
- \_\_\_\_\_. (2013c). Anuario estadístico 2013. Santiago de Chile: NU.
- \_\_\_\_\_. (2012). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2012. Santiago de Chile: NU.

- CESCR. (1990). General Comment No. 3. pp. 83-87. En: Consejo Económico y Social (1991). Report on the Fifth Session. New York: Naciones Unidas. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2f1991%2f23%28SUPP%29&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2f1991%2f23%28SUPP%29&Lang=en). Consultado el 7 de enero de 2014.
- Charles Gumbs, I. & Stuart, S. (2011). Progress report on gender equality, poverty eradication and the Millennium Development Goals in the Caribbean. Santiago de Chile: CEPAL.
- Kairi Consultants Limited. (2008). Country Poverty Assessment: Grenada, Carriacou and Petit Martinique. Port of Spain: Caribbean Development Bank.
- Lamaute-Brisson, N. (2013). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Haití. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lavigne, M. & Vargas, L. H. (2013). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Jamaica. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2013). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. República Dominicana. Santiago de Chile: CEPAL.
- Naciones Unidas. (2013). World Population Prospects: The 2012 Revision. Washington: NU.
- \_\_\_\_\_. (2010). El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad. Santiago de Chile: NU.
- \_\_\_\_\_. (1966). Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>. Consultado el 7 de enero de 2014.
- \_\_\_\_\_. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: [http://www.un.org/es/documents/udhr/index\\_print.shtml](http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml). Consultado el 7 de enero de 2014.

- Organización de Estados Americanos. Estados miembros. Disponible en: [http://www.oas.org/es/estados\\_miembros/default.asp](http://www.oas.org/es/estados_miembros/default.asp). Consultado el 8 de enero de 2014
- Pan Caribbean Partnership against HIV & SIDA. Disponible en: <http://www.pan-cap.org/en/>. Consultado entre el 1 y el 8 de marzo 2014.
- Pérez Montás, H. (2013). Sinopsis de los sistemas de seguridad social en el Caribe anglo. Ciudad de México: CIESS.
- PNUD. (2013). Informe sobre Desarrollo Humano 2013. New York: PNUD.
- \_\_\_\_\_. (2003). Informe sobre Desarrollo Humano 2003. New York: PNUD.
- Robles, C. & Vargas, L. H. (2013). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Trinidad y Tobago. Santiago de Chile: CEPAL
- SSA/ISSA. (2012). Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2011. Washington: SSA Publication.
- UNAIDS. (2013). Global Report: UNAIDS report on the global AIDS epidemic 2013. Ginebra: UNAIDS.
- Valdes, J. (2005). Situación nutricional dominicana y programas de asistencia alimentaria. Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uaaes/otros-documentos/asistencia-alimentaria.pdf>. Consultado el 7 de enero de 2014.



# POLÍTICAS SOCIALES Y CAMBIO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y LA REGIÓN ANDINA: ALCANCES Y PERSPECTIVAS

*Carlos Larrea*<sup>22</sup>

## **Síntesis**

Entre 1982 e inicios del actual milenio, las políticas sociales en América Latina, y la región andina en particular, estuvieron inspiradas en el Consenso de Washington, y guiadas por tres ideas dominantes: a) el mecanismo fundamental de reducción de la pobreza es la promoción del crecimiento económico, b) la inversión en educación y salud debe contar con una alta participación del sector privado, y c) se deben implementar transferencias condicionadas de dinero y programas asistenciales para los más pobres (Solimano, 2005). Estas líneas se insertaron en una política económica que buscó la minimización de la intervención del Estado en la economía, la promoción de mecanismos de mercado para el crecimiento y la apertura comercial internacional. En general, el crecimiento económico de la región fue mínimo e inestable, la pobreza mantuvo niveles persistentes y la inequidad social se profundizó, aunque se registraron avances moderados en educación y salud.

A partir de mediados de la década anterior, se observan dos cambios fundamentales. Por una parte, la región retoma un crecimiento económico relativamente sostenido, basado en la expansión de sus exportaciones de bienes primarios y en una mejora sustancial en los términos de intercambio. Adicionalmente, cambia la concepción de las políticas sociales en muchos países, y el nuevo enfoque se basa en un aumento significativo de la inversión pública en educación, salud y seguridad social, en la aceptación más amplia de un enfoque universal de las políticas sociales basadas en la noción de derechos, y en la consolidación de programas de transferencias monetarias condicionadas.

Los resultados alcanzados durante los últimos 10 años son alentadores en términos de reducción de pobreza, aumento de la equidad social y mejoras en educación, salud y empleo. Estos avances, al parecer, se registran en la mayor parte de los países, y la orientación política de sus gobiernos no juega un rol importante como factor diferenciador.

---

<sup>22</sup> Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Desafortunadamente, el escenario positivo para el crecimiento económico de la región comienza a agotarse, principalmente como resultado del menor impulso económico en China, la reducción del crecimiento de la economía mundial y del menor dinamismo en la demanda de ciertas materias primas, que ha conducido a una nueva declinación en los términos de intercambio. Los resultados alcanzados por la región en términos de diversificación económica son muy poco alentadores, y en varios países han aparecido manifestaciones importantes de descontento social e inestabilidad económica.

Este artículo analiza, en el caso de los países andinos, los resultados sociales alcanzados a partir de 2004, su relación con la orientación política de sus gobiernos, y sus perspectivas de continuidad bajo un nuevo escenario internacional menos favorable. Se analiza con mayor profundidad la experiencia ecuatoriana.

## **Introducción**

Este artículo analiza desde una perspectiva histórica y comparativa, las políticas sociales y sus resultados en América Latina, con énfasis en los países andinos, y en particular en el Ecuador. El enfoque vincula las políticas sociales con las estrategias económicas y el cambiante contexto internacional. Las políticas económicas y sociales inspiradas en el Consenso de Washington que prevalecieron entre 1982 y 2004, cuyos resultados fueron en general desalentadores, han dado lugar a un nuevo escenario regional, caracterizado simultáneamente por la recuperación de la dinámica económica bajo el impulso de exportaciones primarias hacia China y otros mercados, nuevas políticas sociales de inspiración universalista, y resultados significativos en términos de necesidades básicas, alivio a la pobreza y cierta reducción de la inequidad. La continuidad de esta política es, sin embargo, incierta, debido al menor crecimiento futuro de China y otros mercados internacionales, la mínima diversificación económica alcanzada por la región, el carácter pro-cíclico de las políticas sociales y la ausencia de cambios estructurales de carácter redistributivo.

## **América Latina y la región andina entre 1982 y 2003**

Las políticas económicas inspiradas bajo el Consenso de Washington, que se aplicaron ampliamente en América Latina entre 1982 y al menos 2004, se basaron en la liberalización económica, la apertura comercial y la minimización de la intervención del Estado en la economía.

Las políticas sociales fueron cambiando a lo largo del período, pero en general se guiaron por ciertas ideas dominantes: a) el mecanismo fundamental de reducción de la pobreza es la promoción del crecimiento económico, resultado de la liberalización y de la inversión privada, b) la inversión en educación y salud debe contar con una alta participación del sector privado, y el Estado debe concentrarse en estos servicios hacia los más pobres, y c) se deben implementar transferencias condicionadas de dinero y programas asistenciales para los más pobres (a partir de 1990) (Solimano, 2005). En general, la experiencia latinoamericana entre 1982 y 2003<sup>23</sup>, bajo el dominio casi general de las políticas neoliberales, ha sido muy poco alentadora. Las políticas mencionadas no lograron siquiera alcanzar su principal objetivo, la recuperación económica, y la región sufrió su estancamiento más prolongado en un siglo (Thorp, 1998), agravado por una pronunciada inestabilidad y la presencia de crisis financieras (Gráfico 1). Adicionalmente, la inequidad social se acentuó, la pobreza se mantuvo (Gráfico 2) y el desempleo estructural se profundizó. El pronunciado crecimiento en el quantum de las exportaciones conllevó un marcado deterioro ambiental, sin haber logrado la esperada recuperación económica y social. En este contexto de estancamiento, deterioro y exclusión, las políticas sociales perdieron su carácter universal, y se redujeron principalmente a un rol compensatorio, asistencialista y concentrado en la provisión de servicios de mala calidad a algunos sectores excluidos por la política económica. Las estructuras democráticas se tornaron frágiles y su contenido se redujo con frecuencia a su carácter meramente formal.

Al cabo de 21 años de aplicación casi general de políticas de ajuste estructural y promoción de exportaciones en América Latina (1982-2003) inspiradas en el “Consenso de Washington”, la mayor parte de los países de la región no lograron superar la crisis económica desatada con la moratoria de la deuda externa mexicana. Si bien hubo una corta recuperación a inicios de los años 90, se observa que ni el notable crecimiento de los volúmenes exportados ni la apertura comercial condujeron a la reactivación económica perdurable y que el crecimiento alcanzado en el ingreso por habitante ha sido mínimo, con una tasa media regional de solamente el 0,43% anual entre 1980 y 2005 (ECLAC, 2002; CEPAL, 2005b). Además, la inestabilidad económica durante los últimos años –crisis mexicana en 1995, ecuatoriana en 1999 y argentina en 2001- agravó la situación.

---

23 En 2003 la posesión de Lula en Brasil marca la consolidación de políticas alternativas al neoliberalismo en Latinoamérica, que se han difundido con diversos matices en Argentina, Venezuela, Bolivia, Uruguay, Ecuador y otros países. Desde 2003 se consolida también un contexto internacional distinto, con una evolución favorable de los términos de intercambio para los productos primarios.

Al deslustrado desenvolvimiento económico en América Latina se añadieron la persistencia de la pobreza, el incremento de las desigualdades sociales y el repunte del desempleo estructural. Según la CEPAL, la pobreza continuaba siendo masiva en la región, afectando a 221 millones de personas en 2002, que constituyeron el 44% de la población, y su incidencia aumentó desde 1980, cuando alcanzaba al 40,5% de la población, equivalente a 136 millones de personas (CEPAL, 2004). La desigualdad social en América Latina, considerada la más alta del mundo, aumentó en la mayor parte de los países de la región, según los coeficientes de Gini en la distribución del ingreso (CEPAL, 2005a). Para América Latina en su conjunto, el mencionado coeficiente ascendió de 0,484 durante los años setenta, a 0,508 en los 80 y a 0,522 en los 90 (De Ferranti, 2003). El desempleo abierto alcanzó la cifra récord de 11%, en 2002, al cabo de una década de ascenso sostenido (CEPAL, 2005b).

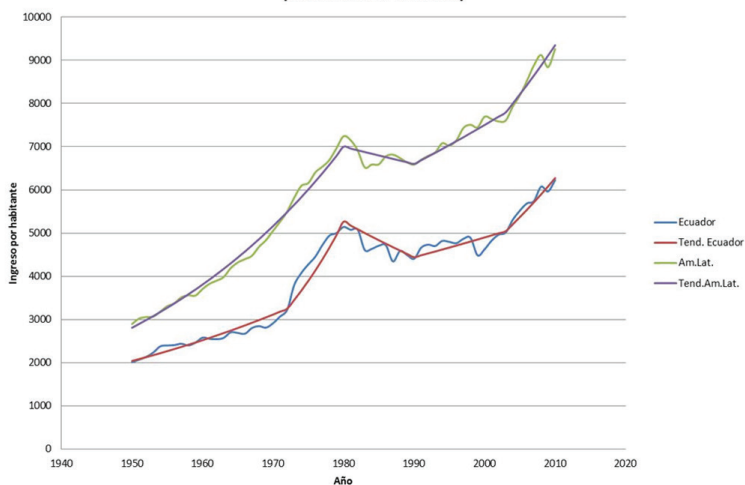
El deterioro social no solamente fue el resultado del escaso crecimiento económico y del carácter concentrador de los mercados de trabajo y otros bienes. Las políticas sociales fueron insuficientes para compensarlo. Estas se han limitado no solamente por la escasez de recursos en muchos países, sino que también han cambiado en su concepción y objetivos. En general, hasta inicios de los 1980 la inversión social abandonó el carácter universalista que la inspiró y adoptó un modelo conceptual calificado como residual, que busca minimizar la interferencia con los mercados, y proveer de servicios básicos de educación, salud y vivienda, o transferencias monetarias a los grupos sociales excluidos. Generalmente estos servicios fueron insuficientes y de mala calidad (Barba, 2004; Ziccardi, 2004).

Los Gráficos 3 y 4 muestran la evolución del gasto social en América Latina, el Área Andina y el Ecuador, cuyas series de tiempo están asociadas a los cambios en la incidencia de la pobreza. Durante los años 1980 el gasto social declina como porcentaje del PIB, y la pobreza se incrementa, la pronunciada expansión del gasto social a inicios de los años 1990 conduce a una modesta declinación de la pobreza, y finalmente a partir de 2004 la región experimenta un pronunciado incremento del gasto social, que se revierte en una tendencia sostenida a la reducción de la pobreza durante los últimos 10 años.



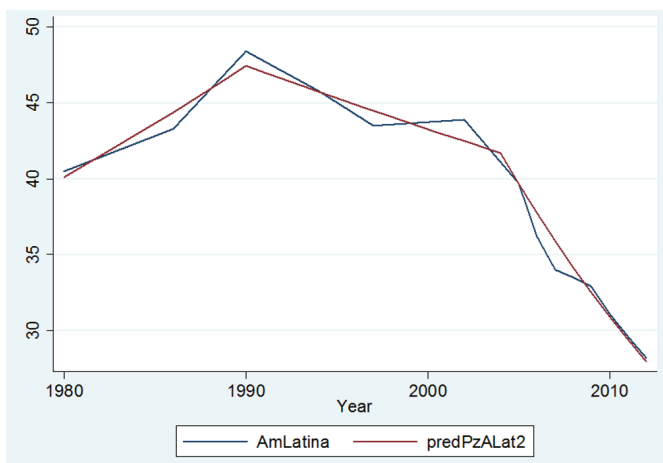
**Gráfico 1**

**Ingreso por habitante en el Ecuador y América Latina: 1950-2010**  
(Dólares PPA de 2005)



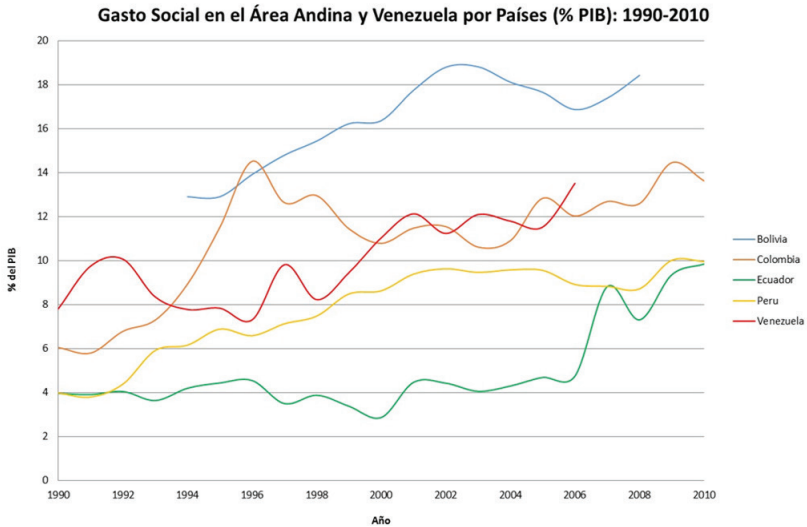
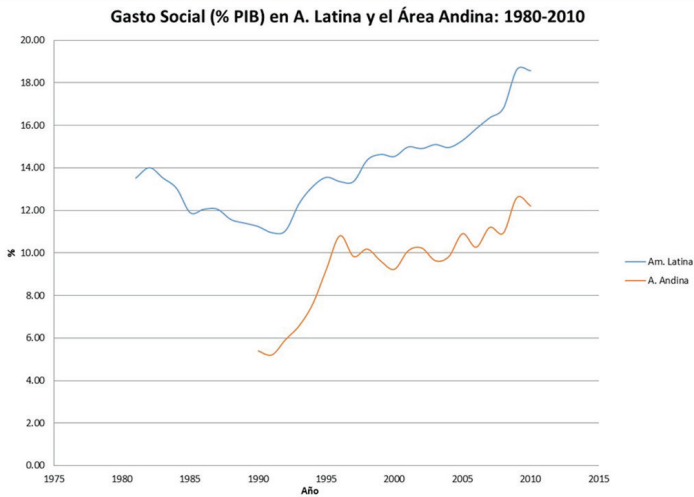
Fuente: Elaboración propia con base en: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, 2012.

**Gráfico 2: Incidencia de la Pobreza en América Latina: 1980-2012**



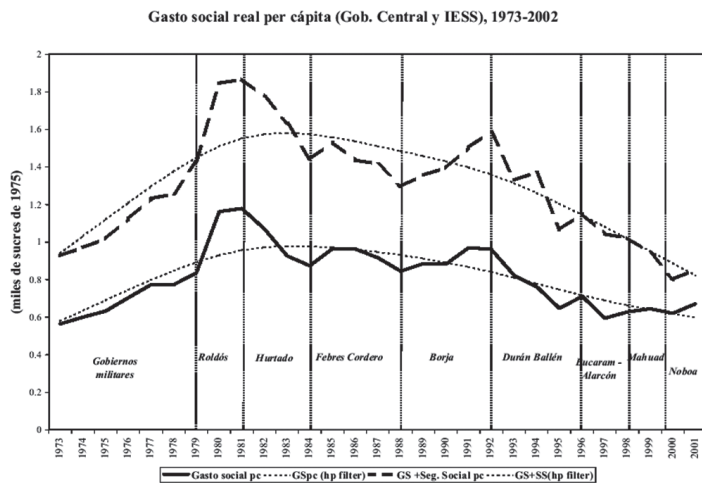
Fuente: Elaboración propia con base en: CEPALSTAT, enero 2014.

Gráfico 3



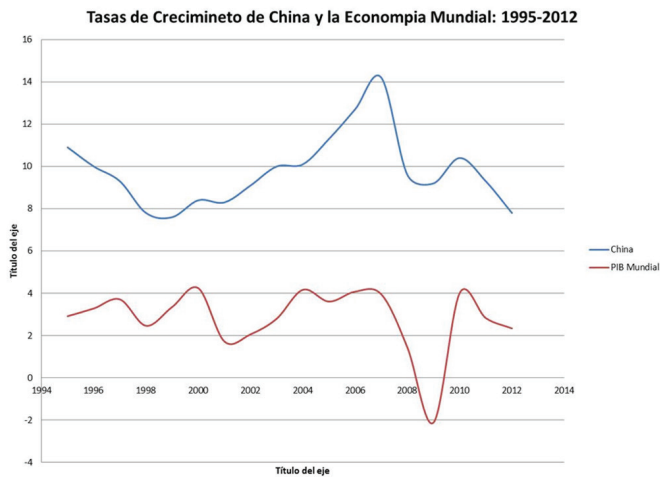
Fuentes: CEPALSTAT, 2014; Ocampo, José Antonio. "Income Distribution, poverty and social expenditure in Latin America", CEPAL Review, N. 65, August 1998.

Gráfico 4



Fuente: Vos Dollarization, Real Wages, Fiscal Policy and Social Protection: Ecuador's Policy Trade-offs (2002).

Gráfico 5



Fuente: World Bank, 2014. (<http://data.worldbank.org/> visitado marzo 2014).

## **El nuevo escenario latinoamericano desde aproximadamente 2004**

El dominio casi general de políticas de inspiración neoliberal comienza a resquebrajarse en la región a partir de la elección de Chávez en Venezuela en 1999 y de Lula en Brasil en 2002. A partir de 2002 se observa también una tendencia ascendente en los precios reales de productos primarios como el petróleo y el cobre. Sin embargo, estos cambios solo se consolidan tanto económica como políticamente desde 2004 (gráficos 1 y 5).

A partir de 2004 se acelera el crecimiento de la economía china, impulsando la demanda de minerales y alimentos y elevando los términos de intercambio para América Latina. La región inicia un ciclo de recuperación económica, con gran expansión de las exportaciones de productos primarios, como soya y hierro en Brasil y Argentina, cobre en Perú, petróleo en Ecuador y carbón en Colombia. América Latina alcanza una tasa media de crecimiento en su ingreso por habitante del 2.7% anual entre 2003 y 2010, que duplica la cifra del período 1990-2003 (1.3%)<sup>24</sup>. El crecimiento económico ni es homogéneo entre los países andinos y Venezuela. Mientras Ecuador, Colombia y Perú tienen recuperaciones marcadas, las mejoras en Bolivia y Venezuela son más débiles (Gráficos 1 y 6). La bonanza económica conlleva una considerable expansión del gasto social, al tiempo que la elección de varios gobiernos progresistas en América Latina (Brasil, Venezuela, Argentina, Ecuador, Bolivia y Uruguay entre otros) favorece un cambio paradigmático en la concepción de las políticas sociales.

Más allá de las distintas orientaciones políticas de sus gobiernos, los países latinoamericanos tienden a adoptar una nueva estrategia de desarrollo social basada en cuatro ejes principales (Levy e Schady, 2013; Maurizio, 2010; World Bank, 2014):

- a. Una considerable expansión del gasto en educación y salud, y de la inversión social en general (Gráfico 3).
- b. Un aumento en los salarios medios reales y en los salarios mínimos (Cuadro 1).
- c. Un incremento en la cobertura y calidad de la protección social a los trabajadores (OIT, 2013).

---

<sup>24</sup> Las tasas de crecimiento se ha estimado con regresiones exponenciales articuladas (kinked exponential models), con correcciones por autorcorrelación de primer orden, empleando el método Prais-Winsten.

d. La expansión y consolidación de transferencias condicionadas de ingresos a los hogares pobres.

El gasto social como porcentaje del PIB, que cayó en América Latina durante los años 1980, se recuperó hasta valores similares a los previos a la crisis durante los años 1990 y luego se estabilizó. A partir de 2004 éste se expande considerablemente, pasando del 15% al 18% del PIB, valores sin precedentes durante las últimas décadas. La región andina sigue la misma tendencia, pero con niveles muy inferiores, alcanzando el 12% del PIB hacia 2010.

**Cuadro 1**  
**Índices de salarios medios reales en América Latina por Países: 2003-2012 (Base 2000 = 100)**

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	100,0	99,7	98,8	102,2	103,2	105,3	107,7	109,4	110,9	114,7
Chile	104,6	106,5	108,5	110,6	113,7	113,5	118,9	121,5	124,5	128,6
Colombia	101,9	103,8	105,1	109,4	109,2	107,7	109,2	112,3	112,5	113,5
Costa Rica	105,5	103,07	100,8	102,5	103,8	101,8	109,5	111,9	118,2	119,8
México	102,0	103,6	105,5	107,3	108,8	109,1	107,9	107,0	107,9	108,1
Nicaragua	105,9	103,6	103,7	106,0	103,7	99,5	105,3	106,6	106,8	107,1
Panamá	92,5	92,5	92,5	92,5	100,3	100,3	99,4	109,1	109,1	...
Paraguay	95,4	97,1	98,1	98,7	101,0	100,2	104,8	105,5	108,4	109,1
Perú	...	100,0	99,4	103,8	111,0	115,9	120,8	119,8	124,9	130,4
Uruguay	77,8	80,1	83,7	86,8	90,4	94,3	99,6	103,0	107,1	112,7
Venezuela	78,4	78,6	80,7	84,8	85,8	82,2	78,1	76,3	76,5	76,5

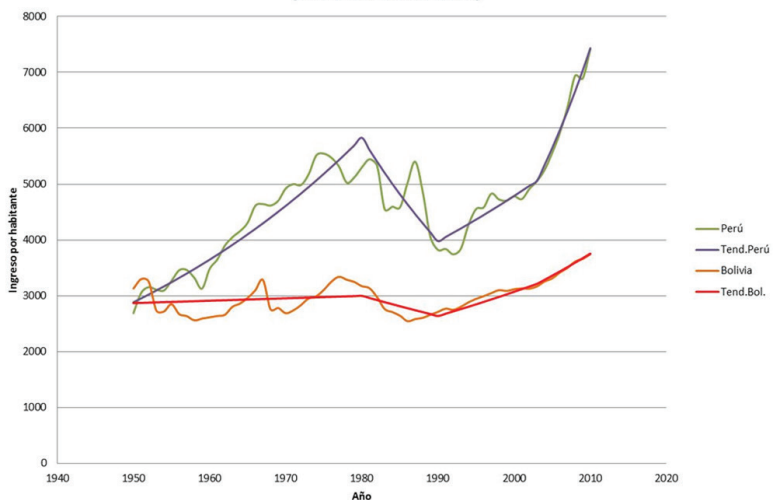
Fuente: OIT. *Panorama Laboral*, 2013.

**Cuadro 2**  
**Cambios en la incidencia de la pobreza en América Latina por países principales: 1980-2012**

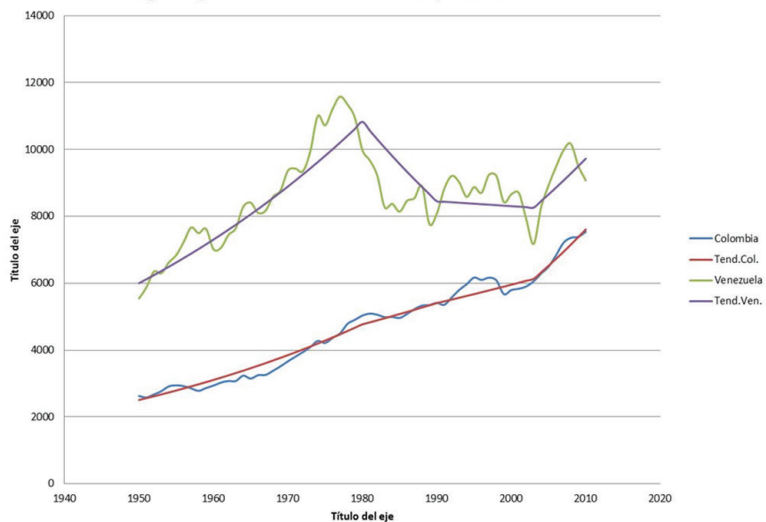
	Tasa anual de cambio en pobreza			Significación de cambio final	Incidencia de la Pobreza				Año inicial serie
	1980-1990	~1990-2004	2004-2012		~1980	~1990	~2004	~2012	
País									
Bolivia		0.7	-7.6	< 0.001		62.1	63.9	36.3	1997
Colombia		-0.8	-5.1	0.001		56.1	47.7	32.9	1991
Ecuador		-4.4	-5.1	ns		61.6	51.2	32.2	2000
Perú		1.8	-8.9	0.001		47.5	48.6	23.7	1997
Venezuela		0.8	-8.3	0.01		39.8	44.0	23.9	1990
Argentina (Metrop.)		6.6	-22.0	< 0.001		21.2	31.8	4.5	1990
Brasil		-1.6	-7.9	< 0.001		48.0	37.8	18.6	1990
México		-2.1	-0.6	ns		47.7	37.0	37.1	1989
Costa Rica		-2.1	-1.0	ns		26.3	20.5	17.8	1990
Chile		-5.5	-5.6	ns		38.6	18.7	11.0	1990
América Latina	1.7	-0.9	-4.9	< 0.001	40.5	48.4	43.9	28.2	1980

Fuente: *Elaboración propia con base en: CEPALSTAT, 2014.* ([http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp) visitado marzo 2014)

**Gráfico 6**  
**Ingreso por habitante en Perú y Bolivia: 1950-2010**  
**(Dólares PPA de 2005)**

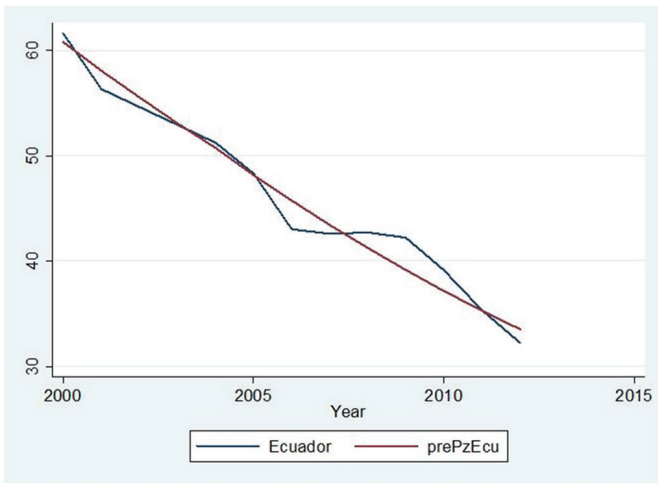


**Ingreso por Habitante en Colombia y Venezuela: 1950-2010**

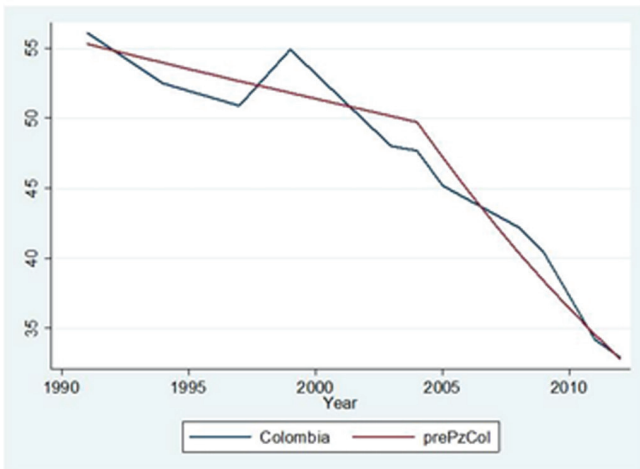


Fuente: Elaboración propia con base en: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, 2012.

Gráfico 7: Incidencia de la Pobreza en los países andinos: 1990-2012  
Ecuador

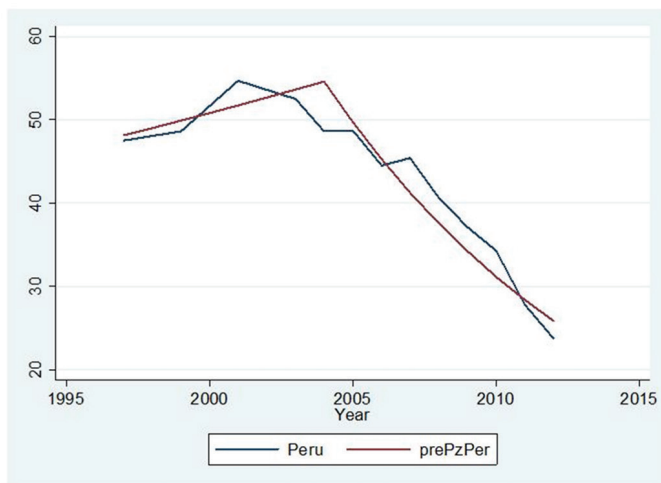


Colombia

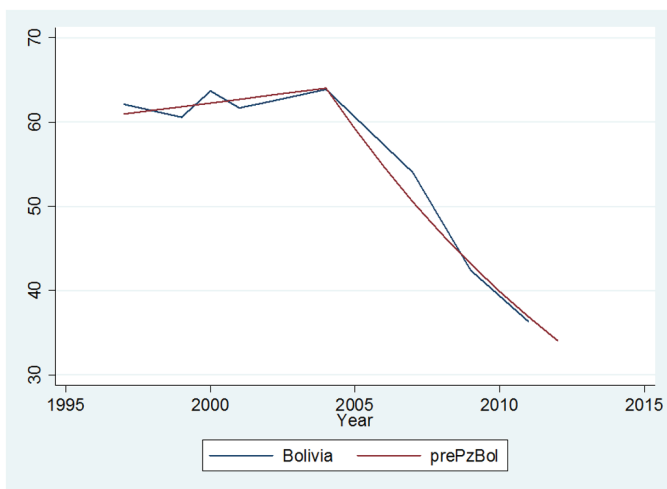




*Perú*

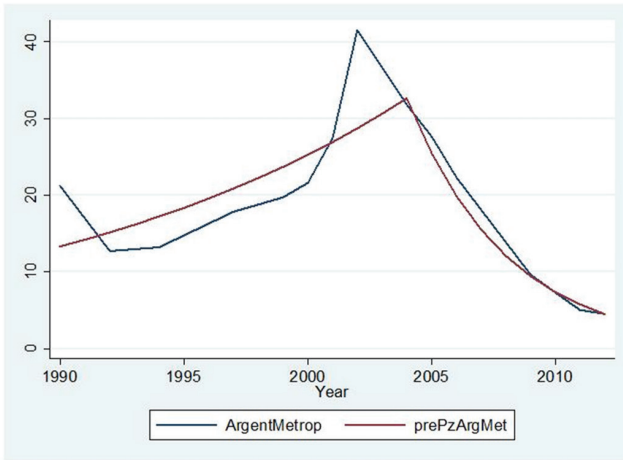


*Bolivia*

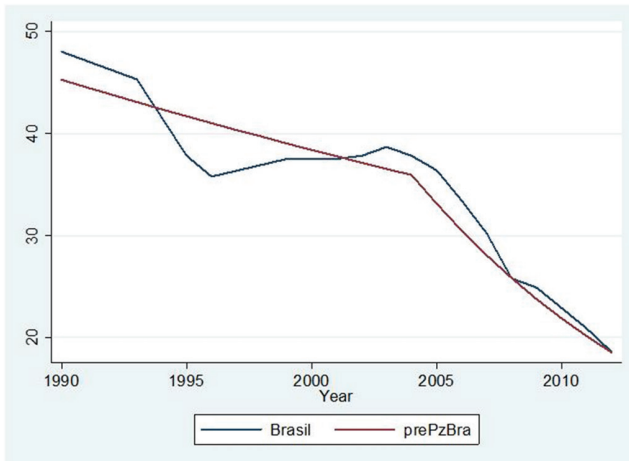


Fuente: Elaboración propia con base en: CEPALSTAT, enero 2014.

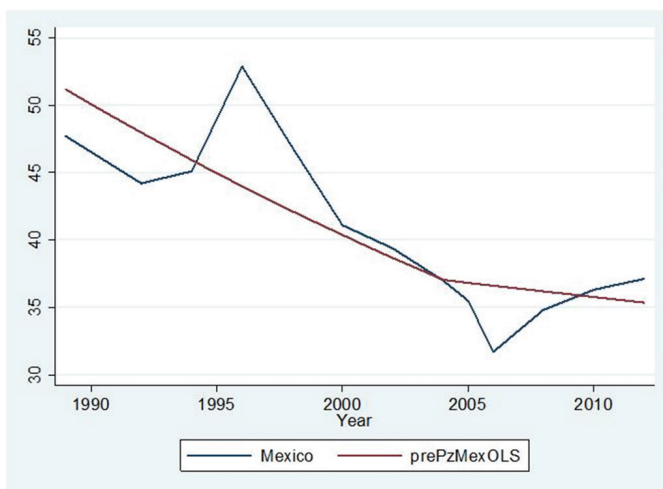
**Gráfico 8: Incidencia de la Pobreza en Argentina metropolitana, Brasil y México: 1990-2012**  
*Argentina metropolitana*



*Brasil*

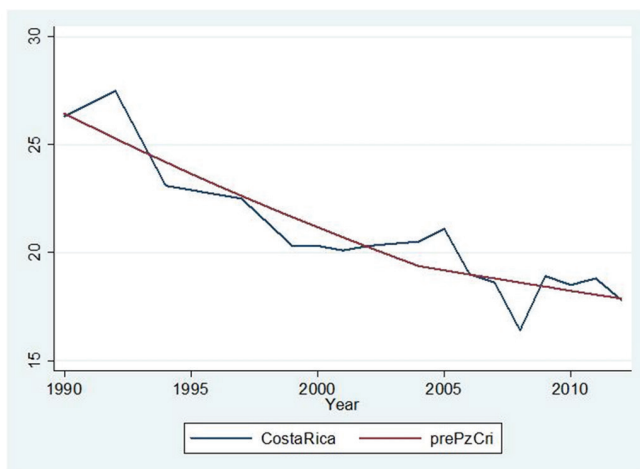


*México*

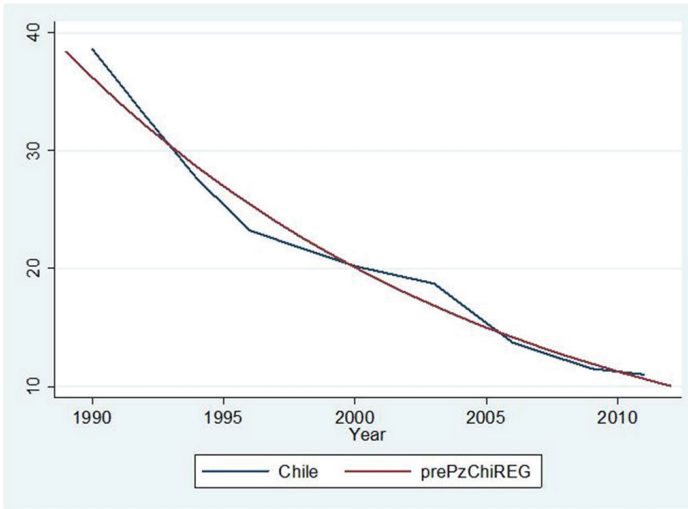


Fuente: Elaboración propia con base en: CEPALSTAT, 2014.

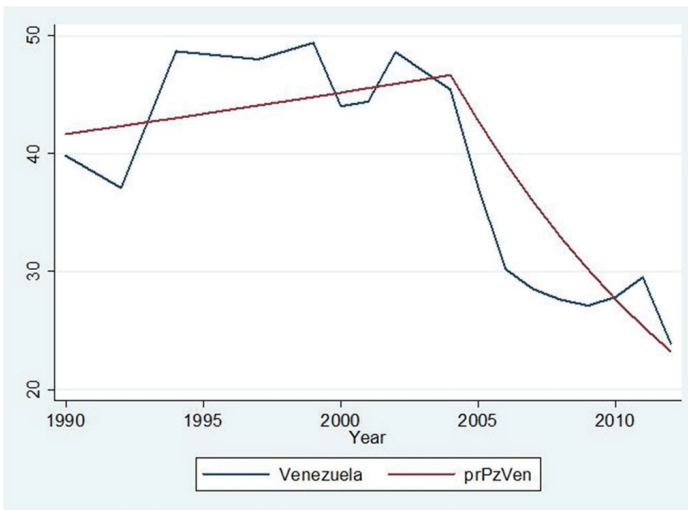
**Gráfico 9: Incidencia de la Pobreza en Costa Rica, Chile y Venezuela: 1990-2012**  
Costa Rica



*Chile*

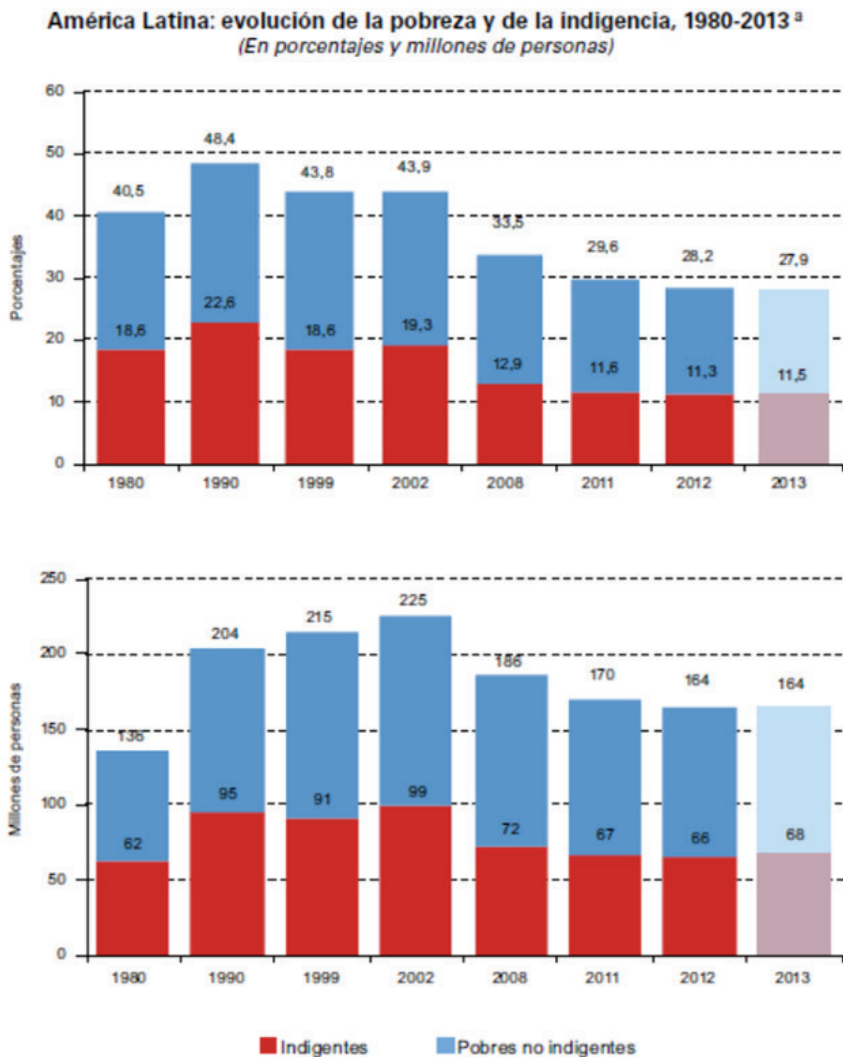


*Venezuela*



*Fuente: Elaboración propia con base en: CEPALSTAT, 2014.*

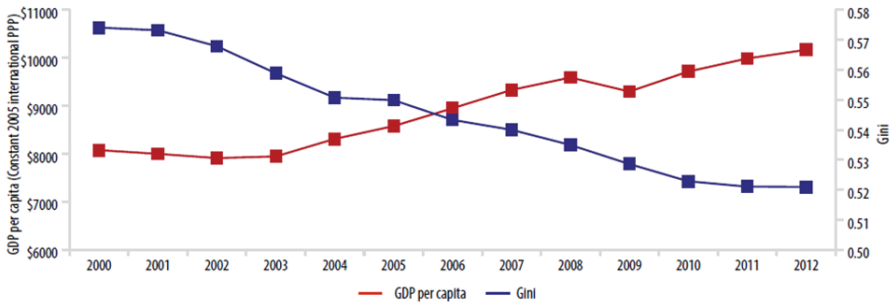
Gráfico 10



Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 2013.

Gráfico 11

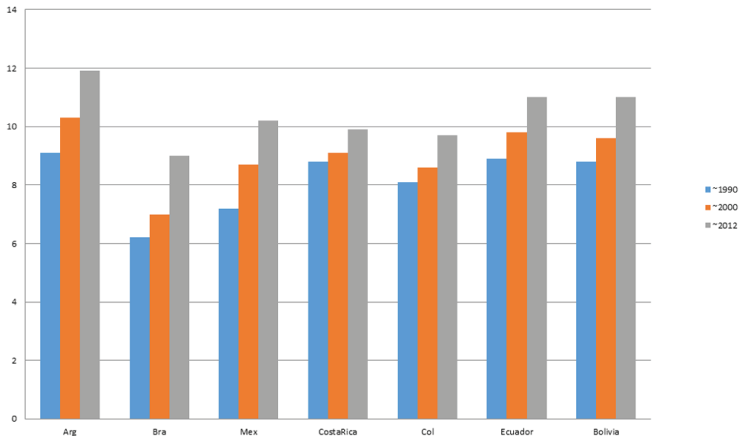
Ingreso por habitante y coeficientes de Gini de la desigualdad social en América Latina: 2000-2012



Fuente: World Bank, 2014

Gráfico 12

Años de Escolaridad en Área Urbana en América Latina



Fuente: CEPALSTAT, febrero 2014.

**Cuadro 3: Tasas de desempleo urbano abierto en América Latina por Países: 2004-2013**

País	Región	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
América Latina y el Caribe		10,3	9,0	8,6	7,9	7,3	8,1	7,3	6,7	6,4	6,3
Argentina	Áreas urbanas	13,6	11,6	10,2	8,5	7,9	8,7	7,7	7,2	7,2	7,1
Bahamas	Total nacional	10,2	10,2	7,6	7,9	8,7	14,2	...	15,9	14,0	16,2
Barbados	Total nacional	9,8	9,1	8,7	7,4	8,1	10,0	10,8	11,2	11,6	11,0
Belice	Total nacional	11,6	11,0	9,4	8,5	8,2	13,1	12,5	...	15,3	...
Bolivia	Capitales departamento	6,2	8,1	8,0	7,7	6,7	7,9	6,1	5,8	...	...
Brasil	Seis áreas metropolitanas	11,5	9,8	10,0	9,3	7,9	8,1	6,7	6,0	5,5	5,5
Chile	Total nacional	10,0	9,2	7,7	7,1	7,8	9,7	8,2	7,1	6,4	5,9
Colombia	Trece áreas metropolitanas	15,8	14,3	13,1	11,4	11,5	13,0	12,4	11,5	11,2	10,6
Costa Rica	Total urbano	6,7	6,9	6,0	4,8	4,8	8,5	7,1	7,7	7,8	8,3
Cuba	Total nacional	1,9	1,9	1,9	1,8	1,6	1,7	2,5	3,2	3,8	...
Ecuador	Total urbano	9,7	8,5	8,1	7,4	6,9	8,5	7,6	6,0	4,9	4,6
El Salvador	Total urbano	6,5	7,3	5,7	5,8	5,5	7,1	6,8	6,6	6,2	...
Guatemala	Total urbano	4,4	...	...	...	...	...	4,8	3,1	4,0	3,9
Honduras	Total urbano	8,0	6,5	4,9	4,0	4,1	4,9	6,4	6,8	5,6	6,0
Jamaica	Total nacional	11,7	11,3	10,3	9,8	10,6	11,4	12,4	12,6	13,9	15,4
México	Áreas urbanas	5,3	4,7	4,6	4,8	4,9	6,7	6,4	6,0	5,8	5,8
Nicaragua	Total urbano	9,3	7,0	7,0	6,9	8,0	10,5	9,7	...	...	...
Panamá	Total urbano	14,1	12,1	10,4	7,8	6,5	7,9	7,7	5,4	4,8	4,7
Panamá	Total urbano	11,4	9,8	8,4	5,8	5,0	6,3	5,8	3,6	3,6	3,7
Paraguay	Total urbano	10,0	7,6	8,9	7,2	7,4	8,2	7,0	6,5	6,1	...
Perú	Total urbano	9,4	9,6	8,5	8,4	8,4	8,4	7,9	7,7	6,8	6,0
República Dominicana	Total nacional	6,1	6,4	5,5	5,1	4,7	5,3	5,0	5,8	6,5	7,0
Trinidad y Tobago	Total nacional	8,4	8,0	6,2	5,6	4,6	5,3	5,9	5,1	5,0	...
Uruguay	Total urbano	13,1	12,2	11,4	9,6	7,9	7,6	7,1	6,6	6,7	6,8
Venezuela	Total nacional	15,3	12,4	9,9	8,4	7,3	7,9	8,7	8,3	8,1	7,8

Fuente: CEPAL, Balance preliminar de la Economía de las economías de América Latina y el Caribe, 2013

**Cuadro 4: América Latina: Población urbana empleada en sectores de baja productividad por países principales: 1989-2012 (% de la PEA)**

Año	Ecuador	Perú	Colombia	Bolivia	Argentina	Brasil	México	Chile	Costa Rica	Venezuela	América Latina
1989				57.6							
1990	53.7				43.9			38.8	36.6	36.6	43.4
1991											
1992				57.9	43.4		42.7	36.7	33.5	36.2	
1993						44.2					
1994	55.7			61.8	43.9			34.5	37.5	44.0	44.5
1995						45.8					
1996						45.7	43.2	34.3			
1997	53.6	60.3		64.4	40.4				39.3	46.5	46.4
1998							43.6	34.2			
1999	57.4	62.6		62.9	41.6	46.7			41.2	53.3	47.5
2000	55.7			50.0	43.0		41.9	31.8	38.6	54.2	
2001	56.0	63.0		63.3	43.1	45.6			40.1	55.6	
2002	55.6			65.2	41.4	44.4	46.8		40.1	58.1	47.3
2003		62.9				44.5		31.7			
2004	57.5			69.9	41.7	43.1	45.5		38.7	56.3	
2005	57.3				41.2	43.1	42.5		39.7	53.7	46.0
2006	56.9				40.6	41.8	45.4	30.6	39.5	52.7	
2007	56.7	59.7		61.4		41.4			37.6	51.5	
2008	56.9	59.5	58.6			40.1	43.3		36.8	51.2	45.0
2009	56.4	58.2	59.9	58.6	39.5	41.0		30.0	36.0	51.6	
2010	54.9	58.9	59.6		39.0		44.2		35.7	51.8	45.4
2011	55.0	58.8	59.9	60.0	38.0	39.0		26.7	36.2	51.6	
2012	54.0	57.1	58.9		37.7	37.3	46.4		36.0	50.1	44.0

Fuente: CEPALSTAT, 2014.



**Cuadro 5: América Latina: Índice de términos de Intercambio (base 2005 = 100)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
América Latina	95,3	100,0	106,7	109,6	112,9	103,3	113,4	122,2	118,6	115,7
Argentina	102,2	100,0	106,0	110,0	124,6	118,9	118,4	126,3	125,8	122,7
Bolivia	93,0	100,0	125,0	127,0	128,7	124,6	140,9	156,4	161,8	155,8
Brasil	98,7	100,0	105,3	107,5	111,3	108,7	126,1	136,1	128,1	127,2
Chile	89,3	100,0	131,1	135,6	117,9	119,3	146,0	146,9	138,5	134,2
Colombia	92,2	100,0	103,8	112,1	124,4	107,0	121,0	135,4	135,5	129,8
Costa Rica	104,0	100,0	97,1	96,1	92,5	95,6	91,8	88,4	87,9	88,1
Cuba	102,7	100,0	126,3	132,9	...	...	...	...	...	...
Ecuador	89,3	100,0	107,3	110,3	121,1	107,2	118,0	129,8	131,7	131,3
El Salvador	100,0	100,0	98,7	97,7	95,0	98,1	94,4	94,4	91,2	90,5
Guatemala	100,9	100,0	98,1	96,3	93,8	101,8	101,3	100,4	94,9	91,8
Haití	103,8	100,0	96,2	93,5	67,2	87,0	84,1	69,8	72,3	77,5
Honduras	100,0	100,0	95,4	93,6	87,9	94,0	96,6	104,7	91,4	83,0
México	98,1	100,0	100,5	101,4	102,2	90,8	97,7	104,7	102,6	100,7
Nicaragua	101,4	100,0	97,6	96,6	92,4	101,3	102,2	101,8	101,8	99,4
Panamá	101,9	100,0	97,1	96,2	91,8	96,3	94,4	92,4	92,7	95,0
Paraguay	107,1	100,0	98,1	102,7	110,2	107,8	107,8	110,3	111,4	108,0
Perú	93,2	100,0	127,3	132,0	114,4	108,1	127,7	143,9	136,9	128,8
R. Dominicana	101,0	100,0	99,0	102,3	97,7	105,7	101,8	96,5	95,5	97,3
Uruguay	110,1	100,0	97,6	97,8	103,7	106,8	110,2	112,2	116,4	118,8
Venezuela	76,5	100,0	119,4	130,9	161,6	117,6	139,8	168,1	169,7	164,9

Fuente: CEPAL, Balance preliminar de la Economía de las economías de América Latina y el Caribe, 2013.

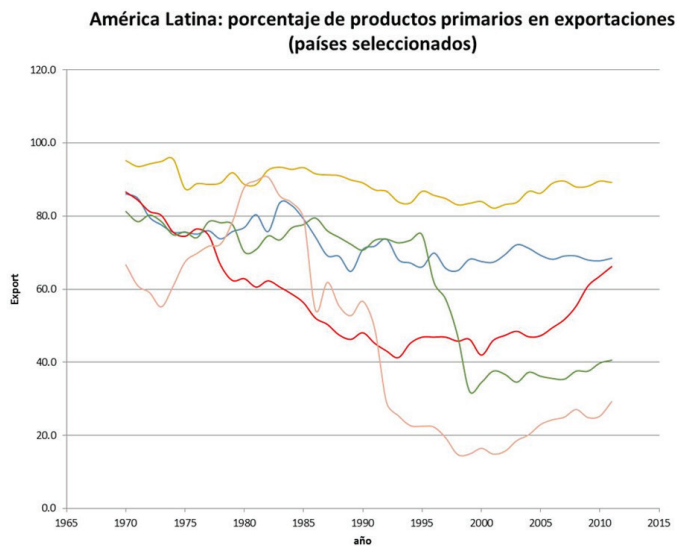
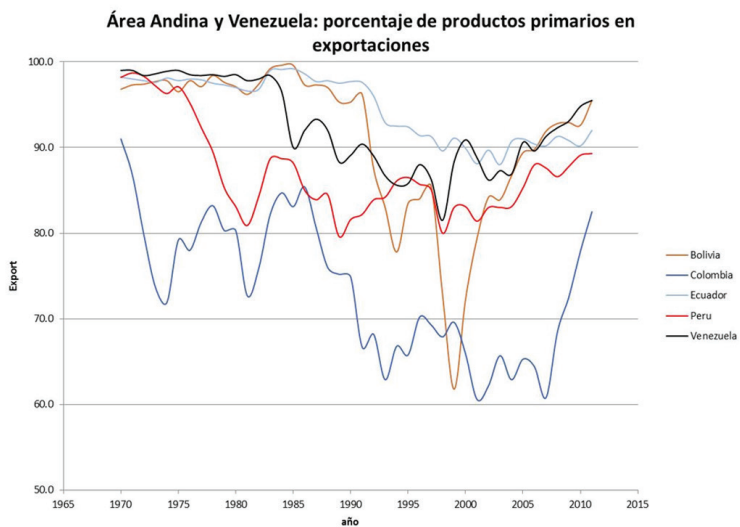
## Cuadro 6

*América Latina: Participación de la manufactura en el PIB: 1992-2012*

<i>Año</i>	<b>Argentina</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	<b>Colombia</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Ecuador</b>	<b>México</b>	<b>Perú</b>	<b>Venezuela</b>	<b>América Latina 10 países</b>
1992	23.9	11.7	16.4	16.0	15.5	18.1	14.2	16.5	15.2	16.9	16.9
1993	23.6	11.7	17.0	16.0	14.5	17.9	14.6	16.0	15.0	16.7	16.9
1994	23.3	11.8	17.2	15.7	14.0	17.8	14.9	16.0	15.5	16.7	16.9
1995	22.3	12.0	16.8	15.3	14.1	17.8	14.0	16.2	15.1	17.3	16.7
1996	22.5	12.1	16.5	14.7	13.6	17.7	14.8	17.1	14.9	16.9	16.8
1997	22.7	11.7	16.4	14.4	13.2	18.1	13.8	17.6	14.7	16.7	16.9
1998	22.3	11.4	15.6	13.7	13.1	18.6	14.1	18.0	14.3	16.3	16.7
1999	21.2	11.7	15.2	13.7	12.5	21.4	13.6	18.0	14.0	16.1	16.5
2000	20.6	11.6	15.4	13.8	13.6	20.4	15.8	18.1	14.4	16.3	16.6
2001	19.9	11.8	15.3	13.4	13.7	18.4	15.5	17.4	14.5	15.8	16.2
2002	19.9	11.5	15.3	13.4	13.7	18.4	15.2	17.2	14.6	14.9	16.0
2003	21.2	11.6	15.4	13.3	13.8	18.8	14.7	16.7	14.5	15.0	16.0
2004	21.8	11.8	15.8	13.4	14.2	18.7	14.2	16.6	14.8	15.7	16.2
2005	21.4	11.6	15.5	13.4	14.1	19.6	14.1	16.5	14.9	15.1	16.1
2006	21.5	12.0	15.1	13.4	14.1	20.0	14.1	16.5	14.9	14.7	15.9
2007	21.3	12.2	15.0	13.2	14.2	19.8	14.2	16.1	15.2	14.0	15.7
2008	20.9	11.9	14.7	12.9	13.8	18.6	14.6	15.7	15.1	13.5	15.3
2009	20.6	12.0	13.5	12.5	13.0	18.0	14.4	15.1	13.9	13.0	14.5
2010	20.7	11.9	13.8	12.1	12.7	17.9	14.2	15.6	14.5	12.9	14.8
2011	21.1	11.7	13.4	12.3	12.5	17.8	13.9	15.7	14.4	12.7	14.8
2012	20.6	11.7	13.0	11.9	12.0	18.0	13.8	15.7	13.8	12.3	14.4

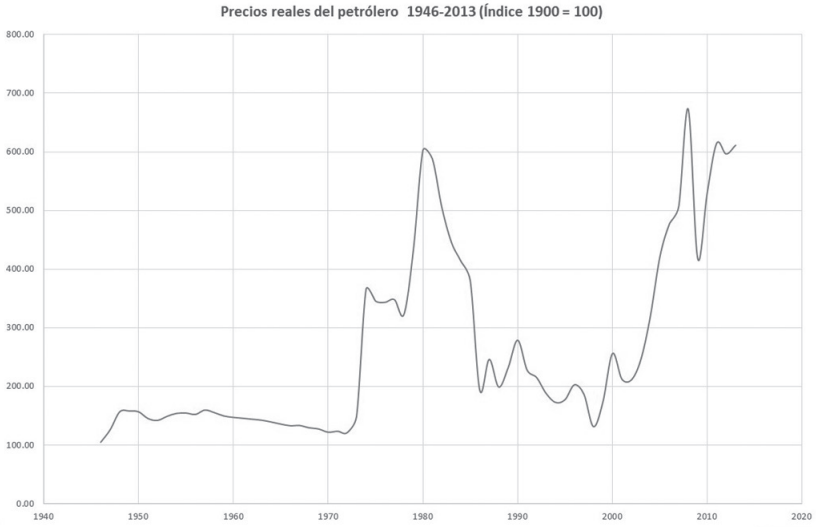
Fuente: CEPALSTAT, 2014.

Gráfico 13



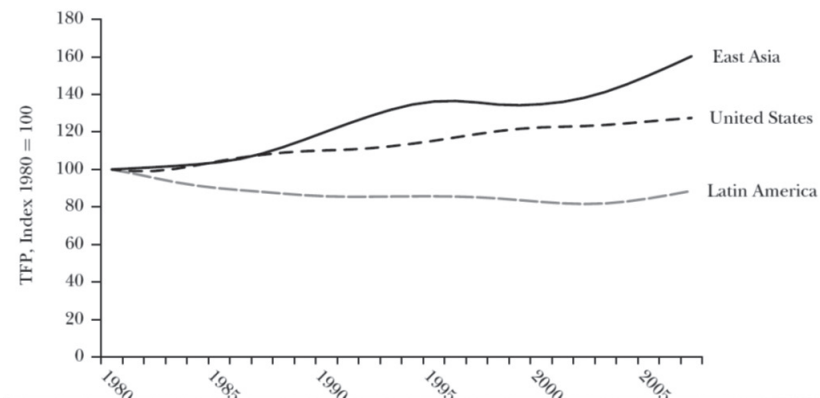
Fuente: CEPALSTAT, 2014

**Gráfico 14**



*Fuente: Jacks, 2013.*

**Gráfico 15: Índices de Productividad Total de los Factores para Estados Unidos, América Latina y el Este de Asia: 1980-2008**



Fuente: Levy e Schady, 2013.

Entre los países andinos Bolivia mantiene una tendencia ascendente sostenida en su gasto social desde los años 1990, y es el país con mayor porcentaje del PIB en inversión social, seguido por Colombia, que también incrementa su gasto social a partir de 2004. Esta expansión es más temprana en el Perú y en el Ecuador se presenta solamente desde 2007, luego de la elección del presidente Correa. Este último país mantuvo uno de los niveles más bajos de gasto social en la región entre 1982 y 2006 (Gráficos 3 y 4). Venezuela muestra también una expansión de su gasto social entre el 8 y el 12% del PIB a partir de 2000, cuando se ubica en un nivel similar al colombiano.

Los salarios medios reales crecen sustancialmente en casi todos los 11 principales países latinoamericanos entre 2003 y 2012, con excepción de Nicaragua y Venezuela (Cuadro 1). En este último país, en realidad los salarios reales declinan entre 2007 y 2012, revelando un deterioro crítico a partir de 2000. Los salarios mínimos ascienden también en casi toda la región, siendo particularmente altos los incrementos en Brasil, Uruguay y Ecuador, mientras que en México, Paraguay, República Dominicana y Guatemala la tenencia está ausente (OIT, 2013).

La población ocupada protegida por la seguridad social y/o de salud ascendió en América Latina del 51% en 2000 al 67% en 2012, los países con mayores avances han sido Brasil, Ecuador y Perú, mientras entre las excepciones se destacan México y El Salvador (OIT, 2013).

Las transferencias condicionadas de dinero a las familias pobres, que se iniciaron en 1990, se aplican actualmente en 17 países de la región, y han obtenido una reducción de la pobreza de aproximadamente 2% en aquellos países donde tienen mayor incidencia y/o cobertura, como Brasil, México y Ecuador (World Bank, 2009). Se consideran una herramienta efectiva también para mitigar la reproducción intergeneracional de la pobreza, por su efecto en la cobertura de servicios de educación y salud para los niños/as.

En síntesis, desde 2004 se observa un cambio extendido en las políticas sociales latinoamericanas y en la región andina en particular, retomando tanto un enfoque universalista como una mayor intervención del Estado en el mercado laboral y la prestación de servicios sociales. Este cambio no se ha limitado a países con una orientación política progresista o de izquierda, como Brasil, Argentina, Bolivia y Ecuador, entre otros, sino que se ha manifestado también en gobiernos más conservadores como los de México, Colombia y Perú.

**Resultados.** Los avances en la reducción de la pobreza en Latinoamérica alcanzados entre inicios de los años 1990 y 2003 fueron modestos, y no lograron siquiera revertir el deterioro de la “década perdida” de 1980, de tal manera que la incidencia de la pobreza se mantuvo sobre el 40% de la población. Este escenario cambia fuertemente a partir de 2004, y la pobreza declina hasta el 28% el 2012 (Gráficos 2 y 10).

Para evaluar los cambios regionales y por países en los resultados de variación de la pobreza, se han elaborado series de tiempo con regresiones exponenciales articuladas, tomando la incidencia de la pobreza antes y después de 2004, para determinar las tasas de cambio de la pobreza en los intervalos 1990–2004 y 2004–2012, y conocer si la diferencia entre estos períodos es estadísticamente significativa. Para América Latina en su conjunto se ha definido también el intervalo 1980–1990.

Los resultados de los modelos (Cuadro 2) muestran que en todos los países andinos, excepto Ecuador, el cambio es pronunciado, socialmente positivo y estadísticamente significativo, como lo es para el conjunto de la región, cuya tasa media anual de reducción de la pobreza pasa de 0.9% a 4.9%. Se han formulado modelos para 6 países adicionales para explorar con mayor detalle el contexto comparativo internacional, y los únicos casos donde no hay una variación socialmente incluyente y estadísticamente significativa son los de México, donde el ritmo de reducción de la pobreza disminuye, Costa Rica y Chile, donde los cambios no son significativos

debido a que los logros alcanzados en el intervalo 1990–2004 fueron considerables. Venezuela tiene también un cambio socialmente positivo y estadísticamente significativo, pero la reducción reciente de la pobreza es discontinua e inestable.

El caso ecuatoriano se explica por la misma razón. La pobreza declinó en este país en forma casi continua a lo largo del intervalo 2000–2012 (no hay información en la fuente empleada (CEPAL) para años anteriores) debido a los efectos devastadores de la crisis social de 1998–1999, la más aguda sufrida por el país desde 1948 (Larrea, 2004). Con un punto de partida con pobreza inusualmente alto, su declinación antes de 2006 fue principalmente una recuperación, como ocurrió también en Argentina después de la crisis de 2001. El Ecuador ha mantenido una tasa anual de reducción de la pobreza de 4.4% (2000–2004) y del 5.1% (2004–2012). Los casos nacionales también pueden observarse en los gráficos 7, 8 y 9.

En síntesis, con la notable excepción de México, que tiene un repunte de la pobreza a partir de 2006 y un desempeño social poco alentador, debido a varios factores específicos que han conducido a una crisis estructural profunda, a lo largo de los principales países de la región los resultados obtenidos en la reducción de la pobreza han sido pronunciados, y casi siempre superiores a los registrados en los intervalos anteriores.

La región y la mayor parte de sus países han registrado también, por primera vez desde al menos 1982, una reducción, aunque moderada, en la desigualdad social, medida con el coeficiente de Gini (Gráfico 11), que desciende de 0.57 en 2000 a 0.52 en 2012 (véase también CEPALSTAT, 2014). Esta mejora, sin embargo, se amortigua y casi desaparece a partir de 2011.

Según un estudio reciente de Lustig (2011, 2013), entre las políticas públicas que han logrado la reducción reciente en la desigualdad social en varios países de América Latina, la más importante es la prestación subsidiada o gratuita de servicios sociales en educación y salud, mientras que, tanto la redistribución social de los impuestos directos (a la renta y al patrimonio) como las transferencias condicionadas de dinero a los hogares pobres han tenido efectos menores, aunque positivos, y los impuestos indirectos (principalmente al valor agregado) tienen, por el contrario, un efecto concentrador que aumenta la desigualdad social. Entre los países estudiados, los mayores efectos redistributivos se han alcanzado en Brasil y Uruguay, mientras que en Perú y México, donde los subsidios a los servicios públicos de educación y salud son menores, la reducción de la desigualdad social es también menor. El análisis se basa en simulaciones matemáticas a partir de las encuestas de hogares.

Con base en este argumento, se puede conjeturar que entre los gobiernos de América Latina, aquellos que, teniendo una orientación más izquierdista, han avanzado más en la prestación subsidiada o gratuita de servicios sociales en educación y salud, han obtenido también mejores resultados en la reducción de la desigualdad social. En general, los servicios sociales de educación y salud fueron transferidos al mercado para la mayor parte de la población en América Latina bajo los lineamientos del Consenso de Washington, y los gobiernos con orientación de izquierda han avanzado más en la superación de esta política.

Los resultados en educación presentan un perfil similar, y son visibles en todos los principales países de la región (Gráfico 12). En muchos casos, como Brasil, el avance en el promedio de escolaridad de la población es más rápido en el presente siglo que el alcanzado durante los años 1990.

En el campo del empleo también se han obtenido resultados alentadores, principalmente por la reducción sostenida del desempleo abierto, que cae para América Latina del 10.3% en 2004 al 6.3% en 2013 (Cuadro 3) con logros importantes en la mayor parte de los países, principalmente en Brasil. Se han mencionado ya el aumento de los salarios reales y de la protección social. Este panorama favorable, sin embargo, tiene limitaciones, debido al masivo problema del subempleo. En los principales países - en particular en el Área Andina - la proporción de trabajadores en condiciones de baja productividad continúa siendo elevada, y casi siempre supera el 40%, ubicándose cerca del 50%. Es sorprendente que, según CEPAL, los avances en este sentido han sido mínimos, con la excepción de Chile, y en alguna forma, Brasil (Cuadro 4).

### **¿Es previsible la continuidad y profundización de los avances sociales?**

Los logros de las políticas sociales aplicadas en el Área Andina y en general en América Latina son claramente superiores, por su difusión entre países y su magnitud, a los resultados obtenidos a partir de 1982. El interrogante más importante se vincula con las posibilidades de continuación y profundización de estos avances.

Desafortunadamente, existen razones serias para dudar sobre la continuidad de los avances sociales, que se detallan a continuación. Algunas condiciones externas e internas que permitieron los avances sociales tienden a agotarse progresivamente y, salvo el impulso de políticas redistributivas complementarias y avances sostenidos



en calidad de la educación, productividad del trabajo y diversificación productiva, es previsible una futura reducción en las conquistas sociales de la región, como ha comenzado a ocurrir en los últimos dos años.

### **Cambios en el contexto internacional.**

El crecimiento sostenido en el ingreso por habitante de América Latina entre 2004 y 2013 (2.7% anual) ha sido impulsado principalmente por la expansión de las exportaciones de minerales, combustibles y alimentos y una mejora substancial en la relación de intercambio. El contexto internacional que posibilitó este escenario se articuló principalmente por la rápida expansión de la economía china y otros países emergentes. A partir de la crisis financiera internacional desde 2007-2008 y de la crisis del euro en Europa desde 2011, declina el crecimiento de la economía mundial y en particular el de China (Gráfico 5) que pasa de una tasa promedio de crecimiento de 12% entre 2004 y 2007 a 7.8% en 2012, con una proyección de 7.5% para 2014. La nueva política económica de China ha dado prioridad a mejorar la calidad del ambiente y al desarrollo de energías renovables, reduciendo la elasticidad del crecimiento sobre la demanda de combustibles y minerales. Además, al avanzar el proceso de industrialización hacia productos de alta tecnología, su intensidad en el empleo de minerales y combustibles disminuye. Los precios reales del cobre, del petróleo, y de otros metales como el oro y la plata han comenzado a declinar (Cuadro 5 y Gráfico 14) y esta tendencia posiblemente se mantendrá en el futuro próximo, de tal forma que la rápida expansión de la demanda de materias primas que impulsó la recuperación latinoamericana está frenándose y difícilmente se repetirá. De hecho, la tasa de crecimiento del ingreso por habitante en América Latina ha bajado del 4.1% anual entre 2004 y 2007 a 1.5% en 2013 (CEPAL, 2013).

### **Vulnerabilidad económica.**

La vulnerabilidad económica latinoamericana, y de los países andinos en particular, es alta porque el crecimiento ha sido impulsado desde 1982 principalmente por el sector externo, en detrimento de la economía dirigida al mercado interno, tanto en la manufactura como en la agricultura. La proporción de productos primarios en las exportaciones, que había mantenido una tendencia declinante hasta 1995 en los países más industrializados de la región como Brasil, México e incluso Colombia, se revierte en casi todos los países ante la expansión de exportaciones de materias primas, combustibles y alimentos (Gráfico 13). De la misma forma, la participación de la manufactura en el PIB declina desde 1992 en casi todos los países, incluyendo

los más industrializados como Brasil, Argentina, México y Colombia (Cuadro 6). Estos cambios están asociados a una caída en la productividad total de factores, que ensancha la brecha entre América Latina por una parte, y el este de Asia y los países industrializados, donde la productividad asciende, por otra (Gráfico 15). Como se mencionó, la participación de trabajadores de baja productividad en la región, y en particular en el Área Andina, no ha disminuido (Cuadro 4).

En síntesis, el nuevo contexto internacional se caracteriza por un crecimiento menor de China y la economía mundial, con precios menos favorables para las materias primas, y América Latina ha debilitado su producción de manufacturas y alimentos para el mercado interno, no ha mejorado su productividad y ha diversificado poco su economía, tornándose más vulnerable a eventos internacionales adversos.

El crecimiento económico explica la mayor parte (68%) de la reducción alcanzada en la pobreza en América Latina entre 2003 y 2012, el restante 32% se debe a políticas sociales redistributivas, como las transferencias monetarias condicionadas, la inversión en educación, salud y seguridad social (World Bank, 2014). Estas políticas, sin embargo, tienen también algunos límites.

El primero de ellos es su carácter pro-cíclico, ya que dependen en su financiamiento de recursos fiscales que son mayores en tiempos de bonanza. Si se reduce el crecimiento, la austeridad fiscal limitará los recursos para políticas sociales.

En segundo lugar, la inversión en educación solamente conduce a mejoras en los ingresos si hay una diversificación económica. Los sectores económicos de mayor expansión reciente, como la minería, el petróleo y la exportación de soya, son capital-intensivos y tienen pocas articulaciones productivas locales, y por tanto no favorecen la diversificación productiva. Además las mejoras en educación se han concentrado en una expansión de la cobertura, sin alcanzar mejoras importantes en la calidad. Es conocida que la calidad de la educación se ubica en condiciones internacionalmente desfavorables en América Latina (World Bank, 2014).

La tendencia al agotamiento de la bonanza económica y social reciente se puede observar ya en países como Brasil, con las manifestaciones masivas de descontento desde el año pasado, Argentina, con descontento social y restricciones en el acceso a divisas, y la crisis emergente en Venezuela. La situación mexicana también es vulnerable.

Entre los países andinos el potencial hacia una diversificación productiva exitosa y la consolidación de los mercados internos con factor de crecimiento y generación de empleo es variable. En principio Colombia tiene condiciones comparativamente más favorables, dada su estructura productiva más diversificada con un sector manufacturero relativamente eficiente en el contexto internacional, su mayor calidad en la educación y mayor institucionalidad. Venezuela y Bolivia, por el contrario, muestran una trayectoria en su ingreso por habitante de lento crecimiento o declinación desde hace varias décadas, y tienen economías altamente especializadas en petróleo y minería, respectivamente. Su institucionalidad y sus perspectivas de diversificación pueden estar afectadas por la enfermedad holandesa y otros problemas asociadas a economías extractivas. Ecuador y Perú se ubican en una posición intermedia, con potenciales ventajas para Ecuador en términos de perspectivas de consolidación institucional y potencial de diversificación.

En el caso del Ecuador, sin embargo, existen algunos obstáculos específicos, relacionados con sus limitadas reservas de petróleo y su reducido potencial minero. En efecto, las reservas petroleras no permitirán más de 20 años de exportaciones netas, y los proyectos mineros identificados difícilmente generarán rentas para el Estado comparables a las actualmente generadas por el petróleo. Por tanto, una diversificación productiva es prioritaria, pero las políticas emprendidas en este sentido han conllevado resultados modestos durante las últimas décadas. El Ecuador, sin embargo, tiene un alto potencial por su excepcional biodiversidad, su herencia cultural e histórica y su potencial para el turismo y otras formas de aprovechamiento sustentable de la diversidad biológica.

## **Hacia la formulación de nuevas políticas sociales**

En el nuevo contexto interno e internacional menos favorable, la continuidad de los avances sociales en la región se puede favorecer si las políticas actuales se complementan en cinco líneas recomendables.

La primera de ellas es la redistribución de los activos productivos, que ha estado casi completamente ausente del paquete de políticas implementado. Medidas como la democratización del crédito, el apoyo a pequeños y medianos emprendimientos mediante asistencia técnica y capacitación, mayor acceso a la tierra, al agua y a tecnologías apropiadas a los pobres en el campo, tienen un potencial importante con efectos positivos tanto económicos como sociales.

La segunda medida recomendable es un impulso substancial a la calidad de la educación, incluyendo la promoción de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología, con un fuerte énfasis en tecnologías apropiadas para establecimientos medianos y pequeños.

En tercer lugar, parece necesario promover la diversificación productiva procurando dotar de una mayor resiliencia a los mercados domésticos y regionales, con estrategias de desarrollo territorial integral, mecanismos adecuados de comercialización, etc.

El cuarto elemento consiste en una política de consolidación participativa de la institucionalidad, en procesos de consolidación de una gobernanza democrática y transparente, que simultáneamente permita mantener las conquistas sociales alcanzadas y permita su continuidad. Los casos nacionales de Costa Rica, Uruguay y Chile son ejemplos de la asociación entre instituciones sólidas y mejoras sociales perdurables.

Finalmente, las políticas sociales deben integrar un componente que fortalezca la resiliencia a eventos ambientales adversos que han afectado a la región, como el huracán Mitch y el Fenómeno de El Niño, cuya intensidad y frecuencia tenderán a acentuarse como resultado del calentamiento global. Es fundamental el control de proceso de deterior ambiental como la deforestación, degradación de suelos y fuentes de agua, y la promoción de técnicas sustentables de producción de alimentos con base en la agroecología y agroforestería.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL. 2004. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2005a. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2005b. *Los impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador-Estados Unidos sobre la agricultura del Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2005c. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2013a. Balance preliminar de la Economía de las economías de América Latina y el Caribe.
- CEPAL. 2013b. Panorama Social de América Latina.
- CEPALSTAT. Base de Datos. Acceso: marzo 2014. [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp).
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H.G. Ferreira, Michael Walton, David Coady, Wendy Cunningham, Leonardo Gasparini, Joyce Jacobsen, Yasuhiko Matsuda, James Robinson, Kenneth Sokoloff y Quentin Wodon. 2003. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*. Washington D.C.: World Bank.
- ECLAC. 2002. *Statistical Yearbook of Latin America for Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Heston, Alan, Robert Summers y Bettina Aten. 2012. "Penn World Table Version 7.1". En Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania. ([https://pwt.sas.upenn.edu/php\\_site/pwt\\_index.php](https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt_index.php)).
- Jacks, David. 2013. "From Boom to Bust: A Typology of Real Commodity Prices in the Long Run". National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 18874.

- Larrea, Carlos. 2004. *Dolarización, Crisis y Pobreza en el Ecuador*. Quito: Abyaya-la-IEE-FLACSO-ILDIS.
- Lustig, Nora et al. 2011. “Fiscal Policy and Income Redistribution in Latin America: Challenging the Conventional Wisdom”. Working Paper 1124, Tulane Economics Working Paper Series.
- Lustig, Nora. 2013. “Declining Inequality in Latin America: Labor Markets & Redistributive Policies”. Power Point presentation. Tulane University. *New Challenges for Growth and Productivity The Growth Dialogue – G24*. Washington, D.C. September 25.
- Levy, Santiago y Norbert Schady. 2013. “Latin America’s Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution”. *Journal of Economic Perspectives*, Volume 27, Number 2: 193–218.
- Maurizio, Roxana. 2010. *The role of social policy in eradicating poverty: the Latin American experience*. Buenos Aires: CONICET – Universidad General Sarmiento.
- OIT. 2013. *Panorama Laboral América Latina y el Caribe*.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Solimano, Andrés. 2005. “Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales”. *Revista de la CEPAL*, N. 87, diciembre.
- World Bank. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C.
- World Bank. 2014. *Social Gains in the Balance: A Fiscal Policy Challenge for Latin America & the Caribbean*. Washington D.C.

# POLÍTICAS SOCIALES EN BRASIL DEL SIGLO XXI: EL REGRESO AL DESARROLLISMO Y LA CENTRALIDAD DEL ÁREA SOCIAL<sup>25</sup>

*Lígia Mori Madeira*<sup>26</sup>

## **Introducción**

Brasil ingresa en el siglo XXI intentando superar sus legados tradicionales, que incluyen a un gran contingente poblacional viviendo en estado de pobreza y una de las más grandes desigualdades sociales del mundo, en un país cuyo régimen democrático se consolida y la economía da indicios de progreso. Considerado una potencia regional, con una política internacional pautaada por el establecimiento de relaciones de cooperación entre los países vecinos y los países del hemisferio sur, Brasil viene estableciendo nuevos estándares cuando está en análisis tanto las elecciones macroeconómicas, de regreso al desarrollismo en un período marcado por las críticas del Consenso de Washington, como el papel dado a las políticas sociales, nunca antes puestas en tamaña posición de centralidad por los gobiernos que ascendieron al poder después del regreso a la democracia. Los análisis de gasto social a lo largo de la última década comprueban lo que se ha invertido en las políticas sociales, según lo veremos más adelante.

Sin embargo, al ser un país de grandes dimensiones, caracterizado por desigualdades no sólo socioeconómicas, sino también territoriales, sumadas a la existencia de problemas específicos de determinados grupos sociales, como mujeres, jóvenes, negros, personas mayores y poblaciones tradicionales, el análisis del impacto de las políticas en cada uno de esos universos se revela difícil, pero fundamental.

El capítulo propuesto tiene el objetivo de caracterizar el contexto sociopolítico experimentado por Brasil en la última década, buscando entender el papel dado a las políticas sociales definidas como mecanismos de protección social, reductoras de desigualdades y productoras de acceso a bienes y servicios y, por lo tanto, instru-

---

25 Agradezco a Guillaume Fontaine por los comentarios durante el Seminario Nuevas dimensiones sociales e internacionales de América Latina. También le agradezco a Alexandre Bem Rodrigues, Luciana Pazzini Papi, Leonardo Gelinski, Ana Julia Possamai, Gilian Cidade y Taciana Barcellos Rosa, investigadores del GT de Evaluación de Políticas Públicas del CEGOV/UFRGS, por la ayuda en la compilación y análisis de los datos que hicieron que fuera posible realizar ese trabajo.

26 Coordinadora del GT de Evaluación de Política Públicas del Centro de Estudios Internacionales sobre el Gobierno de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

mentos de mejora de las condiciones de vida de la población, cuyos resultados se los pueden observar por el análisis de trayectoria de indicadores sociales.

Para ello, este capítulo se basa en el análisis de las siguientes políticas públicas sociales: políticas sectoriales (políticas de reducción de la pobreza, política de trabajo y empleo, política de salud, políticas de educación) y la tendencia de creación de sistemas únicos; y políticas transversales (enfocándose, especialmente, en políticas de género, de edad y de etnia).

El texto está estructurado del siguiente modo: después de una introducción con el fin de ubicar el rol del desarrollo y de las políticas sociales en el Brasil actual, nuestro propósito es analizar resumidamente cada una de esas áreas (presentar el histórico de su desarrollo, su trayectoria actual, enfocándonos en los principales programas y políticas). Después, pasamos al análisis de la perspectiva y de la actuación internacional brasileña con relación a los políticos sociales, siguiendo al análisis de los indicadores sociales y su variación en el período, así como los datos de gasto gubernamental por sector de política pública, que contribuyen en la demostración del peso de determinada área en las elecciones gubernamentales. El capítulo concluye analizando los retos encontrados por la política social y logra identificar su (in)capacidad de promoción de equidad, tanto produciendo inclusión, como reduciendo o manteniendo exclusión e inequidad.

## **1. Desarrollismo y políticas sociales en la última década**

En la última década se ha vivido un resurgimiento del debate sobre el desarrollo en América Latina y, especialmente, en Brasil. Tras un período de ruptura con el nacional-desarrollismo y una redefinición de la agenda pública, inspirados en los dictámenes del Consenso de Washington, a partir de la década de 2000, la perspectiva a favor del desarrollismo conquista espacio, progresivamente (Diniz, 2011). El contexto latinoamericano fue propicio para esa retomada<sup>27</sup>, haciendo del desarrollo y su búsqueda por el bienestar colectivo, a partir de la expansión de las libertades

---

27 “A partir del inicio del nuevo milenio, el escenario político latinoamericano cambió sustancialmente por medio de un movimiento de giro a la izquierda por la vía electoral. [...] la emergencia de nuevos gobiernos deflagró un debate sobre la necesidad de redefinir las prioridades de la agenda pública para más allá de la estabilización y de la rigidez fiscal. Ascendieron al primer plan temas antes relativamente dejados de lado. Entre esos temas, cabe destacar: la reducción de la exclusión social, el inconformismo ante una posición periférica en el orden internacional, la aspiración por transformaciones en la geopolítica mundial, por la búsqueda de autonomía y por el fortalecimiento de la integración regional, por la diversificación de alianzas, por la revitalización del debate sobre las reformas sociales, o, todavía, por la defensa de nuevas formas de inserción en el mercado internacional” (Diniz, 2011: 502).



de los ciudadanos (Sen, 1999; 2001), un concepto clave para la construcción de los proyectos políticos en esos países.

En un país como Brasil, con un legado de déficits de poder infraestructural y legal, sumado a niveles muy elevados de desigualdad y de exclusión social, el resurgimiento del papel del Estado, ocupando nuevamente el centro de los hechos, fue central. Buscando una ruptura con la dicotomía entre estabilización y desarrollo, el énfasis se transfirió para temas como el crecimiento económico y las políticas de generación de empleo, preconizando el fortalecimiento del Estado y del mercado como condición necesaria para garantizar el crecimiento a tasas elevadas, factor indispensable para la reducción de la desigualdad social (Diniz, 2011: 513).

En tal sentido,

[...] las políticas de inclusión social basadas en la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad implantadas a partir del gobierno Lula marcaron un divisor de aguas, una vez que ofrecieron una salida para el desarrollo volcado al mercado interno” (Boschi, 2010: 6). “La opción por políticas enfocadas en la reducción de la desigualdad social, aunque estuviesen presentes en la agenda del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, alcanza la posición de prioridad de desarrollo apenas en el gobierno Lula, ilustrando justamente la definición de una estrategia de desarrollo basada en la incorporación social y la expansión del mercado interno. Se trata de un conjunto comprensivo de políticas que tienen en el Programa “Bolsa Família” (Auxilio Familia) la matriz fundamental, pero que incluye una serie de otras iniciativas complementarias, volcadas a la extensión de la ciudadanía e inclusión en el consumo. La más reciente es la inclusión económica, o sea, el acceso al sistema bancario como una puerta, por su parte, a la difusión de programas de microcrédito (Boschi, 2010: 14).

El modelo de desarrollo escogido por Brasil integra el desarrollo económico y la inclusión social. Ese modelo coloca la política social en el centro de la estrategia de desarrollo – articulación entre la estrategia macroeconómica y el desarrollo social anclado en el crecimiento económico (Fagnani, 2011: 9) – y está basada en

un conjunto relevante de iniciativas, como la generación de empleo e ingresos, la política de valorización real del salario mínimo, en el aumento del gasto social, en el incentivo a las políticas, en el progreso de las políticas pensadas para el combate a la pobreza en los programas de fortalecimiento de la agricultura familiar, defensa y protección del empleo formal y ampliación del amparo de la previdencia social (Campello, 2013:17; Fagnani, 2011: 9).

### **1.1. El sistema de protección social brasileño**

La Constitución Federal de 1988 restableció la democracia y consagró las bases de un sistema complejo de protección social anclado en la universalidad, seguridad y ciudadanía (Fagnani, 2011). Desde entonces, y a pesar de la amplitud, la política social brasileña “aún se caracteriza por políticas específicas de baja coordinación entre ellas y grandes desafíos con relación a su amplitud (universalidad e integralidad) y calidad de los bienes y servicios ofrecidos” (Castro, 2012: 1018).

Se puede dividir las políticas sociales teniendo en cuenta los objetivos de protección y promoción social. En el primer grupo, están las políticas vinculadas a la seguridad social; ya en el segundo, están las políticas pensadas para la garantía de oportunidades más amplias y equitativas de acceso a los recursos y beneficios conquistados por la sociedad en su trayecto histórico. Además de esas políticas tradicionales, se desarrollaron las políticas de corte transversal, destacándose las de igualdad de género y racial y las de etapas del ciclo de vida.

Es posible verificar algunas tendencias del sistema de protección social brasileño. La primera de ellas es el intento de reconstrucción de grandes sistemas únicos, como los de salud y asistencia social, efectivamente en marcha, y otros aún embrionarios como el de seguridad pública. Tal modelo está directamente relacionado al federalismo brasileño y a la existencia de tres entes autónomos (municipios, estados y el Gobierno Federal de Brasil). Desde el punto de vista de la organización, a mediados de los años 1990 inició un proceso de descentralización en varias áreas de políticas públicas, cuya competencia se transfirió a los municipios. La tendencia actual es de un federalismo coordinador, en que la etapa de formulación de las políticas es responsabilidad del Gobierno Federal, mientras que estados y municipios pasan a ser los principales implementadores de políticas criadas en ámbito federal. La constitución de los sistemas únicos de políticas sociales obedece, generalmente, a ese modelo. Una última característica, aún bastante embrionaria, es el intento de articulación intersectorial entre las varias áreas de políticas sociales.

Al describir, a continuación, algunos sectores y áreas de políticas sociales no pretendemos ser exhaustivos y en ningún momento agotar el debate a cerca de un sistema de protección social tan complejo. El modo de presentación de las áreas también no pretende ser definitiva, sino indicar/plantear sobre prioridades dadas por los gobiernos actuales y algunas áreas. Más adelante, cuando se refiera a los gastos sociales, esas elecciones estarán más claras. Iniciamos, por lo tanto, por las políticas sectoriales, seguidas de las políticas transversales.

## **Políticas sociales sectoriales**

### **1.1.1. Políticas de asistencia social: transferencia de ingresos, inserción productiva y acceso a servicios públicos como el modelo de combate a la pobreza en Brasil**

En los últimos años, se ha producido una creciente institucionalización de la asistencia social en Brasil, por medio de instalación de equipos públicos, implantación de los servicios y aumento de recursos humanos del área. La creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), en 2004, y la creación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), en 2005, fueron fundamentales en ese proceso. Con la propuesta de integrar la política de combate al hambre con las políticas de transferencia de ingresos y de asistencia social, el MDS cambió la lógica de la prestación de servicios sociales —antes impactados por la fragmentación y por la filantropía— en un proceso coordinado y reglamentado de prestación de servicios que buscan efectivizar la garantía de derechos. La institucionalización de un Sistema público no contributivo, descentralizado, cuyo objetivo está en construir nuevos parámetros y referencias de actuación en el campo de la asistencia social es un proceso inédito no sólo en el país, sino también en el ámbito internacional.

A ejemplo del Sistema Único de Salud (SUS) en Brasil, el SUAS viene cambiando el paradigma de la asistencia social, que migra de un modelo de prestación de acciones dispersas y eventuales a un nuevo formato reglamentado y organizado de servicios, compactado en los tres niveles de gobierno, pasando a operar por niveles de protección. A través de esa estandarización, se instituyó una referencia única en todo territorio nacional en lo que se refiere a la nomenclatura, contenido, estándar de funcionamiento de los servicios, estrategias y medidas de prevención y superación de victimizaciones, riesgos, vulnerabilidades sociales (BRASIL, 2010b).

Es en el ámbito de la asistencia social que están las políticas de transferencia de ingresos en Brasil.

Se puede afirmar que los programas de transferencias condicionadas vienen siendo uno de los principales motores de la innovación en el ámbito de la política social latinoamericana en los últimos quince años. Actualmente, estos programas están presentes en veinte países de América Latina y Caribe, donde dan cobertura a más de 120 millones de personas, lo que equivale al 20% de la población de la región, a un costo que está cerca del 0,4% del producto interior bruto (PIB) regional (CAMPELLO y NERI, 2013).

El objetivo de los programas de transferencia de ingresos (PTCs<sup>28</sup>) estaba originalmente en la reducción de la pobreza “en corto plazo, por medio del aumento del consumo de las familias pobres incentivado por las transferencias monetarias, así como en largo plazo, por medio del fortalecimiento del capital humano de los niños, fomentado por las condicionalidades”.

Tal escenario es reflejo de un conjunto de políticas públicas sociales siendo el principal el Programa Bolsa Familia (PBF). En octubre de 2003, por medio de la Medida Provisoria en el 132, convertida en la Ley en el 10.386/2004, se creó el PBF, que unificó los procedimientos de gestión y ejecución de las acciones de transferencia condicionada de ingresos entonces existentes. La transferencia de ingresos dirigidos a la población productiva en edad activa, con énfasis en los niños, constituyó una novedad en la política social brasileña. A su vez, el énfasis en las condicionalidades —y, hay que decirlo, el énfasis en las condicionalidades como forma de garantizar a las familias beneficiarias el acceso y servicios básicos en las áreas de educación, salud y asistencia social— da razón a la percepción de que algunos determinantes de la pobreza se deberían atacar a largo plazo para que las futuras generaciones puedan, efectivamente, tener condiciones de superar la pobreza (CAMPELLO y NERI, 2013).

El programa beneficia actualmente a cerca de 13,8 millones de familias en todo el país, lo que corresponde a una tercera parte de la población, enfocando los extremadamente pobres y mantenidos por una inversión anual de 24 mil millones de reales. Contando con un poderoso y preciso instrumento de identificación socioeconómica,

---

28 “La estructura básica común de los PTCs consiste en la entrega de recursos monetarios (y no monetarios) a las familias en situación de pobreza extrema y que tienen uno o más niños menores de edad, con la condición de que cumplan con ciertos requisitos relacionados a la mejora de sus capacidades humanas” (Cecchini, 2013: 371).

el Registro Único para Programas Sociales (CadÚnico), y con una base institucional y política fuerte, el Ministerio de Desarrollo Social creado en 2004, el PBF fortaleció la descentralización administrativa y ejecutoria de sus objetivos, incorporando estados y municipio en su proceso de consolidación, reduciendo costes y llegando a sólo un 0,5% del PIB.

En la esfera de las relaciones internacionales, la difusión de la experiencia brasileña de combate a la extrema pobreza viene siendo realizada de diversos modos que involucran, entre otros, fórums diplomáticos, espacios de cooperación técnica y diseminación de estudios académicos, llegando en los últimos diez años a una cooperación técnica con 63 países interesados en el programa (CAMPELLO y NERI, 2013).

Como resultado, el PBF ha sido responsable por la reducción de la pobreza y de la desigualdad de la riqueza (junto con otras transferencias del gobierno federal, como el Beneficio de Aporte Continuo/BCP y otras políticas, como la valorización del salario mínimo).

El acceso de las familias beneficiadas a las instituciones bancarias y comerciales, al crédito y al consumo planificado, ha resultado en autonomía y libertad en la aplicación de los recursos recibidos, así como el empoderamiento femenino en espacios públicos y privados, una vez que la titularidad de la tarjeta se concentra en las mujeres.

El PBF presenta resultados relevantes en la reducción de la desnutrición e inseguridad alimentar y nutricional, en la mejora de las condiciones sanitarias de los niños y embarazadas, por el cumplimiento de las condicionalidades, así como avances en la educación, por la reducción de indicadores de evasión y regularización de la trayectoria escolar, con mejores promedios de frecuencia y aprobación y menor desfasaje edad-año escolar. Los estudios apuntan a menores tasas de abandono escolar en la enseñanza primaria y secundaria entre los beneficiarios (Campello, 2013: 18-19).

Del punto de vista de la estructura del programa, la utilización de las estructuras existentes, como los sistemas públicos de sanidad y educación, sumado al fortalecimiento del sistema único de asistencia social (SUAS), así como el sistema de transferencia de beneficios, por medio de la Caixa Econômica Federal, privilegiando la intersectorialidad, coordinando, monitoreando y evaluando las acciones por medio del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS).

Sumada a la estrategia de búsqueda activa del Plan Brasil Sin Miseria, volcado a la superación de la extrema pobreza en el país, a partir de la articulación entre la garantía de ingresos, inclusión y acceso a los servicios públicos, se fortaleció la preocupación con el grupo más incidente en la extrema pobreza: los niños y adolescentes de hasta 15 años.

### **1.1.2. Políticas de trabajo y empleo: ampliación de la formalidad y del sueldo mínimo**

El análisis del ámbito de trabajo y empleo en Brasil, teniendo como marco la Constitución Federal de 1988, revela un constante embate entre derechos del trabajo, regulación y flexibilización.

La historia brasileña de las relaciones de trabajo revela un modelo marcado por tres aspectos centrales: la normalización de derechos del trabajo por parte del Estado; el control del conflicto social, por medio de la tutela de los sindicatos de trabajadores y la discrecionalidad de las empresas; y la disponibilidad de una amplia reserva de trabajadores que hacen presión en el mercado de trabajo. Ese modelo tiene origen en el movimiento de industrialización y urbanización de la economía brasileña en los años 1930 (Ipea, 2008: 10).

En lo que se refiere al legado, "históricamente se estableció un hiato entre la amplitud formal de las normas laborales y la realidad de las relaciones de trabajo" (Ipea, 2008: 11), lo que resultó en un mercado de trabajo caracterizado "por una gran desigualdad de sueldos, elevada alternancia, predominio de situaciones informales de trabajo y asistencia limitada de los derechos del trabajo, en virtud de la gran cantidad de trabajadores autónomos y de la exclusión inicial de los trabajadores rurales y domésticos".

En la Constitución se garantizaron los derechos de los trabajadores y su extensión como jubilación, seguro desempleo, reserva de garantía por tiempo de trabajo (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS*) sueldo mínimo nacionalmente unificado, aguinaldo, descanso semanal remunerado, licencias pagadas, licencia maternidad y paternidad, aviso previo al despido, reducción de la jornada laboral para 44 horas, entre otros. La CF (Constitución Federal) de 1988 también redujo las asimetrías entre los trabajadores, equiparando explícitamente los trabajadores urbanos y los rurales, y a los permanentes y ocasionales.

Además, la Constitución también instituyó elementos para la formación de un sistema público de empleo, incluyendo el seguro desempleo en el rol de los derechos sociales de los trabajadores e instituyendo un fondo para su financiación, así como para la financiación de programas de desarrollo económico (PIS/PASEP). Posteriormente, la creación del FAT (Fondo de Amparo al Trabajador), a partir del ingreso de los aportes y de los retornos de los préstamos realizados, permitió el pago de los beneficios y de los servicios de intermediación de mano de obra y cualificación profesional.

La inclusión de derechos en la Constitución implicó avances en la dirección de la regulación pública del trabajo en Brasil, pero no fue capaz de romper con el legado histórico de las relaciones de trabajo (Ipea, 2008: 17).

A lo largo de los últimos 25 años, se puede notar una considerable ampliación del mercado de trabajo en Brasil, tanto en términos del crecimiento de la población económicamente activa (PEA), como de ampliación de la participación femenina en el mercado de trabajo. El análisis del período indica diferentes ciclos de ampliación y retracción económica, que coinciden con la coyuntura macroeconómica de la época. En períodos de retracción y recesión (década de 1990) cobraron fuerza las ideas de flexibilización del trabajo; mientras el panorama más reciente (2004 en adelante), de crecimiento económico llevó a consecuencias positivas para el mercado de trabajo: aumento del empleo, descenso de la informalidad, aumento de los rendimientos y reducción de las desigualdades, convive con tendencias a veces de flexibilización a veces de regulación.

Además de haber ampliado la oferta de ocupaciones, el mercado de trabajo perfeccionó su calidad. [...] Esa mejora en la calidad de las ocupaciones reflejó el avance de los empleados formales. [...] Hay que señalar que los efectos de ese aumento sobre las variables macroeconómicas son positivos, básicamente porque permiten que el consumo de las familias continúe apoyando el avance del PIB (Producto Interno Bruto), como viene ocurriendo hace algunos años (Ipea, 2010: 3).

En términos de políticas de trabajo e ingresos se destaca, en este período más reciente, la creación del Sistema Público de Trabajo e Ingresos (SPTER), la política de valorización del sueldo mínimo, la política de fomento de la economía solidaria, así como las discusiones sobre la promoción del trabajo decente. Enfocaremos las dos primeras.

## **Sistema Público de Trabajo e Ingresos (SPTER)**

El Sistema Público de Trabajo e Ingresos (SPTER) reúne acciones y programas direccionados a la garantía del ingreso de los trabajadores (seguro desempleo y abono salarial), servicios de intermediaciones y cualificación profesional y servicios de generación de trabajo e ingresos.

El seguro desempleo se le concede al trabajador despedido sin motivo justificado y que cumpla con una serie de condiciones, como haber recibido sueldos consecutivos en el período de 06 meses anteriores al despido, haber estado empleado por, al menos, 06 meses en los últimos 36 meses, no estar recibiendo al mismo tiempo ningún otro beneficio de previsión social, no contar con ingresos propios suficientes para el sustento de su familia. Estudios recientes señalan la baja cobertura del beneficio en el mercado de trabajo y la elevada alternancia en el mercado de trabajo en la trayectoria del número de beneficiarios (Ipea, 2010: 14).

Con relación a la intermediación de la mano de obra, el sistema público se basa en la articulación entre medidas de protección a los desempleados y su reinserción en el mercado de trabajo. Estudios demuestran que, así como en otros países, el sistema público brasileño tiene baja incidencia sobre el movimiento del mercado de trabajo.

El reto colocado es, ya que las agencias públicas son la puerta de entrada del sistema, brindando acceso a los servicios de formación y cualificación profesional, garantizar mejores oportunidades de trabajo, especialmente para los grupos sociales tradicionalmente excluidos del mercado de trabajo (Ipea, 2010: 18).

En términos de cualificación y aprendizaje profesional, la novedad es la implantación del Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo (PRONATEC). Creado por la Ley N° 12.513/2011, el PRONATEC tiene por objetivo ofrecer cursos de educación profesional técnica de nivel intermedio y cursos y programas de formación inicial y continuada de los trabajadores. Ese programa busca "ampliar la oferta de educación profesional y tecnológica, por medio de programas, proyectos y acciones de asistencia técnica y financiera", y se propone específicamente a ampliar, interiorizar y democratizar cursos y programas, así como "ampliar las oportunidades de educación de los trabajadores, por medio del aumento de la formación y cualificación profesional".



Actualmente se ha instituido la obligación de que aquellos que hayan recibido el seguro desempleo en, por lo menos, tres oportunidades en los últimos diez años, realicen un curso de cualificación en el ámbito del Pronatec.

Con relación a la integración de los servicios de empleo, el programa Más Empleo permite que los operadores del sistema –agencias estatales y municipales del Sine, SRTFs, CEF, organismos de educación profesional– reciban la misma información sobre el trabajador.

### **Política de valorización del sueldo mínimo**

Con un historial de fluctuaciones, con períodos de disminución de su valor real y períodos de revalorización, a partir de 1995 el valor real del sueldo mínimo volvió a crecer como resultado de decisiones puntuales del gobierno federal y del Congreso Nacional.

Sin embargo, a partir de 2004, por presión de las centrales sindicales, se constituyó una comisión tripartita para estudiar los criterios de una política nacional de valorización del sueldo mínimo en largo plazo y se creó un “criterio de valorización real que garantiza la transferencia de ganancias reales de productividad de la economía a la base de los sueldos y, al mismo tiempo, permite la previsibilidad de los agentes económicos sobre los costes del trabajo” (Ipea, 2008, p. 63).

#### **1.1.3. Políticas Sanitarias: el Sistema Único de Salud y la garantía sanitaria universal**

El hito de la organización del Sistema Único de Salud (SUS) en Brasil es la Constitución Federal de 1988, que reconoció la salud como un derecho inherente a la ciudadanía, con el consecuente deber del Estado de garantizar las condiciones para el ejercicio y la institucionalización de un sistema cuyos principios de universalización y atención integral, descentralización con dirección única en cada nivel de gobierno, regionalización de la cadena de servicios como forma de orientación y de participación popular como instrumento de control social (Ipea, 2008: 20) marcan la ruptura con el modelo anterior.

La creación del SUS se dio a partir de un amplio proceso de discusión y politización del tema de la universalidad del derecho a la salud, conocido como Movimiento de la

Reforma Sanitaria<sup>29</sup>. La política sanitaria<sup>30</sup> está organizada según diferentes tipos de actividades y niveles de atención –atención farmacéutica, atención básica, intermedia y de alta complejidad –, grupos específicos de la población, acciones de vigilancia en salud.

La expansión del acceso a la atención básica comenzó con el Programa Salud de la Familia (PSF) que contribuyó para reorientar el modelo de atención. Actualmente, en la nueva Política Nacional de Atención Básica

"la estrategia Salud de la Familia sigue siendo considerada como la forma de organización prioritaria de la Atención Básica en el país, pero la nueva política incorpora criterios relacionados a otras formas de organización existentes en los municipios, que llaman a los equipos multiprofesionales de Equipos de Atención Básica (EABs). De esa forma, la PNAB<sup>31</sup> asume la multiplicidad de formas de organización de la Atención Básica a la Salud en el País" (Ipea, 2013: 9).

Dentro de la complejidad intermedia, el SUS es responsable por la atención de urgencia y de emergencia por medio del Sistema de Atención Móvil de Urgencia (SAMU) y de las Unidades de Pronta Atención (UPAs). El SAMU tiene como finalidad prestar auxilio a la población en caso de urgencia, y es una puerta de comunicación entre los usuarios y los servicios sanitarios. En ese aspecto siempre se ha encontrado uno de los problemas más grandes del sistema, el exceso de aforo de puestos de pronta atención y la baja capacidad de resolución primaria (Ipea, 2008: 34). Sin embargo, cambios en la forma de acceso a la atención de las urgencias y disminución de la im-

---

29 Ese movimiento buscaba romper con un sistema de salud excluyente, segmentado, con fuerte hegemonía privada en la oferta y énfasis en las acciones de recuperación de la salud (IPEA, 2008: 8).

30 Brasil se destaca en varios aspectos de su política de salud. Entre ellos se mencionan el Programa Salud de la Familia (PSF), la ampliación del acceso a trasplantes, el Programa Nacional de Inmunizaciones, el control de las enfermedades transmitidas sexualmente ETS/Sida (DST/Aids), la política de humanización, el Servicio de Atención Móvil de Urgencia (Samu), el acceso a tratamiento odontológico por medio del Programa Brasil Sonriente.

31 Recientemente, además de esos ejes de acción, el SUS ha desarrollado acciones de mejora en la calidad de la atención que ofrece, así como ha implementado acciones orientados a segmentos específicos de la población, como mujeres, niños y adolescentes, la población negra y los ancianos. Actualmente, se están desarrollando redes de atención prioritaria como la Red Cigüeña, la Red de Atención a las Urgencias y la Red de Atención Psicosocial. Por fin, el SUS también se hace responsable por la atención farmacéutica y por el acceso a los medicamentos, por medio de la Política Nacional de Medicamentos, de la Política Nacional de Atención Farmacéutica y del Programa Farmacia Popular.

portancia de los sectores de urgencia en los hospitales, debido a la implantación de los elementos prehospitalarios intermedios, buscan mejoras en la política sanitaria.

La alta complejidad corresponde, en el ámbito del SUS, al conjunto de procedimientos que incluyen alta tecnología y alto valor. Entre las políticas de ese nivel, se destaca la política nacional de trasplantes, las de atención cardiovascular, atención al paciente con enfermedad renal crónica, atención al paciente oncológico, atención en traumatología y ortopedia, etc. El acceso a esos procedimientos se da por medio de centrales de regulación, nacionales o estatales (Ipea, 2008: 32).

Veinticinco años después de aprobada la Constitución Ciudadana, es posible reconocer un gran progreso en lo que se refiere a la atención sanitaria, a partir del fortalecimiento de las acciones de promoción de la salud y prevención de las enfermedades, de la expansión de la atención y del mejor acceso a los servicios, lo cual resulta en una significativa mejora de los indicadores sanitarios de la población brasileña.

Estudios recientes de la política demuestran el progreso en la ampliación de la atención, en la reducción de las desigualdades en el acceso a los servicios sanitarios y en los procesos de descentralización de responsabilidades del gobierno federal para los demás estados del país (Ipea, 2013:1). A pesar de los esfuerzos y del gran número de programas, persisten desigualdades y deficiencias, especialmente en lo que se refiere a la reglamentación de la iniciativa privada y a la financiación, así como a la insuficiencia de recursos humanos. En 2013, se lanzó el Programa Más Médicos, que pretende suplir la carencia de médicos, especialmente en las regiones más lejanas y en las periferias de los grandes centros urbanos.

#### **1.1.4. Políticas de educación: universalización de acceso X calidad en la enseñanza –un dilema que se reproduce**

La educación es un derecho garantizado constitucionalmente. Desde 2009, la escolaridad es obligatoria entre los 4 y los 17 años de edad en Brasil. Los tres entes gubernamentales (municipios, estados y Gobierno Federal) son responsables por el ofrecimiento de educación en todos los niveles de enseñanza, desde el jardín de infancia hasta el postgrado.

En el nivel de la educación infantil, están en marcha programas de construcción de guarderías y jardines de infancia, formación de profesionales, oferta de merienda y distribución de libros infantiles. En la educación primaria hubo la universalización

del acceso (el 98% de los niños de 6 a 14 años en la escuela), quedando el desafío de mejorar la calidad y ampliar la escolaridad. Por otro lado, en la educación secundaria la preocupación es tanto con el mantenimiento en la escuela como con la profesionalización.

Se destacan los siguientes programas de política educativa:

- Brasil escolarizado: conjunto de políticas educativas para la educación primaria universal, asegurando la equidad en el acceso y permanencia de los estudiantes a la educación infantil, la educación primaria y secundaria y de educación de adultos y jóvenes.
- Educación para Jóvenes y Adultos: tiene como objetivo elevar el nivel de alfabetización y escolaridad de la población de jóvenes y adultos, la reducción de la tasa de analfabetismo y el número absoluto de analfabetos, con un enfoque en los jóvenes y los adultos de 15 años o mayores, analfabetas o con escasa educación.
- Brasil Profesionalizado: fortalece las redes estatales de educación profesional y tecnológica y promueve la construcción de nuevas escuelas técnicas federales.
- Pronatec: ya mencionado en el ámbito de las políticas de empleo, tiene como objetivo expandir la oferta de cursos técnicos y profesionales de nivel secundario y de formación inicial y continuada para trabajadores.
- Universidad Brasil: tiene como objetivo extender, con la calidad, el acceso a la enseñanza universitaria, la investigación y la extensión, con el fin de difundir el conocimiento. Programa Universidad para Todos (ProUni), Programa de Financiación Estudiantil (FIES), Programa de Extensión Universitaria (PROEXT), Programa de Accesibilidad en la Educación Superior (Incluir), Sistema de Selección Unificada (Sisu) y Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de Universidades Federales (Reuni).

Aún existen otros temas y programas educacionales, conectados a otras políticas como la de conectividad, en el cual el Plan Nacional de Banda Ancha tiene como objetivo la expansión de la banda ancha a escuelas urbanas y rurales, concesión de computadoras portátiles para profesores y alumnos, así como desarrollo del Programa Nacional de

Informática en la Educación y Programa Nacional de Tecnología Educacional (Fagnani, 2011: 28).

## **Políticas sociales transversales**

Más allá de las políticas sectoriales descriptas hasta aquí, se desarrollaron en Brasil una serie de políticas de corte transversal que tienen carácter tanto de protección como de promoción social, entre las cuales se destacan las políticas de igualdad de género, igualdad racial, así como políticas de ciclo de vida, pensadas para niños y adolescentes, juventudes y personas mayores (Castro, 2012: 1019).

### **1.1.5. Políticas de género: acceso a la salud y combate a las desigualdades en el mundo de trabajo y a la violencia de género**

La interacción entre política social y temática de género sufrió, a lo largo del siglo XX, profundas alteraciones, ya sea en lo que se refiere a la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo o en las políticas de combate a la violencia doméstica (IPEA, 2008: 242). La institucionalización de los debates y cuestiones de género ocurrió en la esfera federal en 1985 con la creación del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM)<sup>32</sup> por medio de la Ley 7.353/85. Otro hito institucional fue la creación de la Secretaría de Políticas para Mujeres en 2003, que se convirtió en un órgano gestor de políticas e implementador en las diversas áreas como seguridad, salud, educación, etc. Dentro de las políticas para mujeres, podemos destacar tres ejes principales: igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo; atención a la salud; y combate a la violencia.

Las políticas de promoción de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, encuadradas en el 3.º objetivo del milenio –igualdad entre sexos y valoración de la mujer, que tiene como hito institucional la actuación del Ministerio del Trabajo a través del Programa de Generación de Empleo e Ingresos (Proger) y del Grupo de Trabajo para Eliminación de la Discriminación en el Empleo y en la Ocupación (GTEDEO)– 1996. En 2005 se creó el Programa Pro Equidad de Género dirigido a la empresa, con la finalidad de incentivar la promoción de la igualdad en el ambiente de trabajo entre

---

32 Órgano articulador de políticas públicas para mujeres. La actuación de este órgano tuvo destaque en la Asamblea Nacional Constituyente en la cual, en acción conjunta con la bancada feminista, que quedó conocido como el lobby del labial. Además de la participación significativa de los movimientos sociales, como por ejemplo, la Marcha das Margaridas –movimiento de las trabajadoras rurales, que se constituyen como hitos de las políticas para mujeres.

hombres y mujeres. En el área rural, hay el Programa Nacional de Documentación de la Mujer Trabajadora Rural, que tiene el objetivo de proveer, de forma gratuita, documentación civil a las mujeres asentadas de la reforma agraria.

En la esfera de las políticas de **atención a la salud**, tenemos como marca institucional la implantación del Programa de Atención Integral a la Salud de la Mujer (Paism), instituido en 1983, donde se pasó de una lógica de la salud materno-infantil a la atención a las mujeres en todas las etapas de la vida. En el año de 2005 se lanzó la Política Nacional de Derechos Sexuales y Reproductivos, que tiene el objetivo de prevenir embarazos no deseados y reducir el número de abortos y muertes resultantes de ese procedimiento quirúrgico. (IPEA, 2008: 248) En lo que se refiere a los objetivos del milenio, cabe destacar la creación del Pacto Nacional por la Reducción a la mortalidad Materna y Neonatal (2004) que perdura hasta hoy, este que, a su vez, tiene el objetivo atender el 4.º y 5.º objetivo de las Naciones Unidas – reducción de la mortalidad infantil y mejorar la salud de las embarazadas, respectivamente.

El eje de las políticas de **combate a la violencia** y asistencia a las víctimas de violencia se constituye como una de las principales reivindicaciones del movimiento feminista desde la década de 1980 (IPEA, 2008:248). Dentro de la estructuración de la política de combate está la interacción entre las Comisarías Especializadas de Atención a la Mujer (Deams); la creación de la Secretaría de Políticas para las Mujeres en 2003 que instituye la Central de Atención a la Mujer (Teléfono 180) y sanción de la Ley 11.340/2006 –Ley Maria da Penha– que determinó la creación de Juzgados Especializados en Violencia Doméstica. En el año 2007 se sancionó el Pacto Nacional por el Enfrentamiento de la Violencia contra las Mujeres<sup>33</sup> – segunda en la intersectorialidad y transversalidad– que prevé la interacción de las tres esferas federativas en el combate a violencia.

---

33 El pacto tuvo sus ejes reestructurados para el plano período 2013–2015 en: “garantía de la aplicabilidad de la Ley Maria da Penha; ampliación y fortalecimiento de la red de servicios para mujeres en situación de violencia; garantía de seguridad ciudadana y acceso a la Justicia; garantía de los derechos sexuales y reproductivos; enfrentamiento a la exploración sexual y a la trata de mujeres; y garantía de autonomía de las mujeres en situación de violencia y ampliación de sus derechos” (IPEA, 2013: 517). Otrosí, cabe destacar que, en 2011, hubo la ampliación de la Red de Atención a las Mujeres, esta que, a su vez, ocurre a través de la articulación con el SUAS y Deams.

La Secretaría de Políticas para Mujeres<sup>34</sup> actúa en el plano internacional junto con la “Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP)<sup>35</sup> y el grupo tripartita IBAS (Brasil, India y Sudáfrica)” (SPM, *passim*) en los foros participativos y en la elaboración de la agenda internacional. Junto con la organización de las Naciones Unidas, podemos destacar su participación en el Comité CEDAW que tiene como atribuciones la garantía de la aplicación de Convenciones para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y su participación en la Comisión sobre la Situación de la Mujer CSW que tiene el objetivo de fiscalizar la implementación del Plano de Acción de Beijing.

### **1.1.6. Políticas de edad para niños y adolescentes, jóvenes y personas mayores: progresos y retos**

Las políticas sociales elaboradas bajo el recorte de edad se destinan a tres grandes grupos: niños y adolescentes, jóvenes y personas mayores:

#### **Políticas Sociales para Niños y Adolescentes**

El Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República articula diversos programas en la promoción de la infancia. Con relación a la definición del público meta de estas políticas, la delimitación de edad entre niños y adolescentes, en la cual se aplica el término niño para personas entre 0 y 13 años y para adolescentes corresponde de 14 a 17 años<sup>36</sup>. La legislación brasileña, Estatuto del Niño y del Adolescente y la Constitución Federal de 1988 definen a niños y adolescentes como personas de derechos en condición peculiar de desarrollo.

---

34 En lo que se refiere a la SPM, debemos destacar que las políticas mencionadas anteriormente se articulan por subsecretarías de la SPM, estando dividida así: Secretaría de Articulación Institucional y Acciones Temáticas (políticas de educación, cultura, entretenimiento, salud); Secretaría de Políticas del Trabajo y Autonomía Económica de las Mujeres (políticas de trabajo); y Secretaría de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres (Políticas de Combate a la Violencia).

35 “Se creó la CEPAL en 1948 para monitorear las políticas pensadas para la promoción del desarrollo económico de la región latinoamericana, auxiliar las acciones encaminadas para su promoción y contribuir para reforzar las relaciones económicas de los países de la región, tanto entre ellos como con las demás naciones del mundo”. (SPM, *passim*)

36 Clasificación de edad prevista en el Estatuto del Niño y del Adolescente (Ley n° 8.069/1990).

Tenemos como hito legislativo internacional de la protección y promoción de los derechos de los niños y de los adolescentes la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de la ONU, Reglas de Beijing –administración de la justicia infantojuvenil y las Directrices de Riad. En la definición de las políticas de la infancia, hay la erradicación del trabajo infantil, garantía del acceso a la educación (2° objetivo del milenio), protección contra la violencia sexual, políticas de reintegración social (medidas socioeducativas) y acogida familiar (guardia, abrigos, sistemas de reconstrucción de vínculos – SUAS).

Desde 2011 están en curso los siguientes programas en la promoción de la infancia: Proyecto Consejo Tutelar Referencial; Proyecto Garantías de Derechos del Niño y del Adolescente; Política Nacional de Derechos de Niños y Adolescentes al Convivio Familiar y Comunitario; Programa Nacional de Enfrentamiento de la Violencia Sexual contra Niños y Adolescentes (PNEVSCA); Sistema Nacional de Atención Socioeducativa – SINASE; Observatorio Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente; Sistema de Informaciones para Infancia y Adolescencia – Sipi; Programa de Acciones Integradas y Referenciales de Enfrentamiento a la Violencia Sexual Infantojuvenil en el Territorio Brasileño (PAIR); Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (Peti); y Programa de Protección a Niños y Adolescentes Amenazados de Muerte (PPCAAM).

## **Políticas sociales para Jóvenes**

Al enfocarse en la población joven, las políticas sociales se destinan a suplir el conjunto de condicionantes de desigualdad vividas por los jóvenes por diversos factores<sup>37</sup>, como por ejemplo: origen social, niveles de ingresos, raza, sexo, “de las disparidades socioeconómicas entre campo y ciudad, entre las regiones del país” (IPEA, 2009:111). Así, se tiene la destinación del enfoque de la política a la inclusión en el mercado laboral.

Vislumbrada esa condición peculiar del joven, se tiene como hito de la política para jóvenes la instauración de la Política Nacional de Juventud de 2005 que creó la Secretaría Nacional de Juventud (SNJ) junto con la creación de un Consejo Nacional de la Juventud, inédito en países de América Latina (SNJ, *passim*). En el mismo año,

---

37 Se debe tener en cuenta también la inmersión del joven en situaciones de violencia derivadas de diversos condicionantes.



tenemos la creación del Programa Nacional de la Juventud<sup>38</sup> que tiene como objetivos la reintegración a proceso educacional, calificación profesional, y el acceso a acciones sociales (IPEA, 2009: 113).

Con relación a los objetivos del milenio de las Naciones Unidas, podemos destacar en las políticas destinadas a la juventud la interfaz del 1º objetivo del milenio que es reducir la pobreza (inserción de los jóvenes en el mercado laboral) y del 2º objetivo del milenio que es alcanzar la enseñanza básica universal (incentivo de reintegración de los jóvenes al medio ambiente de enseñanza y calificación). Con relación a la agenda internacional, podemos destacar: la Preconferencia de las Américas y Caribe, la cual su sede fue en Brasil en 2010, que resultó en la elaboración de la Carta Bahia<sup>39</sup> para presentación en la Conferencia Mundial de la Juventud; se instituyó ese año como el Año Internacional de la Juventud; y, poco después, se realizó la Conferencia Mundial de la Juventud en México.

### **Políticas Sociales para Personas Mayores<sup>40</sup>**

A través de los años, y con los progresos tecnológicos, la expectativa de vida de la población brasileña aumentó de modo considerable en los últimos años, "entre 1970 y 2010 la expectativa aumentó 30 años" (ONU, 2013: *passim*). Ante esa realidad (el envejecimiento de la población brasileña), debemos tener en cuenta que los individuos

---

38 El programa se divide en cuatro vertientes: el Projovem Adolescente –destinado a jóvenes de 15 a 17 años, beneficiarios del Programa Bolsa Família (Subsidio Familiar) y/o egresos de medidas socioeducativas; el Projovem Campo (Saberes de la Tierra) –destinado a jóvenes de 18 a 19 años, habitantes de la zona rural, no concluyentes de la enseñanza fundamental, como ingresos per cápita familiar de un sueldo mínimo; el Projovem Trabajador Urbano –destinado a jóvenes de 18 a 29 años, no concluyentes de la enseñanza básica, con ingresos per cápita familiar de un sueldo mínimo; y el Projovem trabajador –destinado a jóvenes de 18 a 29 años que haya concluido la enseñanza básica y estén desempleados. La gestión de este programa ocurre de forma transversal a través de la interacción de diversas secretarías y ministerios, tales como: Secretaría General de la Presidencia de la República, Secretaría Nacional de la Juventud, Ministerio de Trabajo y Empleo, Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación (MEC). Se estima en gastos presupuestarios con el programa en el año de 2008 en el valor de 1,2 mil millones de reales (IPEA, 2009:114).

39 “El documento selló el compromiso entre gobierno, sociedad civil y parlamento de los 30 países presentes en el encuentro, reforzando la importancia del tema y sugiriendo su prioridad en las políticas públicas del continente americano. La “Carta da Bahia” listó una serie de propuestas enfocadas en la gestión de las políticas nacionales de desarrollo; enfrentamientos de la miseria, de la pobreza y de la exclusión; Trabajo y Empleo; Educación; Acceso de los Jóvenes a la Tecnología e Innovación; Salud como factor de inclusión; equidad de género; seguridad y promoción de los Derechos Humanos; desarrollo sostenible; integración internacional; participación ciudadana y asociativismo, además de la cooperación internacional de la juventud” (SNJ, *passi*).

40 El estatuto de la persona mayor define como persona mayor a las personas con 60 años o más.

en ese proceso biológico son introyectados en una situación de vulnerabilidad. Entre los factores condicionantes de esa situación podemos destacar: la imposibilidad de la realización de algunas tareas cotidianas (falta de autonomía), bajos ingresos debido a la salida del mercado laboral o la exposición de las más diversas formas de violencia.

Por otro lado, el hecho de que el proceso de envejecimiento es algo natural de la sociedad hace que, más recientemente, se discuta más sobre las formas de protección a la persona mayor. Como marco legal de la protección de ese grupo vulnerable, podemos mencionar como hitos: la constitución de 1988, la institución de una Política Nacional de la Persona Mayor en 1994, la creación de un Consejo Nacional de la Persona Mayor en 2002 y la aprobación del Estatuto de la Persona Mayor en 2003 –el cual definió directrices para las políticas destinadas a este grupo (IPEA, 2008: 257–258).

Dentro de las principales directrices, podemos destacar los beneficios de la seguridad social y el acceso a los servicios de salud. Así, las políticas para personas mayores parten de un recorte transversal en que se traspasan programas del área de la asistencia social, seguridad social, salud (Política Nacional de Salud de la Persona Mayor) y seguridad pública. El órgano gestor y articulador de las políticas destinadas a las personas mayores es la SDH/PR, al paso que se tiene la adhesión por el gobierno federal del Plano de Acción Internacional para el Envejecimiento de 2002, de Madrid, que se pauta "*en tres direcciones prioritarias: personas mayores y desarrollo, promoción de la salud y bienestar en la vejez y creación de un ambiente de vida propicio y favorable*" (SDH/PR, 2013: *passim*), así como la gestión del Plano de Acción para Enfrentamiento de la Violencia contra la Persona Mayor (combate a la violencia doméstica). Así, cabe resaltar la participación de la SDH/PR en la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados (RAADH), en la comisión de los Derechos de la Persona Mayor.

### **1.1.7. Políticas de etnia: negros e indígenas y su (in) visibilidad en Brasil**

Se abordarán las políticas elaboradas bajo la égida del recorte de raza y etnia a partir de tres puntos: perspectiva general de la igualdad racial, indígenas y quilombolas.

El racismo en la sociedad brasileña se encuentra sumergido en las raíces históricas de la formación de Brasil, desde el período de la colonización en que se tenía la imagen de la esclavitud y del tráfico negrero, hasta los intentos de una política eugenistas de blanqueación del negro (estratificación de la sociedad en razas mezcladas). Sin men-

cionar el mito de una democracia racial, después de los 120 años de la abolición de la esclavitud, ¿cómo explicar que “*los negros sigan representando el 70% de los ciudadanos en extremada pobreza o el 68% de los analfabetos del país?*” (IPEA, 2013: 438).

La Constitución Federal de 1988 se revela en un hito del combate a las desigualdades sociales y raciales, con la tipificación del crimen del racismo, así como el reconocimiento de las tierras quilombolas (Art. 68 ADCT). Como marcos legales, cabe mencionar también las leyes en los 7.716/1989 y 9.459/2007 de combate a la discriminación racial, además de la creación, en 1996, del Grupo de Trabajo Interministerial de Valoración de la Población Negra del Ministerio de Trabajo.

Sin embargo, el principal hito fue la creación de la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR) en 2003 por la medida provisoria n° 111/2003, posteriormente convertida en la Ley de n° 10.678, después, la promulgación, en 2009, del Estatuto de la Igualdad Racial se instituye como un factor de gran relevancia de las políticas de igualdad racial<sup>41</sup>.

Se insirió el tema sobre el racismo y desigualdades sociales por primera vez en el Plano Plurianual (PPA) del período de 2004–2007, con la temática de la Gestión de la Política de Promoción de la Igualdad con la coordinación de la SEPPIR. En el nuevo PPA (2011) el gobierno federal, en conjunto con la SEPPIR y demás secretarías (como, por ejemplo, SDH/PR) se detuvo en predecir y orientar acciones a públicos específicos, grupos en situaciones de vulnerabilidad, como mujeres, recorte de raza, niño y adolescente, personas mayores, quilombola, pueblos y comunidades tradicionales, juventud, personas con discapacidad física y público LGBT. Con relación a la igualdad racial, se presenta el siguiente reto: “*fortalecer la ciudadanía, promover igualdad de género y étnico-racial, respetando las diversidades de las relaciones humanas y promoviendo la universalización del acceso y elevación de la calidad de los servicios públicos*” (BRASIL, 2011<sup>a</sup>).

Para concluir, podemos destacar la actuación de la SEPPIR en los programas de Enfrentamiento al Racismo y Promoción de la Igualdad Racial y promoción de la Igualdad Racial. Por tratarse de un órgano articulador de políticas, su agenda es transversal acercándose a la dinámica de otras políticas como educación, salud, cultura, etc. A

---

41 En 2012, tuvimos el reconocimiento del Superior Tribunal Federal de la validez constitucional del programa de cuotas para negros en las universidades federales (ADPF n° 186), por lo que hubo la adhesión de una dinámica de universalización al acceso a la enseñanza superior. En el mismo año, tuvimos la Ley n° 12.711/2012 que instituye el sistema de cuotas en las instituciones de enseñanza superior con la reserva del 50% de las vacantes de los cursos de las universidades, y el período para adecuación de las instituciones de enseñanza es hasta 2016.

continuación, las metas del PPA (2012-2015) con relación a las políticas con recorte racial:

## **Indígenas y Quilombolas**

La temática de los **pueblos indígenas** en Brasil también está en pleno siglo XXI, por la persistencia de innumerables violaciones de derechos humanos. En el área de la salud se revela el locus en el cual podemos constatar esas violaciones, por lo que cabe destacar que la “tasa de mortalidad infantil en las aldeas es cuatro veces más alta que el promedio de la población nacional” (IPEA, 2010: 294). Debido al elevado índice de mortalidad infantil –que afronta el 2º objetivo del milenio de la ONU– y del descaso de algunas instituciones gubernamentales, se creó un grupo de trabajo en el Ministerio de Salud en 2008 con el objetivo de administrar los servicios de salud a los pueblos indígenas. El grupo estaba compuesto por la interacción entre Ministerio de Salud, la Fundación Nacional de Salud (Funasa) y Fundación Nacional del Indio (Funai).

Posteriormente, tuvimos la creación de la Secretaría Especial de Atención a la Salud Indígena, la cual actúa en la promoción de las políticas de salud para los pueblos indígenas y en la interacción con el sistema SUS. Aún en la temática de los pueblos indígenas, debemos destacar que el reconocimiento de tierras no tiene una política propia, sino que ocurre en la esfera del reconocimiento judicial, como por ejemplo la tierra indígena Raposa Serra do Sol.

Con relación a las **comunidades quilombolas**, grupo étnico-racial de vertiente histórica, debemos destacar que se les reconocieron y caracterizaron a través del Decreto nº 4887/03. Sin embargo, la constitución de 1988 ya preveía el derecho al reconocimiento de tierras quilombolas (no tiene una política estructurada para el reconocimiento de tierras quilombolas –órgano responsable Fundación Cultural Palmares). El principal marco institucional para esas comunidades fue la promulgación del Estatuto de la Igualdad Racial en 2010, el cual creó la Secretaría de Políticas de Promoción de la igualdad Racial. Ese órgano ejerce el rol de articulador y gestor de las políticas destinadas a estas comunidades, como por ejemplo el Programa Brasil Quilombola. Dentro de la dinámica de las políticas, debemos destacar la participación del Ministerio de Desarrollo Social, que “estableció metas de atención a los quilombolas en el Programa de Adquisición de Alimento” (PAA) y en el Programa Cisternas” (MDS, *passim*). A pesar de la implementación de estas políticas, aún hay mucho por invertir y progresar, tanto para los pueblos indígenas como para las comunidades quilombolas.

## **2. La actuación internacional brasileña con relación a las políticas sociales**

Las relaciones internacionales brasileñas en materia de política social viene reforzando el papel de potencia media en el sistema internacional. Hoy, predomina una política externa orientada por la estrategia de fortalecimiento de la gobernanza global como instrumento facilitador de inserción internacional.

Tales relaciones se desarrollan en el ámbito de la Alianza Sur-Sur, un instrumento de aproximación política con otros países en desarrollo con retos semejantes en el área del desarrollo social, tales como concentración de riqueza, superación de injusticias sociales, hambre y pobreza, deterioro ambiental y precaria institucionalización de los derechos humanos (Schmitz et al, 2010: 37).

Actualmente, Brasil desarrolla, en materia de política social, una diplomacia de la solidaridad, utilizando la cooperación internacional como herramienta para disminuir las asimetrías económicas entre los países. Son proyectos de cooperación horizontal, técnica, como instrumento para el desarrollo de los países periféricos (PNUD, 1964).

Oferta-se know-how en varios proyectos en las áreas de vivienda, saneamiento básico, transferencia de riqueza, cedidos a países en el ámbito Sur-Sur, especialmente de África y Sudamérica, por medio de cooperaciones que busquen el desarrollo económico y social de esas regiones.

Las innovaciones del diseño y las evidencias sobre la efectividad del PBF han atraído a las organizaciones internacionales:

Los programas de transferencia de riqueza para el desarrollo humano dominan las actuales discusiones sobre políticas de lucha contra la pobreza en el seno de la comunidad internacional, relacionada al tema del desarrollo [...]. "Ha surgido un compromiso, por parte de la comunidad internacional, en trabajar con una meta de eliminación total de la pobreza extrema (Barrientos, 2013: 419).

El PBF también ha servido de inspiración para otros países y organismos internacionales (Banco Mundial, OIT y el piso de protección social) en el desarrollo de

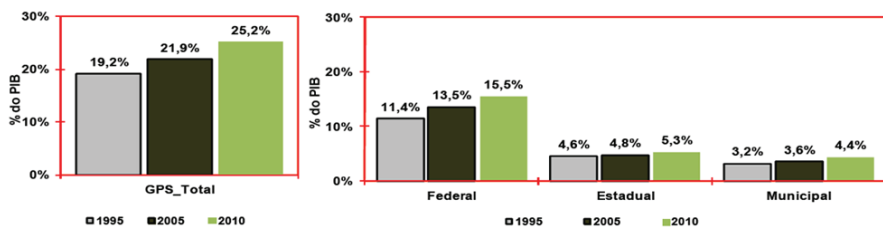
recomendaciones de políticas sociales (Schwarzer, 2013: 437). A partir de ello, se generan recomendaciones relacionadas al círculo virtuoso de la protección social:

Paralelamente a las políticas de empleo y generación de riqueza, una inversión en programas de protección social bien diseñada, genera un efecto sostenido sobre oportunidades y potencialidades del desarrollo humano. Por un lado, mayores niveles de protección social resultarán en estado de sanidad y resultados educacionales mejores, contribuyendo para fortalecer las oportunidades de los jóvenes y de los trabajadores. De forma adicional, la mayor estabilidad de la riqueza permite tanto mayor cohesión social, como mantiene un nivel básico de consumo y de actividad económica, moderando la reversion de impactos negativos sobre los niveles de empleo globales por ocasión de crisis o de desastres (Schwarzer, 2013: 437)

### **3. Trayectorias recientes del gasto y de los indicadores sociales: progresos brasileños**

El sistema de protección brasileño y el mantenimiento de esa serie de políticas sociales requieren recursos fiscales compatibles. El análisis de la trayectoria de los gastos sociales revela un incremento desde fines de los años 1980, pero, fue a partir de la década de 1990, con la implementación de las políticas previstas en la Constitución Federal que se verificó una tendencia de crecimiento constante del gasto público social (crecimiento de 6,0 puntos porcentuales del PIB entre los años 1995 y 2010) (Castro, 2012: 1023). El análisis también revela una ampliación de la participación de las tres esferas de gobierno en el gasto, siendo la esfera federal la de más crecimiento.

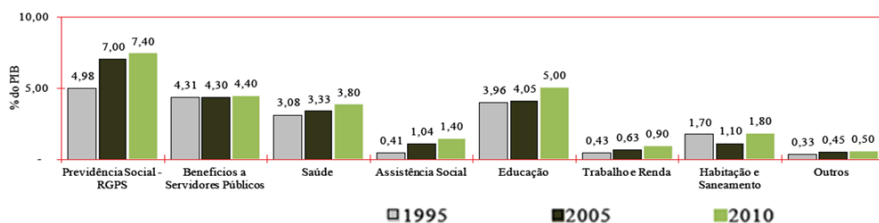
**Gráfico 2: Gasto público social por esfera de gobierno en % del PIB – 1995-2010**



Fuente: Castro, 2012: 1023.

Si observamos las áreas de actuación del gasto público social en el mismo período, es posible verificar la ubicación del gasto en algunos sectores específicos, como seguridad social, salud, asistencia social, educación y trabajo e ingresos. Sin embargo, Castro (2012: 1024) revela la existencia de áreas con más crecimiento respecto a su importancia en el conjunto del gasto social (asistencia social) y áreas que, a pesar del crecimiento en términos reales si se las miden según el porcentual del PIB, no presentan progresos (educación y salud).

**Gráfico 3: Participación de los gastos de las áreas de actuación en el Gasto Público Social en % del PIB – 1995-2010**



Fuente: Castro, 2012: 1024.

La citación a continuación refuerza la centralidad que las políticas de combate a la pobreza, en el ámbito de la asistencia social, recibieron del gobierno brasileño en la última década:

Los aportes crecientes de recursos públicos en políticas sociales ha generado impactos importantes en las condiciones de vida de la población brasileña en las últimas décadas

y, especialmente, en los últimos diez años. De un nivel, en los años 1980, de gastos en políticas sociales del orden de los 13% del valor del producto interno bruto (PIB), más recientemente, el país pasó a invertir casi el 25% del PIB en el área social, sumando los recursos del gobierno federal, de los estados y de los municipios. Esa inversión es consecuencia de la implantación de las acciones y de los derechos sociales, inscriptos en la Constitución de 1988 y de la prioridad que se le da en la agenda a la lucha contra la pobreza, contra la desigualdad y la inequidad que, históricamente, afectaron a varios segmentos de la población (Jannuzzi e Pinto, 2013:181).

En términos de indicadores económicos y sociales<sup>42</sup>, la última década revela una ampliación del PIB per cápita (de R\$ 16.482 en 2001 para R\$ 21.252 en 2011) y un descenso de la desigualdad, medido por el Coeficiente de Gini (de 0,553 en 2002 para 0,500 en 2011). La pobreza extrema (población con ingresos domiciliarios per cápita de hasta US\$ 1,25/día) tuvo una caída del 14% en 2001 para cerca del 4% de la población en 2011. Con eso, Brasil alcanzó el primer objetivo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (a reducir hasta 2015 la extrema pobreza a la mitad de sus índices en 1990) en 2006 y, por lo tanto, con casi una década de antelación (IPEA, 2013). Como Brasil es un país con grandes desigualdades regionales, a pesar de la reducción, la pobreza persiste como un problema de los municipios del interior de las regiones Norte y Nordeste (Souza e Osório, 2013:144-145).

Con relación a la participación en el mercado de trabajo, datos del Ministerio de Trabajo (RAIS/MTE) indican una evolución en los empleos formales, pasando de 27,1 millones de empleos en 2001 para 46,3 millones de empleos en 2011. Los datos indican una ampliación de los ingresos domiciliarios per cápita, que pasó de R\$ 686,00 en 2003 a R\$ 932,00 en 2011; así como una reducción de la tasa de desocupación de la población económicamente activa del 9,3% en 2001 al 6,8% en 2011. Si por un lado la ampliación del valor real del salario mínimo fue responsable por quitar de la extrema pobreza, en una mayor cantidad de familias en extrema pobreza el PBF (Programa Auxilio Familia) pasó a ser la principal fuente de ingresos, indicando inactividad y la gran incidencia de desocupación por falta de oportu-

---

42 Brasil. Indicadores de desarrollo brasileño, 2013. Disponible en: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/indicadores\\_de\\_desenvolvimento.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/indicadores_de_desenvolvimento.pdf). Accedido el 01/03/2014.



tunidades (Souza e Osório, 2013:146-147). “Dadas esas dificultades de inserción en el mercado de trabajo, al menos en corto plazo, las políticas de transferencias de ingresos aparecen como la mejor opción para la lucha contra la miseria en función de la excelente focalización” (Souza e Osório, 2013: 153).

En la salud, datos de la MNAB/IBGE indican un aumento de la esperanza de vida al nacer (de 70,7 años en 2001 para 74,1 años en 2011), una reducción en la mortalidad infantil (de 26,1 óbitos por 1.000 nacidos vivos en 2001 para 15,7 en 2011), la reducción de la mortalidad materna y una disminución de la incidencia de enfermedades infectocontagiosas evitables por vacunas.

Datos de la PNAD/IBGE indican progresos en la educación brasileña, ya sea en la tasa de frecuencia escolar, mostrando la universalización de la educación primaria y progresos en los demás niveles escolares, en la ampliación de los años de estudio por edad, en la reducción en la tasa de analfabetismo. A pesar de los progresos cuantitativos, aún es preocupante el desempeño cualitativo de la educación brasileña.

Los indicadores sociales brasileños indican progresos con relación a la población en general y, por lo general, progresos regionales, a pesar de que la desigualdad aún es un problema grave en el país. Sin embargo, es la mirada sobre los grupos vulnerables<sup>43</sup> que permite un entendimiento más profundizado de las reales dificultades de desarrollo.

Si observamos el promedio de años de estudio de la población ocupada con 16 años o más de edad, según sexo y etnia entre los años 1999 y 2009, percibimos que a pesar de los progresos en todos los extractos, perduran las desigualdades, siendo los hombres y mujeres negros los grupos menos escolarizados.

En el ámbito del mercado laboral, volvimos a verificar la disparidad entre hombres y mujeres blancos y negros. Mientras que la tasa de desempleo de hombres blancos en 2009 era del 5,3%, la tasa de hombres negros aumentaba al 6,6%, la de mujeres blancas aumentaba al 9,2% y la tasa de desempleo de las mujeres negras alcanzaba el 12,5% de la población de 16 años o más de edad. Con relación a los ingresos promedio de la población, también hay disparidad según el sexo y etnia: los hombres blancos cobraban R\$ 1.491,00 en 2009, mientras que las mujeres blancas cobraban R\$ 957,00; ya los hombres negros cobraban R\$ 833,50, mientras que las mujeres

---

43 IPEA. Dossier mujeres negras, 2013. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_dossie\\_mulheres\\_negras.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dossie_mulheres_negras.pdf) Accedido el 01/03/2014.

negras cobraban R\$ 544,40.

Las desigualdades etarias y de etnia también son muy sensibles en Brasil, especialmente cuando el enfoque son indicadores de violencia y criminalidad<sup>44</sup>. Si observamos la trayectoria del número de homicidios en la población brasileña entre los años 2002 y 2010, verificamos que el número de homicidios entre la población negra es del 143,4% más alto que en la población blanca, mientras que la participación de la población joven en mortalidad por razones externas, transporte, homicidios y muertes violentas es severamente desproporcional con relación a la población no joven.

## **Retos**

El texto ha tenido la intención de presentar las principales actuaciones brasileñas con relación a la política social como estrategia de desarrollo. A pesar de los progresos en materia de indicadores, con inclusión de los brasileños por la formalización del trabajo, aumento real del salario mínimo y ampliación de la riqueza de las clases excluidas, aún hay inúmeros retos para consolidar esa estrategia y promover cambios cualitativos respecto al bienestar para la población brasileña.

Entre los desafíos están la producción de instituciones estables y permanentes, capaces de promover efectos políticos e institucionales de las políticas y especialmente un ejercicio pleno de ciudadanía, con acceso sostenido a fuentes de riqueza (Cohn, 2013).

En ese sentido, estructuralmente las políticas sociales dependen del mantenimiento del crecimiento económico y de inversión en productividad, una vez que estudios sostienen el importante rol del trabajo para el surgimiento de la nueva clase media, la continuidad en la trayectoria de reducción de la desigualdad y ampliación de la riqueza del trabajador per cápita pasa a depender cada vez más de la productividad. Quedan los retos de la cualificación del trabajador e intensificación en la utilización de tecnología para el trabajo y la innovación.

Las políticas de transferencia de ingresos, para que cumplan con sus objetivos de promoción de desarrollo y mejores condiciones de vida para las generaciones futuras, dependen del desarrollo de puertas de salida, de la expansión de capacidades y

---

44 Mapas de la violencia en Brasil. Disponible en: <http://www.mapadaviolencia.org.br/> Accedido el 01/03/2014.

realizaciones humanas, y especialmente de la universalización del acceso con calidad en la prestación de servicios públicos.

Desde el punto de vista teórico, es necesario discutir la efectividad de la inversión en políticas enfocadas y universales y su inconciliable trayectoria, vislumbrando que los cambios sociales deben tener carácter duradero y romper con legados históricos de exclusión y desigualdad social en los países latinoamericanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARRIENTOS, Armando (2013). Transferências de renda para o desenvolvimento humano no longo prazo. In: CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Cortes (orgs.). Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: IPEA.
- BOSCHI, Renato (2010). Estado desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres. Ponto de Vista, n. 2, fevereiro.
- BRASIL (2010). Programa Nacional de Banda Larga. Brasília: Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil-conectado/documentos/3o-fbc/documento-base-do-programa-nacional-de-banda-larga>>. Acessado em: 23 nov. 2013.
- BRASIL (2009). Um plano nacional para banda larga: o Brasil em alta velocidade. Brasília: Ministério das Comunicações. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/wp-content/uploads/2009/11/o-brasil-em-alta-velocidade1.pdf>>. Acessado em: 23 nov. 2013.
- CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Cortes (orgs.) (2013). Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: IPEA.
- CAMPELLO, Teresa (2013). Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Cortes (orgs.). Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: IPEA.
- CASTRO, Jorge Abrahão de (2012). Política social e desenvolvimento no Brasil. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez.
- CASTRO, Jorge Abrahão. Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Nota Técnica. IPEA, 2012.
- CECCHINI, Simone (2013). Transferências condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação. In: CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Cortes (orgs.). Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: IPEA.

- COHN, Amelia (2013). Desafios de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF. In: CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Cortes (orgs.). Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: IPEA.
- DINIZ, Eli (2011). O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). Dados, v. 54, n. 4, 2011, p. 493-531.
- IBGE (2012). Pesquisa Nacional de Amostras em Domicílios – PNAD. Rio de Janeiro: IBGE.
- FAGNANI, Eduardo (2011). Seguridade Social: a experiência brasileira e o debate internacional. Análises e propostas, n. 42, dezembro.
- IPEA (2008). Boletim de Acompanhamento e análise de Políticas Sociais de n. ° 13: edição especial.
- IPEA (2009). Boletim de Acompanhamento e análise de Políticas Sociais de n. ° 17.
- IPEA (2010). Boletim de Acompanhamento e análise de Políticas Sociais de n. ° 18.
- IPEA (2013). Boletim de Acompanhamento e análise de Políticas Sociais de n. ° 21.
- IPEA (2013b). Duas Décadas de Desigualdade e Pobreza no Brasil Medidas fygpela PNAD/IBGE. Comunicados do IPEA n.159. Brasília: IPEA.
- IPEA (2013c). Dossiê mulheres negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil. Organizadoras: Mariana Mazzini Marcondes et al. Brasília : Ipea, 160 p.
- JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues (2013). Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II. In: CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Cortes (orgs.). Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: IPEA.

- MDS. Comunidades Quilombolas. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancalimentar/povosecomunidadestradicionais/quilombolas>.
- ODM. Objetivos do Milênio (2000). Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/>>. Acessado em: 23 nov. 2013.
- ONU/BR. Expectativa de vida dos brasileiros aumentou 30 anos entre 1970 e 2010, diz estudo do Banco Mundial. Disponível em: <http://www.onu.org.br/expectativa-de-vida-dos-brasileiros-aumentou-em-30-anos-entre-1970-2010-diz-estudo-do-banco-mundial/>.
- SCHMITZ, Guilherme; LIMA, Joao B. B; CAMPOS, Rodrigo Pires (2010). Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: primeiro levantamento de recursos investidos pelo governo federal. Boletim de Economia e Política Internacional, n. 2, jul/set.
- SCHWARZER, Helmut (2013). O Programa Bolsa Família e sua relevância para o conceito de piso de proteção social da OIT. In: CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Cortes (orgs.). Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: IPEA.
- SDH/PR. Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br//assuntos/pessoa-idosa/programas/plano-de-acao-internacional-para-o-envelhecimento>.
- SEN, Amartya (1999). Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras.
- SEN, Amartya (2001). Desigualdade reexaminada. Rio de Janeiro: Record.
- SNJ (2010). Brasil sedia Pré-Conferência das Américas e Caribe. Disponível em: <http://www.juventude.gov.br/marcos/2010-2013-brasil-sedia-pre-conferencia-das-americas-e-caribe>
- SNJ. Política Nacional de Juventude. Disponível em: <http://www.juventude.gov.br/politica>.

SOUZA, Pedro H. G. F; OSÓRIO, Rafael G. (2013). O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Cortes (orgs.). Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: IPEA.

SPM. Secretaria de Políticas para Mulheres. Disponible en: <http://www.spm.gov.br/>.





## ESTADO DEL ARTE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA – CONO SUR<sup>45</sup>

*Fabián Repetto<sup>46</sup> y Fernanda Potenza Dal Masetto<sup>47</sup>*

El presente trabajo aborda las principales características de las políticas sociales en cuatro países del Cono Sur: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Nuestro propósito ha sido el de relevarlas y analizarlas a los fines de identificar distintas experiencias puestas en marcha para reducir la pobreza y mejorar la equidad, identificando los alcances y las limitaciones en las respuestas que se han dado en tiempos recientes. En muchos casos se hace referencia a procesos, pero el foco está puesto en lo sucedido durante los últimos cinco años.

Las fuentes de información utilizadas son de carácter secundario. Se ha dado prioridad a aquellas que permiten la comparación entre los diferentes países, tales como los informes Panorama Social elaborados anualmente por la CEPAL. También se han revisado los informes que cada país ha presentado oficialmente para dar respuesta al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en sus versiones más actualizadas; documentos oficiales (normativa, documentos de programas, información contenida en sitios web institucionales) y estudios realizados por otros autores.

El documento se estructura del siguiente modo. En una primera parte se esbozan dos breves notas acerca del contexto político-institucional de los países analizados. En segundo término se describen los principales desafíos sociales que afrontan los mismos. En una tercera sección el foco se centra en la revisión de aspectos sustantivos del gasto social y su evolución reciente. En cuarto término, en lo que representa la sustancia del trabajo, se presenta por cada uno de los países los rasgos fundamentales de la institucionalidad social y la oferta programática más relevante puesta en marcha en los últimos tiempos. Se concluye con reflexiones finales de tono comparativo. Y se acompaña la argumentación general con anexo estadístico.

---

45 Versión revisada y ampliada del informe presentado en marzo de 2014. El relevamiento de información cubre hasta esa fecha.

46 Director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en Argentina.

47 Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Docente en INDES (BID), FLACSO y de organizaciones privadas, y en la Universidad de San Andrés (Argentina).

## 1. Dos notas sobre el contexto político-institucional

Para abordar la evolución de la situación social en los cuatro países analizados y las respuestas que frente a ellas se han dado desde las políticas públicas, se requiere considerar, como punto de partida, algunas cuestiones vinculadas a los aspectos político-institucionales. Una primera variable es el carácter unitario/federal de cada uno de estos países. De los cuatro países aquí abordados, sólo Argentina tiene una estructura de gobierno federal, lo cual supone importantes implicancias en términos de la capacidad de accionar autónomo de sus provincias y municipios en cuanto a la formulación, implementación y evaluación de políticas sociales<sup>48</sup>.

Una segunda cuestión a considerar es la del color político-partidario de los gobiernos centrales en cada uno de esos países y la rotación a lo largo del tiempo. En Argentina y Uruguay encontramos gobiernos de centro izquierda o izquierda que han mantenido continuidad durante los últimos años, de forma tal que las políticas iniciadas se encuentran actualmente en fase de expansión y/o consolidación<sup>49</sup>. A diferencia de eso, en los otros casos (Paraguay y Chile), los cambios de gobierno recientes hacen pensar en la posibilidad de que, a futuro, algunas iniciativas se discontinúen o modifiquen<sup>50</sup>.

## 2. Los principales desafíos de la situación social

Los países de la región muestran, en términos generales, importantes avances en términos de reducción de la pobreza y la indigencia. Sin embargo, aún persisten importantes desafíos en esta área como así también en relación con otras asociadas a los demás ODM. A continuación haremos referencia, en primer lugar, a la situación de la pobreza y la indigencia para pasar, luego, a enumerar algunos otros retos que la cuestión social plantea en cada país.

---

48 Cabe aclarar que las políticas sociales aquí tratadas son exclusivamente aquellas iniciadas desde los gobiernos centrales o nacionales.

49 En el caso de Argentina, el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011/15) mantuvo y/o profundizó las medidas encaradas desde la presidencia de su esposo, iniciada en 2003. En Uruguay, el triunfo del Frente Amplio en 2005 llevó primero como presidente a Tabaré Vázquez (2005/10) y a partir de entonces a José Mujica.

50 El período presidencial de Fernando Lugo (Alianza Patriótica para el Cambio), iniciado en 2008 y trunco en 2012, fue finalizado por su vicepresidente Federico Franco. A mediados de 2013 asumió Horacio Cartés, retomando la preeminencia del tradicional Partido Colorado. La elección de Sebastián Piñera, en marzo de 2010, marcó un cambio en el signo político partidario, luego de dos décadas de gobierno de la Concertación. Sin embargo, un nuevo giro se dio con la elección de Michelle Bachelet, quien asumió su segundo mandato en marzo de 2014.

Durante los últimos diez años, la región se ha caracterizado por la reducción de la tasa de pobreza y de indigencia, aunque esta última muestra menor dinamismo en los tiempos recientes, atribuible a un aumento en el costo de los alimentos superior al de la inflación general. En 2012, la tasa de pobreza para la región fue del 28,2%, mientras que la tasa de indigencia se ubicó en el 11,3% (los porcentajes eran del 43,9% y 19,3% respectivamente en el año 2002) (CEPAL, 2013)<sup>51</sup>.

En lo que respecta a los niveles de pobreza, en los cuatro países se verifica una reducción entre los años 2002 y 2012, siendo notable el caso de Argentina que pasó de 45,4% a 4,3%<sup>52</sup>. La reducción de la pobreza en Chile parece haber llegado, durante los últimos tiempos, a una etapa de amesetamiento. En Paraguay, por su parte, si bien se verifica una tendencia a la baja, los niveles tanto de partida como los más recientes (64,1% y 49,6% respectivamente) son tan elevados que su situación contrasta con la del resto de los países. El panorama se agrava significativamente, incluso, si se considera la pobreza en el ámbito rural (Ver Cuadro 1 del Anexo). La evolución de la indigencia, por su parte, muestra en cada país una tendencia similar a la de la pobreza. Se destaca, en este caso, la situación de Uruguay, que prácticamente ha logrado erradicar la pobreza extrema (Ver Cuadro 2 del Anexo)<sup>53</sup>.

Una de las principales características de América Latina es la elevada desigualdad en la distribución del ingreso. De acuerdo con los últimos datos comparativos disponibles, este indicador ha mostrado una mejora durante la última década.

En promedio, el quintil más pobre capta un 5% de los ingresos totales, con participaciones que varía desde menos del 4% en Paraguay a 10% en Uruguay. Por su parte, la participación del quintil más rico promedia el 47%, con un rango del 35% en Uruguay al 55% en Brasil. Si se considera el proceso entre 2002/2012, se observa que los avances más significativos en incremento de la participación del quintil más

51 En total, la pobreza se ha reducido 15,7 puntos porcentuales y la indigencia 8 puntos. La disminución fue mayor durante el subperíodo 2002/2007, en asociación con las mayores tasas de crecimiento del PBI per cápita (CEPAL, 2013).

52 Al analizar estos datos debe tenerse en cuenta que al comienzo de dicho período, se vivía en el país una crisis económico-social sin precedentes. Junto con esto, advertimos acerca del cuestionamiento que se hace de las estadísticas oficiales (entre ellas, las de pobreza e indigencia), producidas a partir del año 2007. Otras fuentes no oficiales comparten el diagnóstico de la tendencia a la baja en estos indicadores pero afirman que la reducción no ha sido tan drástica. De acuerdo con el CEDLAS, por ejemplo, para el primer semestre de 2012 la pobreza por ingreso era del 21,4% y la indigencia del 4,8%.

53 Las cifras aquí consideradas han sido extraídas de CEPALSTAT, y pueden presentar diferencias con otras estadísticas oficiales en cada país. Se ha privilegiado dicha fuente de información por permitir comparaciones entre países con un mismo parámetro.

pobre se dieron en Argentina (pasó de 4% a 7%), así como también las reducciones más importantes en la participación del quintil más rico (54% a 42%). En Paraguay, en cambio, ambos indicadores dan cuenta de una levemente mayor desigualdad (CEPAL, 2013).

En forma coincidente con lo anterior, las últimas mediciones del Coeficiente de Gini muestran que Uruguay se posiciona como el país con menor desigualdad y Paraguay se ubica en el extremo opuesto. Si se considera el período 2002-2012, las mejoras más significativas han sido las de Argentina y Uruguay (Ver Cuadro 3 del Anexo).

La situación social plantea retos que si bien toman como eje central la pobreza y la desigualdad, la exceden. De la lectura de los últimos informes que cada uno de los países ha elaborado para dar seguimiento a los ODM se identifican las siguientes:

En Argentina, los temas de mayor preocupación resultan la erradicación definitiva de la indigencia y la reducción de la pobreza (ODM1); el aumento de la cobertura educativa en las zonas de mayor pobreza y vulnerabilidad, la promoción del ingreso y la permanencia de los adolescentes y el egreso de la escuela media (ODM2); la informalidad, el desempleo juvenil, la precariedad en el trabajo agrario, la falta de registración del trabajo doméstico (ODM3); la mejora de la equidad laboral y política entre hombres y mujeres (ODM4); la aceleración del descenso de la tasa de mortalidad infantil y en menores de 5 años (ODM5); la aceleración del descenso de la mortalidad materna (ODM6); la reducción de la tasa de incidencia de la tuberculosis y el aumento de los casos detectados y curados, el aumento en la cantidad de provincias endémicas que certificaron interrupción de transmisión vectorial del Chagas (ODM7); y el aumento de la cantidad de hogares con acceso a desagües cloacales (ODM8) (CNCPS, 2012).

En cuanto a Chile, las principales preocupaciones se asocian a la reversión en la tendencia a la reducción de la pobreza, como así también por la situación de aquellos que viven en “pobreza encubierta” (en situación de vulnerabilidad que los haría pasar a ser pobres ante la pérdida de empleo, enfermedad o llegar a la vejez) (ODM1); la mejora en la calidad de la educación (ODM2); la eliminación de las barreras de entrada de las mujeres al mercado laboral (ODM3); el mantenimiento de la

evolución positiva de los indicadores de salud (ODM 4, 5 y 6)<sup>54</sup>; la mejora en las condiciones medio-ambientales y de biodiversidad y el aumento en el acceso a agua potable en zonas rurales (ODM7) (Gobierno de Chile – Naciones Unidas, 2010).

En el caso de Paraguay, las metas 2015 en mayor riesgo de poder ser cumplidas eran aquellas vinculadas a la reducción de la pobreza extrema (ODM1); la equidad en la alfabetización de mujeres y varones de 15 a 24 años (ODM3); y la reducción de la tasa de incidencia de VIH en personas de 15 a 19 años y de 20 a 14 años (ODM6). Por su parte, aparecían como “en proceso de cumplimiento”, algunas otras metas relacionadas con el porcentaje de población pobre extrema ocupada y el porcentaje de niños/as menores de 5 años con desnutrición crónica (ODM1); la tasa de matrícula neta de la Educación Escolar Básica (EEB), la tasa de supervivencia hasta 5º grado y la tasa de término de la primaria de la población de 15 a 24 años (ODM2); la equidad en el acceso a la educación básica y media (ODM3); la tasa de mortalidad de menores de 5 años, la tasa de mortalidad infantil y la proporción de niños de 1 año vacunados contra sarampión (ODM4); la razón de mortalidad materna y el porcentaje registrado de parto institucional (ODM5); el porcentaje de población portadora de VIH con infección avanzada que tiene acceso a tratamiento antirretroviral (ODM6); y el porcentaje de población con acceso a saneamiento mejorado (ODM7) (Gabinete Social de la República del Paraguay, 2012).

Finalmente, en Uruguay, los principales desafíos a abordar en relación con el cumplimiento de los ODM se vinculan con el sostenimiento y/o aumento de la tasa de reducción de la pobreza y la pobreza extrema, especialmente entre los niños/as y jóvenes (ODM1); la extensión de la cobertura de la educación media (ODM2); el incremento de la participación política de las mujeres y la reducción de la brecha salarial (ODM3); la atenuación de la desigualdad entre prestadores públicos y privados de salud para reducir el ritmo de descenso de la mortalidad infantil (ODM4); el aumento de la atención del embarazo en sus primeros tramos (ODM5); el aumento de la información y prevención con respecto al VIH SIDA (ODM6); y el incremento del saneamiento en zonas urbanas (ODM7) (Naciones Unidas Uruguay, 2010).

---

54 Los indicadores relativos a reducción de la mortalidad infantil, mejora en la salud materna y combate al VIH SIDA y otras enfermedades muestran una evolución favorable aunque con diferencias significativas en diferentes territorios y grupos. Se hace evidente la necesidad de prestar atención a nuevos desafíos, tales como la tasa de embarazo adolescente, el alto consumo de tabaco, la tasa de obesidad y la prevalencia de los principales factores de riesgo cardiovasculares (Gobierno de Chile – Naciones Unidas, 2010).

## Gasto social

El análisis del monto y la evolución de los recursos asignados a la política social nos aportan una aproximación a sus posibilidades y limitaciones. Suele considerarse, a esos efectos, la proporción que éste representa en relación con el PBI. Al respecto, se observa en los países de la región un notable incremento: a comienzo de los noventa el gasto social representaba en promedio el 12,5% del PBI pero luego de un período de sostenido crecimiento, se posicionaba en 19,2% veinte años después (CEPAL, 2013).

Si hacemos foco en aquellos países objeto de este estudio, podemos notar que las situaciones resultan muy heterogéneas: aún con variaciones a lo largo del tiempo, Paraguay se posiciona entre los países que destinan un bajo porcentaje de su PBI a gasto social, Chile se ubica en una posición intermedia mientras que Argentina y Uruguay abocan a este rubro una elevada proporción del PBI. La última información comparativa disponible permite apreciar un incremento particularmente relevante en el caso de Argentina (Ver Cuadro 4 y Gráfico 1 del Anexo).

Una segunda aproximación al tema del gasto nos la puede aportar el indicador del gasto social por habitante, que era en promedio de 518 dólares (a precios de 2005) a comienzo de los noventa, y se duplicó en casi veinte años hasta alcanzar los 1.087 dólares (CEPAL, 2013). En Paraguay, éste se mantiene prácticamente estable, en un nivel que no supera los 150 dólares por habitantes en ningún año de la serie. En el otro extremo, tanto en Argentina, como en Chile y Uruguay se registra una tendencia creciente, que los ubica por encima del promedio regional, en un rango que va de los 1.300 a 1.600 dólares per cápita (Ver Cuadro 5 y Gráfico 2 del Anexo).

Asimismo, podemos considerar la participación del gasto social en el gasto público total. En términos generales, se observa una tendencia al alza ya que los recursos destinados a lo social daban cuenta del 50% del gasto total a comienzos de los años noventa y, veinte años después, representan el 65,9% (CEPAL, 2013). Al respecto, se observa una cierta estabilidad en Chile y Argentina, un aumento modesto en el caso de Paraguay y un incremento más notable en el caso de Uruguay. Esto último, sumado a que el gasto social en este país ha sido tradicionalmente elevado, da por resultado que actualmente este rubro representa más del 80% del gasto público (Ver Cuadro 6 y Gráfico 3 del Anexo).

Finalmente, si hacemos foco en la proporción que de ese gasto social representa cada uno de los sectores de políticas (educación, salud, seguridad social, vivienda y otros) a partir de la última información comparativa disponible, se advierte una distribución bastante similar en Argentina, Uruguay y Chile, donde la seguridad social representa entre el 45% y 50% del gasto, los rubros de salud y educación aproximadamente entre el 20% y 25% cada uno, y el resto se destina a vivienda y otros. En el caso de Chile, la proporción del gasto en educación es levemente superior e inferior aquél que se destina a vivienda y otros. A diferencia de éstos, en Paraguay el porcentaje dirigido a la seguridad social es sustancialmente menor (35%) y cobra relevancia, en términos comparativos, el gasto educativo (42%) (Ver Cuadros 7, 8, 9 y 10 y Gráficos 4, 5, 6 y 7 del Anexo).

### **Rasgos salientes de la institucionalidad social y la oferta programática**

Habiendo hecho referencia a los principales desafíos vinculados con la situación social y el gasto asignado a este rubro, repasaremos ahora las iniciativas más destacadas que en cada uno de los países se han implementado en materia social en años recientes. Haremos especial énfasis en las políticas orientadas a los sectores más vulnerables de la población y en la articulación de éstas con la oferta más general de políticas sociales.

#### **Argentina**

La política social de Argentina ha mantenido una misma línea durante los últimos diez años, que podríamos caracterizar con los siguientes atributos: mayor protagonismo del gobierno nacional en sectores donde se habían operado transferencias de funciones a los niveles subnacionales (como en educación y salud); reordenamiento de la oferta de programas orientados a la pobreza; reestatización de los fondos del sistema previsional y vinculación entre el pilar contributivo y el no contributivo de la seguridad social<sup>55</sup>.

A pesar de que muchas de las iniciativas encaradas aportan a una mayor equidad, no hay entre ellas suficiente articulación. A diferencia de lo que sucede en otros países, no existen un plan o estrategia en cuyo marco cada una de estas acciones cobre

---

55 En todos estos aspectos, la matriz de protección social en ciernes se diferencia de la vigente en la década de los noventa, momento en que primó: la descentralización de funciones educativas y sanitarias; la proliferación de programas focalizados de combate a la pobreza; la privatización de la seguridad social y el bajo desarrollo del componente no contributivo.

sentido. La falta de coherencia se vincula, a su vez, con la desjerarquización del ámbito que desde hace una década tiene la misión de coordinar los distintos sectores de la política nacional, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Contrasta con esta experiencia la de algunos Consejos Federales (como el de Educación o el de Salud), que han podido posicionarse como ámbitos de negociación y acuerdo entre el gobierno central y los gobiernos provinciales.

Haciendo un repaso más pormenorizado de los puntos antes mencionados, encontramos que en materia de política educativa se destaca la sanción de un nuevo marco normativo, en reemplazo del vigente durante la década anterior. La Ley de Financiamiento Educativo logró favorecer el aumento de la inversión en el sector, la cual pasó del 4% al 6,2% del Producto Bruto Interno (PBI). La Ley Nacional de Educación, por su parte, extendió la obligatoriedad escolar a un total de 13 años y sentó las bases para la conformación de un sistema con estructura unificada en todo el país. En cuanto a la oferta de programas, se destacan las acciones orientadas a lograr la retención e inclusión escolar, gestionadas a través de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPSE), y el programa Conectar Igualdad con el objetivo de promover el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las escuelas mediante la entrega de computadoras portátiles.

En materia de salud, una de las acciones más destacadas lo constituye el Plan Nacer. Este programa fue creado en el año 2005 y comenzó como un seguro para servicios de maternidad e infancia, centrado en alcanzar metas de reducción de la mortalidad materna e infantil. Posteriormente, incorporó a niños y adolescentes hasta los 19 años y mujeres hasta los 64 años y pasó a llamarse Sumar. Este plan planteó un cambio en la lógica de los modelos de financiamiento tradicionales de pago por presupuesto hacia una que opera según los resultados. Otras dos medidas estratégicas fueron tomadas durante el gobierno anterior (Presidente Duhalde), pero se mantuvieron posteriormente. Se trató de la Ley de Genéricos (N° 25.649) y la creación del programa Remediar (actualmente Remediar + Redes), ambas con el propósito de garantizar un mayor acceso a los medicamentos. Más recientemente, en el año 2011, se avanzó fuertemente en modificar la ley de medicina pre-paga para asegurar que no se nieguen prestaciones de cobertura obligatoria y evitar rechazo de potenciales afiliados.

En el sistema previsional, fueron diversas las acciones que en los últimos años promovieron transformaciones profundas: la masiva incorporación a través de mora-



torias para personas que no cumplían todos los requisitos anteriormente previstos y jubilaciones anticipadas para personas desempleadas con aportes incompletos<sup>56</sup>, junto con la Ley N° 26.417 que definió la actualización semestral de los haberes. Pero sin duda el principal hito en este campo de la política social se produjo en octubre de 2008, con la aprobación de la Ley N° 26.425 que creó el Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA). En la práctica, esta reforma estructural implicó la re-estatización de los fondos de pensiones, dejando por ende de existir el sistema de capitalización individual.

Las asignaciones familiares son el segundo elemento, en orden de importancia, que integra el componente contributivo de la seguridad social<sup>57</sup>. En 2009, la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo, se planteó como un nuevo pilar dentro de este régimen. Los sujetos de derecho son los niños, niñas y adolescentes de hasta 18 años de edad, que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley N° 24.714 y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal y que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil (además de otras situaciones más específicas). Se sumaron posteriormente, en 2011, las mujeres embarazadas luego del tercer mes de gestación. Una parte del ingreso se cobra al momento de demostrar cumplimiento de determinadas contraprestaciones en salud y educación. Consolidada su instrumentación, la cantidad de beneficiarios de este programa alcanzaría en 2013 a cerca de 3.597.000 niños, niñas y adolescentes y 219.000 embarazadas (Cogliandro, 2013). Dentro de este esquema de seguridad social (contributiva y no contributiva) se ubican también las pensiones asistenciales dirigidas a diferentes grupos en situación de vulnerabilidad (en particular, mayores de 70 años, madres de más de siete hijos y personas con discapacidad), cuya cobertura ha aumentado significativamente en la última década<sup>58</sup>.

Para finalizar, no puede dejar de mencionarse una de las últimas medidas tomadas por el gobierno actual: la creación del programa Progresar, dirigido a brindar un in-

---

56 Según PNUD-CNCPS (2010), en gran parte como resultado de esta medida, Argentina pasó a tener la tasa de cobertura previsional más alta de América Latina, con 9 de cada 10 mayores en edad jubilatoria que reciben algún tipo de beneficio previsional.

57 También éstas habían sido reformadas durante la década de los noventa, para simplificar el esquema de prestaciones y limitar el acceso a beneficiarios con remuneraciones inferiores a un determinado piso, y para reducir las alícuotas que pagaban los empleadores para su financiamiento.

58 Mientras que en 2003 se entregaron 178.278 pensiones asistenciales, en 2013 éstas ascendieron a 1.171.152. Cabe indicar que también el monto de las pensiones se ha ido incrementando paulatinamente.

greso a los jóvenes de entre 18 y 24 años para que puedan insertarse en la educación. Su relevancia se debe a que responde a una problemática (la de los jóvenes que ni estudian ni trabajan) para la cual no había hasta el momento suficientes respuestas. Queda por delante el desafío de su implementación en la gran escala prevista.

## Chile

Durante veinte años, luego de terminada la dictadura<sup>59</sup>, se sucedieron en Chile diferentes gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (alianza de centro-izquierda). Entre las iniciativas llevadas adelante en materia social se encuentran la mejora de las redes de servicios, el aumento en la inversión social, una mejor focalización y la inclusión de nuevos actores destinatarios de las políticas (jóvenes, mujeres) y nuevos temas (seguridad pública, acceso a la justicia, igualdad de género) (Robles Farías, 2013).

El gobierno de Sebastián Piñera (Coalición por el Cambio) dio continuidad a algunas de las políticas iniciadas por los gobiernos anteriores, a la vez que avanzó en otras nuevas. En materia de institucionalidad social, se destaca la creación en 2011 del Ministerio de Desarrollo Social, en reemplazo del tradicional Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) así como también la revisión de algunas de las piezas de los sistemas de información<sup>60</sup>.

En cuanto al contenido de la política, se propuso como una de las metas fundamentales la de terminar con la pobreza extrema en 2014 y sentar las bases para derrotar la pobreza antes de 2018, así como también atacar las desigualdades excesivas. A tal fin, se mantuvieron algunos de los programas de gobiernos anteriores, como el Chile Solidario, puesto en marcha a comienzos de la década del 2000 para mejorar la coordinación de la red de protección social y de las políticas para la población

---

59 Durante ese período, la política social se había caracterizado por la privatización de los servicios sociales de salud y educación y el traspaso de la administración de muchos de ellos a las municipalidades, la reducción considerable del gasto social, la aplicación de criterios de focalización para la asignación de subsidios y transferencias a la población más pobre y el reemplazo del sistema de reparto por un modelo de capitalización individual.

60 Desde 1979 a 2006, el instrumento utilizado para focalizar los programas sociales fue la Ficha CAS que constituye la principal fuente de información del Sistema Integrado de Información Social. Esta ficha había sido reformulada inicialmente en 2006: pasó a llamarse Ficha de Protección Social e incluyó un conjunto más amplio de dimensiones de riesgo.

más vulnerable<sup>61</sup>. En septiembre de 2009, durante el gobierno de Bachelet, se había otorgado sustentabilidad institucional al programa a través de la creación del Sistema Intersectorial de Protección Social (Ley 20.379).

La iniciativa más relevante puesta en marcha por dicho gobierno en materia de erradicación de la pobreza y reducción de la vulnerabilidad fue el Ingreso Ético Familiar, que pretende ampliar la protección y la movilidad social a través de un conjunto de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. Para ello, se propusieron tres “pilares”: el de dignidad (transferencias no condicionadas para familias en extrema pobreza a través de los Bono Base Familiar y Bono de Protección); el de obligaciones (transferencias condicionadas para familias en extrema pobreza, vinculadas a asistencia escolar y realización de controles de salud); y el de logros (transferencias condicionadas por excelencia académica o por inserción laboral de las mujeres de las familias más pobres). En total, se buscaba que unas 170 mil familias en extrema pobreza se incorporaran a este esquema, así como también personas y sus familias en situación de vulnerabilidad que se encontraran en determinadas condiciones específicas<sup>62</sup>. Durante todo el período en que las familias estuvieran dentro del programa, se les brindaba acompañamiento socio-laboral y psico-social orientado a promover capacidades y elaborar conjuntamente un plan familiar.

Desde 2006 se desarrolla una estrategia orientada a garantizar la realización de los derechos de los niños/as, por ser éste el grupo de población más afectado por la pobreza. Se trata del Sistema Chile Crece Contigo<sup>63</sup>, que promueve intervenciones intersectoriales estructuradas en tres componentes: Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial; acceso gratuito a salas cunas y jardines infantiles; y acceso preferencial de los niños/as y sus familias a programas sociales de ingreso, empleo, mejoramiento de vivienda, condiciones de habitabilidad y asistencia judicial.

En materia de pensiones, se concretó en 2008 una importante reforma orientada, entre otros propósitos, a aumentar la articulación entre los componentes contribu-

---

61 Este programa cuenta con cuatro componentes: apoyo psicosocial a las familias beneficiarias a través del Programa Puente (implementado por el FOSIS); bono de protección y bono de egreso; subsidios monetarios garantizados (como el Subsidio Único Familiar, el Subsidio de Discapacidad Mental o el Subsidio al pago del consumo de agua potable y servicios de alcantarillado de aguas servidas, entre otros); y acceso preferente a los programas de promoción social y empleo.

62 Tengan 65 años o más, vivan solos o con una persona; se encuentren en situación de calle, o sean un menor de edad cuyo adulto significativo se encuentre privado de la libertad.

63 Sistema que fue reconocido institucionalmente en 2009, por medio de la Ley 20.379.

tivo y no contributivo. A tal fin, se hicieron cambios en cada uno de los tres pilares del sistema: el de capitalización individual obligatoria<sup>64</sup>, el de ahorro previsional voluntario y el Sistema de Pensiones Solidarias. Éste último reemplazó a antiguos programas de pensiones no contributivas, aumentó los montos de las pensiones y creó la Pensión Básica Solidaria (PBS) para personas mayores de 65 años y más o con alguna discapacidad que no contarán con otra pensión<sup>65</sup>.

Por su parte, la reforma en materia de salud buscó definir garantías sociales que pudieran ser reclamadas por la ciudadanía en caso de incumplimiento<sup>66</sup>. Esto se plasmó en la Ley de 2004 que establece las Garantías Explícitas en Salud (GES) y el Decreto 228 de 2005 que estipula la lista de enfermedades y condiciones saludables para las cuales se garantizan de manera universal los servicios necesarios. Estas garantías hacen al eje del Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas (AUGE).

La estructura del sistema educativo se ha mantenido prácticamente inalterada, no obstante lo cual, en el marco del gobierno del Presidente Piñera, se encaró una reforma destinada a mejorar la gestión de los establecimientos, entregar incentivos a los profesores e implementar un nuevo sistema de evaluación de carrera y aumentar el financiamiento<sup>67</sup>. Asimismo, en 2011 se aprobó la Ley N° 20.529 de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, en cuyo marco se crearon la Superintendencia de Educación para fiscalizar la aplicación de leyes y el uso de recursos y la Agencia de la Calidad Educativa, encargada de evaluar aprendizajes de los estudiantes y desempeño de las escuelas. Interesa destacar que algunas de las acciones emprendidas en este ámbito se relacionan claramente con la política frente a la pobreza. Así, por ejemplo, desde 2008 se implementa la Subvención Escolar Preferencial (modificada en 2011) por medio de la cual se entrega una subvención

---

64 A modo de ejemplo, el Seguro de Invalidez y Supervivencia pasó a estar a cargo del empleador, se tomaron medidas para promover la competencia entre AFP, se introdujo la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes que declaran ingresos por actividades remuneradas.

65 La reforma también incluyó el Aporte Previsional Solidario (APS) para los adultos mayores y personas con discapacidad cuyas contribuciones fueran insuficientes para alcanzar la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) y se pusieron en marcha iniciativas específicas para los trabajadores vulnerables (como el Subsidio Previsional para Trabajadores Jóvenes).

66 Se trata de garantías vinculadas al acceso (garantía en el otorgamiento de las prestaciones que forman parte de la GES), de calidad, de oportunidad y de protección financiera (cobro máximo admitido).

67 Previamente, en 1994, se había encarado otra reforma para cerrar las brechas en el acceso a la educación, en cuyo marco se había implementado la Jornada Escolar Completa como medida para extender la permanencia de los niños en la escuela y mejorar la calidad de la enseñanza. En 2003 se definió la obligatoriedad de 12 años de escolaridad universal.

adicional a las escuelas que logren retener a los alumnos definidos como prioritarios (entre ellos, los beneficiarios del Chile Solidario).

Las políticas de empleo han estado orientadas a atender las necesidades de dos grupos particularmente vulnerables: las mujeres<sup>68</sup> y los jóvenes<sup>69</sup>. Por su parte, la política de vivienda, liderada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, consta de una serie de programas y subsidios para la población más vulnerable así como también programas para mejorar la infraestructura urbana.

Para finalizar, cabe destacar nuevamente el cambio en la orientación político-partidaria del gobierno central, a partir de la elección de Michelle Bachelet para un segundo período presidencial y asunción en el pasado mes de marzo. Dicho cambio puede generar, en el mediano plazo, modificaciones tanto en materia de institucionalidad social como de oferta programática. Es aún muy pronto para extraer conclusiones firmes al respecto.

## **Paraguay**

Durante la Presidencia de Fernando Lugo (2008/12), los lineamientos de la política social paraguaya fueron plasmados en el plan de desarrollo social con horizonte 2010–2020 al cual se denominó Paraguay para todos y todas – Propuesta para el desarrollo socioeconómico con equidad, igualdad y universalidad<sup>70</sup>, elaborado bajo la coordinación de un reorganizado Gabinete Social (Decreto 1799/09). La formulación de este plan contó con el apoyo de organismos internacionales y participación de actores de la sociedad civil.

---

68 Además de diferentes iniciativas de capacitación, se aprobó, en 2011, una ley que extiende en doce semanas adicionales el permiso legal por el nacimiento o adopción de un hijo de todas las trabajadoras dependientes e independientes.

69 Subsidio al Empleo Joven y Subsidio Previsional a la Contratación de Trabajadores Jóvenes.

70 Previamente se había elaborado el Plan Estratégico Económico Social – PEES (2009). Los gobiernos anteriores también habían formulado planes orientados a la reducción de la pobreza y la equidad social: durante la Presidencia de Luis González Macchi (1999/2003) se formuló la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD) mientras que en la gestión de Nicanor Duarte Frutos (2003/2007) se impulsó la Estrategia de Lucha contra la Pobreza – Plan Jahapó'oTekoAsy y posteriormente la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP).

La atención de la problemática de la pobreza ha sido claramente una de las prioridades de los últimos gobiernos de este país<sup>71</sup>. La gestión de Lugo dio continuidad y aumentó la cobertura de un programa que había sido creado por el gobierno anterior: el Tekoporâ. Se trata de un programa de transferencias monetarias condicionadas vinculadas a alimentación, salud y educación, con acompañamiento socio-comunitario<sup>72</sup>. El gobierno actual también sostuvo esta iniciativa, considerada compatible con su principal proyecto: el Plan Sembrando Oportunidades.

Este último se propone aumentar los ingresos y el acceso a los servicios sociales de las familias en condición de pobreza extrema. Parte de la constatación de que el índice de pobreza extrema no ha podido ser reducido en forma significativa entre fines de los años noventa y la actualidad. Las acciones contenidas en este Plan suponen, como primer paso, la identificación de las personas y familias que se encuentran en esta situación y el posterior trabajo para asegurarles el acceso a los servicios sociales y apoyo productivo, implementando un plan de apoyo ajustado a las características de cada familia. Contempla diferentes líneas de intervención para el ámbito rural (asistencia técnica, financiera y organizativa para la producción) o ámbito urbano/rural sin vocación productiva (capacitación laboral, intermediación laboral, empleo público para la generación de infraestructura). Se apuesta, también, al desarrollo de las economías locales y al incentivo al consumo local de lo producido.

Otros programas de transferencias condicionadas con responsabilidad que están actualmente vigentes son el Programa Abrazo, creado en 2005 para combatir el trabajo infantil, y el Ñopytyvô - Ayuda mutua, iniciado también en ese año y dirigido a familias en extrema pobreza de las comunidades indígenas y campesinas de la región del Alto Paraguay. Por último, interesa destacar la embrionaria puesta en marcha, en 2012, del Sistema Saso Pyhau que, con el objetivo de reforzar los programas ya vigentes (particularmente los programas de transferencias condicionadas), ofrece a la población vulnerable un acceso preferencial a esas prestaciones estatales. Bajo la coordinación del Gabinete Social y previendo la participación de ONG y privados,

---

71 A través del Decreto N° 291/13 se declaró como prioridad nacional la meta de “reducción de la pobreza” y se encargó a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social del Gabinete Social la elaboración e implementación de un Programa Nacional de Reducción de la Pobreza.

72 Creado en 2005, el programa se focaliza en poblaciones vulnerables que viven en extrema pobreza, con especial atención a mujeres embarazadas, niños/as, adultos mayores, comunidades indígenas y personas con discapacidad. Se financia con recursos del BID, del Banco Mundial y otros donantes bilaterales y multilaterales. Su cobertura programa aumentó de 17.605 personas en 2005 a 522.374 en 2009 (498.628 en 2011).

no ha cobrado el relieve ni la dimensión que se esperaba en su etapa de diseño.

En Paraguay, el alcance de la seguridad social contributiva resulta muy limitado: en 2008 cubría sólo al 13% de la población ocupada (Lavigne, 2012)<sup>73</sup>. En 2004, el gobierno creó un sistema de pensiones no contributivas completamente independiente del contributivo, el cual también presenta una cobertura extremadamente baja. Los beneficiarios son los adultos mayores pobres, los indígenas en situación de vulnerabilidad y los ex combatientes de la Guerra del Chaco y sus herederos.

En términos de salud, los desafíos se relacionan con las brechas de cobertura y desigualdad en el acceso: en 2010, sólo el 23,4% de los paraguayos tenían un seguro médico, lo que constituye uno de los porcentajes más bajos de la región (Lavigne, 2012). También, se destaca la falta de recursos humanos, principalmente en el nivel primario. Frente a esta situación, se han implementado acciones orientadas principalmente a la atención de niños y madres, a partir de la ampliación de la atención por medio de las Unidades de Salud de la Familia en los distritos con mayores niveles de pobreza, así como también el fortalecimiento de hospitales en cuanto a infraestructura, equipamiento y recursos humanos<sup>74</sup>.

En el ámbito de la educación, resultan preocupantes la desigualdad de acceso, la baja tasa de asistencia, la calidad educativa y las diferencias lingüísticas (problema atendido en las reformas de los años 1994 y 2006). Con el propósito de reducir brechas se desarrolla el programa Escuela Viva (iniciado en 2001 y relanzado en su segunda fase en 2008) que busca mejorar el acceso y la permanencia en la escuela básica de las poblaciones vulnerables. Otra de las acciones prioritarias ha sido la campaña de alfabetización Paraguay Lee y Escribe para jóvenes y adultos, que es complementario a algunos de los programas de transferencias condicionadas.

El Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL) es la principal iniciativa en cuanto a seguridad alimentaria. Fue puesto en marcha en 2009 bajo la coordinación del Gabinete Social y con la cooperación de la FAO y comprende diferentes líneas de acción. Finalmente, en materia de empleo temporal, el programa emblemático es el Ñamba'Apo Paraguay, creado en

---

73 En los últimos años se ha implementado el segundo social para trabajo doméstico, que favoreció a unas 290 mil personas.

74 Se destaca el desarrollo de otros programas como Atención Neonatal Integral (ANI), la Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI), el Banco de Leche Humana, los Hospitales Amigos de la Niñez y la implementación de la Ley Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.

2010, que ofrece acciones de capacitación y seguro de fomento al empleo (bono de asistencia no contributivo) por un plazo de 9 meses.

## Uruguay

Con los gobiernos del Frente Amplio (iniciados en 2005), Uruguay ha encarado una transformación de su matriz de protección social, la cual se plasmó en el Plan de Equidad (2007) y más recientemente en su Reforma social (2011). Estas reformas apuntan al mediano y largo plazo, combinando iniciativas referidas a los componentes estructurales de carácter universal, a la red de asistencia e integración social y la vinculación entre ambos<sup>75</sup>. La conducción política del proceso de Reforma está a cargo del Gabinete Social, la articulación interinstitucional queda en el ámbito del Consejo Nacional de Políticas Sociales (a nivel central) y de las Mesas Interinstitucionales (a nivel de territorio). El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) desarrolla acciones de coordinación y seguimiento.

Se propone, de esta manera, que la nueva matriz de protección social tenga tres componentes, de acuerdo con las características de la población objetivo a la que apunta: componente de carácter universal, red de asistencia e integración social (RAIS) y componentes de la RAIS orientados a la población en extrema pobreza. El objetivo del primer componente es la igualdad, involucra a toda la población e incluye reformas estructurales con visión universal, el desarrollo de un sistema de cuidados para adultos mayores, personas con discapacidad y para infancia, y políticas para personas en situación de especial vulneración (consumo de sustancias psicoactivas y violencia). Por su parte, el componente RAIS está dirigido al 20% de los hogares pobres o vulnerables a la pobreza y apunta a la integración hacia la igualdad. Algunas de sus iniciativas están dirigidas más específicamente a indigentes y vulnerables a la indigencia (estimados en 3% de los hogares) y apuntan a la inclusión e integración. Las estrategias desplegadas involucran la oferta de transferencias monetarias con compromiso de corresponsabilidad y la provisión de bienes y servicios públicos. El esquema de protección social se completa con un conjunto de políticas transversales que consisten en acciones afirmativas orientadas a respaldar el ejercicio de derechos asociados a atributos de las personas (edad, sexo, género, origen étni-

---

75 Estas reformas reconocen como antecedente y punto de partida las iniciativas encaradas para hacer frente a la emergencia social a través del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) entre 2005 y 2007.



co-racial, discapacidad, orientación sexual y dimensión territorial)<sup>76</sup>.

Como se ha mencionado, el propósito de la estrategia planteada es articular de mejor modo las políticas y sistemas universales (entre ellos, los tradicionales “sectores”) con las acciones dirigidas a aquellas personas y grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Algunos de esos sectores han sido reformulados, también, durante los últimos años. Al respecto se destacan las reformas al sistema de seguridad social y al sistema de salud<sup>77</sup>. En 2008 se introdujeron cambios a la seguridad social<sup>78</sup>: se rebajó la cantidad de años de aportes para acceder a los beneficios, se implementó una jubilación por edad avanzada para los trabajadores de 70 años o más que no hubieran cumplido los requisitos mínimos, se instrumentó un cómputo especial de servicio para las mujeres (adicionando un año por cada hijo, con un máximo de cinco), se flexibilizaron las condiciones para recibir pensión por discapacidad. En el caso del sistema de salud, en 2006 se creó el Fondo Nacional de Salud (FONASA) para ampliar la cobertura de los sistemas de salud, integrando los diferentes subsistemas y combinando fuentes de financiamiento. El FONASA cubre a empleados formales y sus hijos menores de 18 años.

En cuanto a los otros sectores tradicionales de la política social, entre las medidas adoptadas en materia educativa se destaca la instalación de escuelas de jornada completa para los sectores más desfavorecidos y la implementación del programa Maestros Comunitarios, pero por sobre todo sigue siendo un campo de acción social con múltiples asignaturas pendientes, muchas de ellas de carácter estructural. La política de vivienda, tradicionalmente enfocada en la clase media, se ha volcado desde 2005 con más énfasis a la vivienda social.

Uruguay cuenta con un sistema de pensiones no contributivas para adultos mayores (70 años o más) y personas con discapacidad que se estableció en 1919 y proporciona un soporte económico para quienes no tienen ingresos suficientes. En forma complementaria, en 2007 fue creado un plan de pensiones para adultos mayores de entre 65 y 70 años, quienes son afiliados automáticamente a la pensión de vejez al llegar a la edad requerida.

---

76 Se materializan en estrategias específicas, tales como el Plan Nacional de Juventudes, Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez o la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (2010-2030).

77 Otra reforma de mucha relevancia ha sido la tributaria, a partir de la implementación, en 2008, del impuesto a la renta de las personas físicas.

78 En 1996 se estableció un sistema mixto que combina un pilar de reparto con uno de capitalización individual e introdujo la figura de las administradoras privadas de fondos previsionales.

Durante los últimos años se incorporaron más transferencias al esquema no contributivo, inicialmente para combatir las consecuencias sociales de la crisis económica de inicios de siglo. Entre 2005 y 2007 se otorgó el Ingreso Ciudadano, transferencia condicionada del PANES, que posteriormente evolucionó a formar parte de un esquema más permanente ya mencionado (Plan de Equidad) con énfasis en la infancia. El principal componente de las transferencias monetarias condicionadas son las Asignaciones Familiares (AFAM), gestionadas por el Banco de Previsión Social (BPS)<sup>79</sup>. Sus beneficiarios son los hogares vulnerables con menores de 18 años o con hijos/as con discapacidad.

Para finalizar, interesa destacar la creación del programa Uruguay Crece Contigo (que toma como referencia y antecedente su símil de Chile), con el propósito de consolidar la protección integral a la primera infancia a través de una política que garantice cuidados y protección a mujeres embarazadas y niños/as hasta 4 años. Se desarrolla desde la Oficina de Presupuesto y Planeamiento y supone articulación entre diferentes organismos gubernamentales y actores sociales para la provisión de acompañamiento familiar y trabajo de cercanía, acciones socio-educativas-sanitarias universales, generación de conocimiento y fortalecimiento institucional.

## **Reflexiones finales**

A lo largo de estas páginas hemos realizado una muy breve revisión de los aspectos sobresalientes de la situación social, las características del gasto social, de la institucionalidad y la oferta programática en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Sin lugar a dudas, hay muchos otros aspectos que podrían ser incorporados en el análisis del estado del arte de las políticas sociales en esta subregión y que no han podido ser desarrollados en extenso debido a la amplitud del tema y la síntesis requerida. No obstante, consideramos que estas sucintas referencias nos permiten plantear algunas coordenadas que constituyen un buen punto de partida para el análisis comparado.

Para comenzar, una primera observación se vincula con la necesidad de desagregar el conjunto de países que conforma el denominado “Cono Sur”, en particular en los cuatro países aquí observados. En efecto, tanto la evolución de los indicadores sociales como así también la magnitud y composición de gasto en esta materia permiten vislumbrar una clara diferencia entre Argentina, Chile y Uruguay, por un

---

<sup>79</sup> Una característica del país es que tanto las transferencias contributivas como no contributivas están integradas, financiadas y suministradas por una misma institución, el BPS. Las AFAM, junto con otras cargas familiares y de maternidad representan el 5% de sus erogaciones, mientras que las jubilaciones y pensiones dan cuenta de un 70%.

lado, y Paraguay, por otro. No sólo son distintos los problemas sociales pendientes de resolución en cada caso (en Paraguay, la magnitud de la pobreza y la indigencia son mucho mayores, a la vez que persisten algunas dificultades como las asociadas al analfabetismo, por dar algunos ejemplos), sino también la disponibilidad de recursos presupuestarios para hacerles frente. Claramente, entonces, surge una primera recomendación en cuanto al necesario foco geográfico que debe tener la ayuda de organismos de cooperación internacional.

En cuanto a la institucionalidad social y las características de la oferta programática, sobresalen varias cuestiones relevantes. En primer lugar, se advierte en los cuatro países cierto cambio en la “matriz” de política, que (con matices según el caso) plantea una diferencia sustancial en relación con las ideas fuerza que primaron durante el período de auge del neoliberalismo (privatización, desregulación, focalización, descentralización, reducción del gasto social). En efecto, no sólo se advierte un refuerzo del gasto dirigido a lo social sino también un fortalecido protagonismo del Estado en esta materia.

También, interesa notar el hecho de que los cambios en el color político-partidario a cargo de los gobiernos centrales (tal el caso de Chile, con la transición Bachelet-Piñera o Paraguay con la transición Lugo-Cartés) no han supuesto una drástica modificación en la orientación de la política social. Por el contrario, los gobiernos entrantes han sumado nuevas iniciativas, pero manteniendo (aunque en algunos casos con menor relevancia) políticas y programas que venían de la gestión anterior. Esto último nos sugiere una reflexión adicional: ¿en cuánto se distancian o se asemejan las decisiones que en materia de política social han tomado gobiernos de signo político diferente, en los países de la región? Sin lugar a dudas, es un planteo que excede los alcances de este trabajo y que requiere la consideración de otras experiencias, pero podemos esbozar la hipótesis de que las semejanzas parecen ser mayores que las diferencias.

Ahora bien, aún encaminados en una misma dirección, cada país ha logrado diferente grado de articulación de los nuevos esquemas de protección social. En este sentido, Chile y Uruguay están a la delantera: no sólo han superado la etapa de implementación de programas de transferencias condicionadas como una estrategia aislada de la política social, sino que han podido articular esas iniciativas dentro de un conjunto más amplio de prestaciones y servicios, que en el caso de Uruguay abarca a toda la ciudadanía. Argentina se distancia de esas experiencias. Si bien se han implementado programas importantes en términos de cobertura e impacto

(como puede ser la Asignación Universal por Hijo) y se ha avanzado en una incipiente articulación entre los pilares contributivo y no contributivo de la protección social, aún queda mucho camino por recorrer en materia de coordinación global y de unificación de estrategias. Dos características suman complejidad a este escenario: el carácter federal del país (con la consecuente necesidad de coordinar no sólo entre sectores de políticas sino también entre niveles de gobierno), y la deslucida performance que desde hace ya más de una década tiene el principal organismo a cargo de la articulación intersectorial a nivel nacional.

Es interesante notar que, con excepción de Uruguay, la información oficial acerca de la estrategia en materia de “política social” de cada uno de los países no toma en consideración lo relacionado con decisiones en materia impositiva. En esta línea, sería conveniente avanzar en la consideración acerca de los impactos combinados de lo que llega a la ciudadanía como parte de la política social (transferencias condicionadas y no condicionadas, subsidios, servicios sociales gratuitos) y lo que le es retirado (a través de los impuestos)<sup>80</sup>.

Finalmente, interesa notar que los Objetivos de Desarrollo del Milenio han contribuido a plantear un horizonte para las políticas y programas sociales. Actualmente se puede acceder a documentos técnicos en los que se plantean diferentes estrategias para alcanzarlos, como así también (con menor o mayor difusión, menor o mayor grado de elaboración según el país) a reportes de seguimiento del cumplimiento de las metas. Sin embargo, en la mayoría de los casos esto no pasa de ser una cuestión más bien formal. Consideramos que podría avanzarse mucho más en el sentido de relevar y sistematizar información en forma regular que permita conocer avances y retrocesos en forma permanente, y que estos datos estén disponibles tanto para los gestores como para la ciudadanía en general. Hay mucho para hacer al respecto y consideramos deseable que la reformulación de los ODM a partir de 2015 brinde oportunidades en esa dirección.

---

80 Un interesante estudio en esta dirección es el realizado por Lustig, Gray Molina, Higgins y otros (2012).

## BIBLIOGRAFÍA

- Antía, Florencia, Marcelo Castillo, Guillermo Fuentes y Carmen Midaglia (2013). “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”, mimeo.
- Arenas de Mesa, Adalberto, María Claudia Llanes y Fidel Miranda Bravo (2006). Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile, Serie Financiamiento del Desarrollo Nro. 172. Santiago de Chile, CEPAL.
- Arim, Rodrigo, Guillermo Cruces y Andrea Vigorito (2009). Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión, Serie Políticas Sociales Nro. 146. Santiago de Chile, CEPAL.
- Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (2011). Casos nacionales sobre pobreza y política social en América Latina – volumen 2, Revista Nro. 32. AUSJAL.
- CEPAL (2012). Panorama social de América Latina. Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2013). Panorama social de América Latina. Santiago de Chile, CEPAL.
- Cogliandro, Gisell (2013). Gasto Público Social en la Ley de Presupuesto Nacional 2013. Documentos de Trabajo N° 12. Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2012). Objetivos de Desarrollo del Milenio – Informe país Argentina 2012. Buenos Aires, CN-CPS-PNUD.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2011). “La reforma social: la nueva matriz de protección social de Uruguay – Plan de acción”. Disponible en [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma\\_social.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf), visitado en marzo de 2014.
- Filgueira, Fernando y Diego Hernández (2012). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Uruguay. Santiago de Chile, CEPAL.

- Fuentes, Guillermo (s/f). “El sistema de salud uruguayo en la post-dictadura: análisis de la reforma del Frente Amplio y las condiciones que la hicieron posible”. En Revista Uruguaya de Ciencia Política, Vol 19, N° 1, ICP, Montevideo.
- Gabinete Social de la República del Paraguay (2010). “Paraguay para todos y todas – Propuesta de política pública para el desarrollo social 2010–2012”, mimeo.
- Gabinete Social de la República del Paraguay (2011). Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010 – Primer informe de gobierno. Disponible en <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/Paraguay/Informe-ODM-2010.pdf>, visitado en marzo de 2014.
- Gabinete Social de la República del Paraguay (2012). “Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010 – Primer informe de gobierno”, presentación realizada en el Encuentro “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el MERCOSUR – estado de situación y perspectivas”, abril de 2012.
- Gabinete Social de la República del Paraguay (2013). “Plan Nacional Sembrando Oportunidades – Resumen Ejecutivo”, mimeo.
- Gobierno de Chile – Naciones Unidas (2010). “Objetivos de Desarrollo del Milenio: tercer informe del Gobierno de Chile”. Disponible en <http://www.pnud.cl/odm/tercer-informe/Tercer%20Informe%20Nacional%20ODM%20Chile%202010.pdf>, visitado en marzo de 2014.
- Gobierno de Chile – Ministerio de Desarrollo Social (s/f). “Ingreso Ético Familiar – Hacia un Chile de Seguridades y Oportunidades”, mimeo.
- Lavigne, Milena (2012). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay. Santiago de Chile, CEPAL.
- Lustig, Nora, George Gray Molina, Sean Higgins y otros (2012). The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: a synthesis of results. CEQ Working paper Nro. 3, Tulane University, Inter-American Dialogue, Commitment to Equity, CIPR.

- Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2013). Informe de política social 2012. Disponible en <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ipos-2012/index.html>, visitado en marzo de 2014.
- Naciones Unidas Uruguay (2010). Objetivos de desarrollo del milenio: desafíos y oportunidades para Uruguay. Disponible en [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/Uruguay/Uruguay\\_MDGReport\\_2010\\_SP.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/Uruguay/Uruguay_MDGReport_2010_SP.pdf), visitado en marzo de 2014.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2012). Uruguay Crece Contigo – La infancia primero. Disponible en <http://www.crececontigo.opp.gub.uy>, visitado en marzo de 2014.
- Olesker, Daniel (2013). “El sistema de protección social en Uruguay”, presentación realizada en el Seminario Internacional “Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal”, realizado en Montevideo, 4 y 5 de diciembre de 2013.
- Peroni, Andrea y Sonia Pérez (2013). “Focalización ¿puerta de acceso individual a los sistemas de protección social, o espacio de fragmentación social?”. Ponencia presentada en el XVIII Congreso del CLAD, realizado en noviembre de 2013 en Montevideo, Uruguay.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) (2010). República Argentina. Objetivos de Desarrollo del Milenio: rendición de cuentas 2010. Buenos Aires, PNUD.
- PNUD (2013). Informe de desarrollo humano 2013 – El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso. Nueva York, PNUD.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2013). Reporte Social 2013: principales características del Uruguay Social. Montevideo.
- Repetto, Fabián (2014). “La política social argentina: una mirada político social a sus reformas y desafíos”. En *El Estado en acción*, Carlos Acuña (comp), Buenos Aires, Fundación OSDE y Siglo XXI Editores.
- Repetto, Fabián y M. Fernanda Potenza Dal Masetto (2013). *Sistemas de protec-*

ción social en América Latina y el Caribe: Argentina. Santiago de Chile, CEPAL.

Repetto, Fabián, Gala Diaz Langou y M. Fernanda Potenza Dal Masetto (2013), “¿Hacia un sistema de protección social integral y federal? Hallazgos y desafíos de la implementación de seis programas de protección social en diez provincias de la Argentina”. Ponencia presentada en el XVIII Congreso del CLAD, realizado en noviembre de 2013 en Montevideo, Uruguay.

República de Chile – Senado (2012). Retrato de la desigualdad en Chile. Santiago de Chile.

Robles Farías, Claudia (2011). El sistema de protección social de Chile: una mirada desde la igualdad, Documento de Proyecto. Santiago de Chile, CEPAL – ASDI.

Robles Farías, Claudia (2013). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile. Santiago de Chile, CEPAL.

Staab, Silke (2013). Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile, Serie Políticas Sociales Nro. 180. Santiago de Chile, CEPAL-UNICEF.



## ANEXOS

*Cuadro 1: Evolución de la pobreza, países del Cono Sur: 2002 – 2012*

Años	Países									
	Argentina (*)	Chile			Uruguay			Paraguay		
	urbano	total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
2002	45,4	...	...	...	...	10,0	...	...	...	...
2003	...	18,7	18,5	20,0	...	...	...	64,1	59,2	70,4
2004	34,9	...	...	...	...	14,3	...	62,6	57,7	69,0
2005	30,6	...	...	...	...	12,7	...	56,9	53,4	61,6
2006	24,8	13,7	13,9	12,3	...	...	...	...	...	...
2007	...	...	...	...	11,3	11,7	6,9	60,0	54,4	67,6
2008	...	...	...	...	8,2	8,5	5,1	56,9	50,3	66,3
2009	11,3	11,5	11,7	10,4	6,1	6,3	3,2	56,0	48,2	67,1
2010	8,6	...	...	...	4,8	4,9	1,8	54,8	46,5	66,6
2011	5,7	11,0	11,3	8,7	3,5	3,6	2,3	49,6	42,9	59,3
2012	4,3	...	...	...	3,1	3,2	1,5	...	...	...

(\*) Los únicos datos disponibles corresponden al total de aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC. Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>

*Cuadro 2: Evolución de la indigencia, países del Cono Sur: 2002 – 2012*

Años	Países									
	Argentina (*)	Chile			Uruguay			Paraguay		
	urbano	total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
2002	20,9	...	...	...	...	1,3	...	...	...	...
2003	...	4,7	4,4	6,2	...	...	...	36,2	27,7	47,1
2004	14,9	...	...	...	...	2,6	...	32,7	25,4	42,2
2005	11,9	...	...	...	...	2,2	...	27,6	21,5	35,9
2006	9,6	3,2	3,2	3,5	...	...	...	...	...	...
2007	...	...	...	...	1,5	1,6	0,9	31,4	23,5	42,4
2008	...	...	...	...	1,5	1,6	1,0	30,1	20,9	43,1
2009	3,8	3,6	3,5	4,4	0,9	0,9	0,6	30,4	19,0	46,6
2010	2,8	...	...	...	0,6	0,6	0,3	30,7	19,4	46,8
2011	1,9	3,1	3,0	3,8	0,4	0,4	0,3	28,0	18,2	42,1
2012	1,7	...	...	...	0,4	0,5	0,3	...	...	...

(\*) Los únicos datos disponibles corresponden al total de aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC. Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>

Cuadro 3: Evolución del Coeficiente de Gini, países del Cono Sur: 2002 – 2012

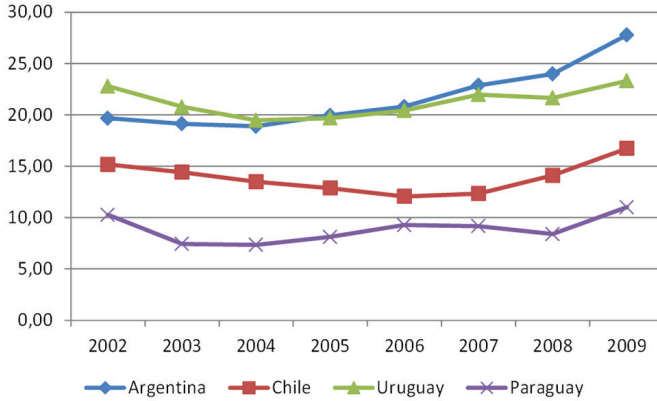
Años	Países									
	Argentina (*)	Chile			Uruguay			Paraguay		
	urbano	total	urbano	rural	total	urbano	rural	total	urbano	rural
2000	0,544	0,564	0,558	0,511	...	0,447	...	...	...	...
2001	0,560	...	...	...	...	0,452	...	0,558	0,511	0,524
2002	0,578	...	...	...	...	0,455	...	...	...	...
2003	...	0,552	0,547	0,507	...	...	...	0,563	0,529	0,568
2004	0,578	...	...	...	...	0,464	...	0,536	0,498	0,547
2005	0,558	...	...	...	...	0,451	...	0,528	0,508	0,506
2006	0,549	0,522	0,517	0,506	...	...	...	0,548	0,490	0,599
2007	...	...	...	...	0,456	0,457	0,405	...	...	...
2008	...	...	...	...	0,445	0,446	0,393	0,529	0,468	0,581
2009	0,510	0,524	0,524	0,466	0,433	0,433	0,382	0,512	0,438	0,584
2010	0,509	...	...	...	0,422	0,422	0,384	0,533	0,468	0,586
2011	0,492	0,516	0,515	0,478	0,402	0,402	0,359	0,546	0,487	0,596
2012	0,475	...	...	...	0,379	0,380	0,327	...	...	...

(\*) Los únicos datos disponibles corresponden al total de aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC. Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>

Cuadro 4: Evolución del gasto social como porcentaje del PBI, países del Cono Sur: 2002 – 2010

Años	Países			
	Argentina (a)	Chile (b)	Uruguay (a)	Paraguay (b)
2002	19,67	15,17	22,79	10,27
2003	19,13	14,42	20,78	7,44
2004	18,89	13,48	19,47	7,35
2005	19,95	12,87	19,69	8,12
2006	20,81	12,06	20,43	9,27
2007	22,88	12,34	21,98	9,17
2008	23,98	14,11	21,65	8,40
2009	27,78	16,73	23,32	11,01
2010	...	15,64	...	11,01

Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>

**Gráfico 1: Evolución del gasto social como porcentaje del PBI, países del Cono Sur: 2002 – 2009**

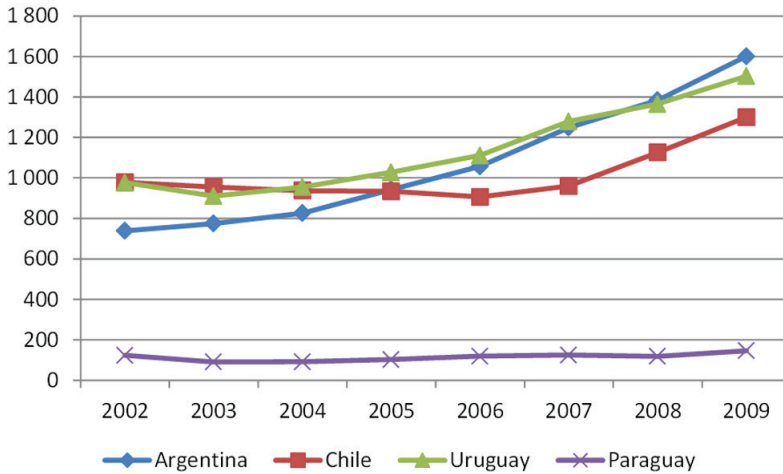
Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>

**Cuadro 5: Evolución del gasto social por habitante, países del Cono Sur: 2002 – 2010 (dólares a precios constantes de 2005)**

Años	Países			
	Argentina (a)	Chile (b)	Uruguay (a)	Paraguay (b)
2002	739	978	977	124
2003	775	955	911	91
2004	826	937	955	92
2005	943	934	1 028	103
2006	1 057	906	1 111	120
2007	1 249	960	1 279	125
2008	1 384	1 126	1 365	119
2009	1 601	1 300	1 503	147
2010	...	1 266	...	147

Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>

**Gráfico 2: Evolución del gasto social por habitante, países del Cono Sur: 2002 – 2009**  
(dólares a precios constantes de 2005)



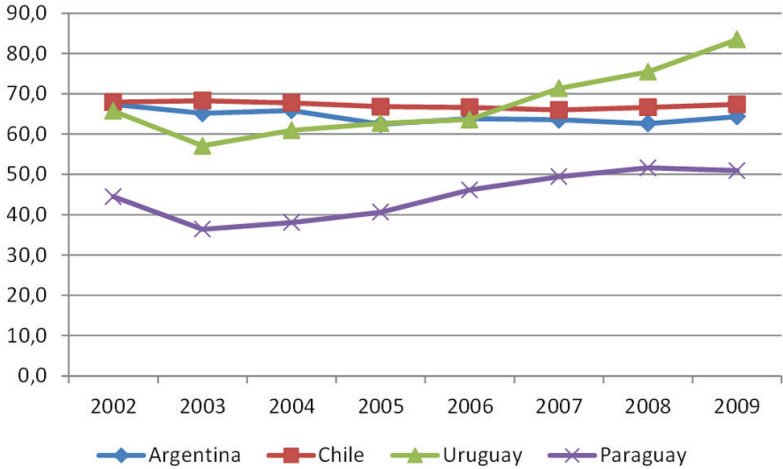
Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>

**Cuadro 6: Evolución del gasto social como porcentaje del gasto público total, países del Cono Sur: 2002 – 2010**

Años	Países			
	Argentina (a)	Chile (b)	Uruguay (a)	Paraguay (b)
2002	67,4	67,9	65,7	44,5
2003	65,1	68,3	57,1	36,4
2004	65,9	67,7	60,9	38,1
2005	62,4	66,8	62,7	40,6
2006	63,8	66,6	63,6	46,1
2007	63,5	66,0	71,4	49,4
2008	62,6	66,6	75,4	51,6
2009	64,3	67,4	83,5	50,9
2010	...	66,7	...	50,9

Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>

**Gráfico 3: Evolución del gasto social como porcentaje del gasto público total, países del Cono Sur: 2002 – 2009**



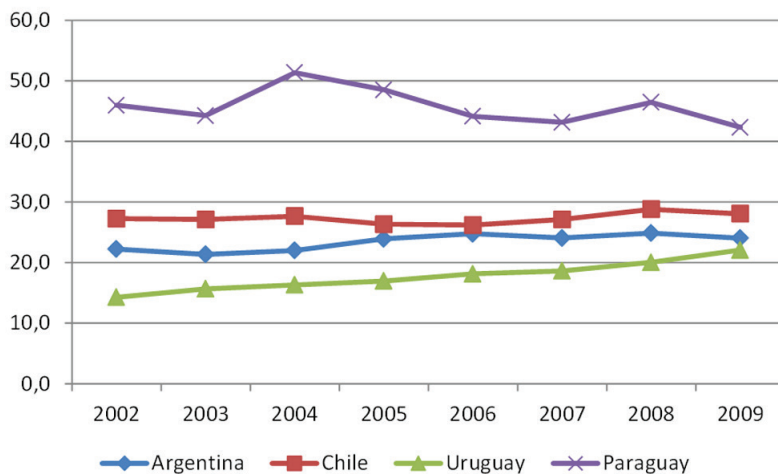
Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>

**Cuadro 7: Evolución del gasto social en educación como porcentaje del gasto público total, países del Cono Sur: 2002 – 2010**

Años	Países			
	Argentina	Chile	Uruguay	Paraguay
2002	22,2	27,3	14,3	46,0
2003	21,3	27,1	15,7	44,3
2004	22,0	27,6	16,3	51,4
2005	23,9	26,3	17,0	48,5
2006	24,8	26,2	18,1	44,1
2007	24,1	27,1	18,6	43,2
2008	24,9	28,8	20,0	46,4
2009	24,0	28,1	22,1	42,3
2010	...	28,1	...	42,3

Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>

**Gráfico 4: Evolución del gasto social en educación como porcentaje del gasto público total, países del Cono Sur: 2002 – 2009**



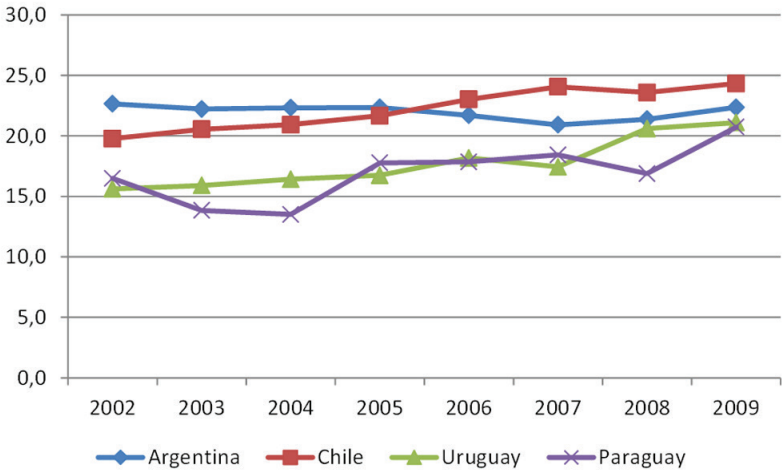
Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>

**Cuadro 8: Evolución del gasto social en salud como porcentaje del gasto público total, países del Cono Sur: 2002 – 2010**

Años	Países			
	Argentina	Chile	Uruguay	Paraguay
2002	22,6	19,8	15,6	16,5
2003	22,2	20,5	15,9	13,8
2004	22,3	20,9	16,4	13,5
2005	22,3	21,7	16,7	17,8
2006	21,7	23,0	18,2	17,9
2007	20,9	24,1	17,4	18,4
2008	21,4	23,6	20,6	16,9
2009	22,4	24,3	21,1	20,7
2010	...	24,8	...	20,7

Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>

Gráfico 5: Evolución del gasto social en salud como porcentaje del gasto público total, países del Cono Sur: 2002 – 2009



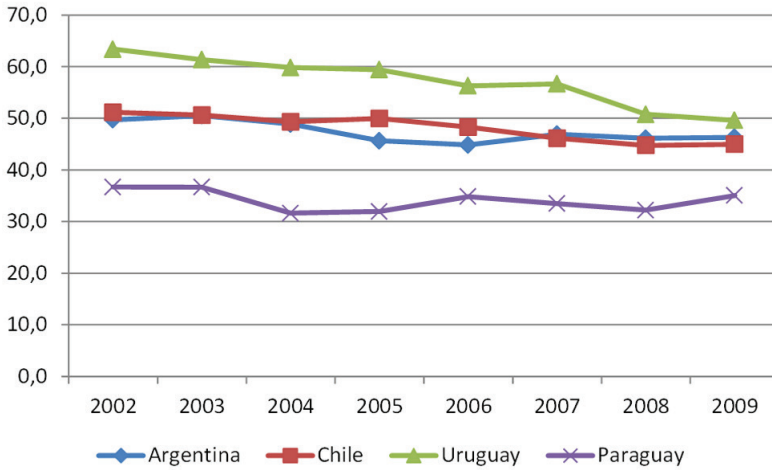
Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>

Cuadro 9: Evolución del gasto social en seguridad social como porcentaje del gasto público total, países del Cono Sur: 2002 – 2010

Años	Países			
	Argentina	Chile	Uruguay	Paraguay
2002	49,7	51,1	63,4	36,7
2003	50,5	50,6	61,4	36,7
2004	48,9	49,3	59,8	31,6
2005	45,7	50,0	59,4	31,9
2006	44,8	48,3	56,3	34,8
2007	46,9	46,1	56,7	33,5
2008	46,1	44,8	50,8	32,2
2009	46,3	45,0	49,6	35,0
2010	...	44,4	...	35,0

Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>

**Gráfico 6: Evolución del gasto social en seguridad social como porcentaje del gasto público total, países del Cono Sur: 2002 – 2009**



Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>

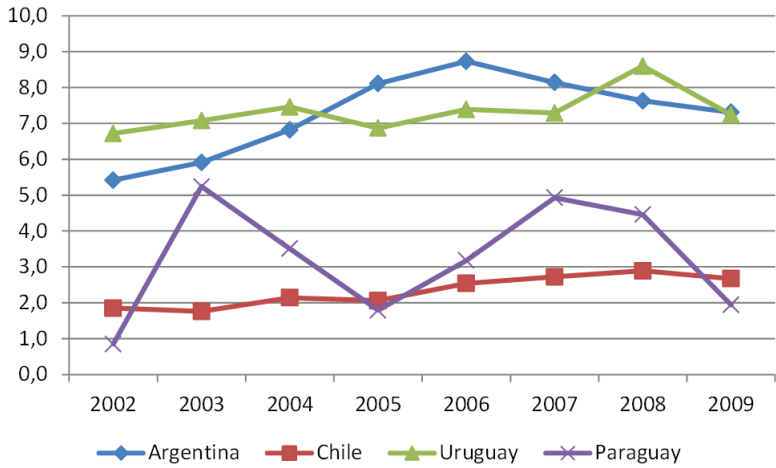
**Cuadro 10: Evolución del gasto social en vivienda y otros como porcentaje del gasto público total, países del Cono Sur: 2002 – 2010**

Años	Países			
	Argentina	Chile	Uruguay	Paraguay
2002	5,4	1,9	6,7	0,9
2003	5,9	1,8	7,1	5,2
2004	6,8	2,1	7,5	3,5
2005	8,1	2,1	6,9	1,8
2006	8,7	2,5	7,4	3,2
2007	8,1	2,7	7,3	4,9
2008	7,6	2,9	8,6	4,5
2009	7,3	2,7	7,2	1,9
2010	...	2,7	...	1,9

Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>



**Gráfico 7: Evolución del gasto social en vivienda y otros como porcentaje del gasto público total, países del Cono Sur: 2002 – 2009**



Fuente: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>



## **ESTUDIOS TRANSVERSALES**



# OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

## ENSEÑANZAS PARA EL DEBATE SOBRE LA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015

*Diana Alarcón<sup>81</sup> y  
Romulo Paes-Sousa<sup>82</sup>*

### Introducción

La decisión de realizar una cumbre de Naciones Unidas para el desarrollo en Septiembre 2015 ha creado grandes expectativas sobre la posibilidad de influir los principios normativos que guíen el desarrollo a nivel mundial en las próximas décadas. La discusión sobre el contenido y las características de la agenda de desarrollo post 2015 que se inició a nivel global en 2012 ha generado un intenso debate con consultas a nivel global, regional y en un gran número de países y con participación de múltiples actores: las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad científica, la academia, los parlamentarios, y grupos del sector privado, están aportando insumos a los varios procesos de consulta y negociación en Naciones Unidas.

La discusión sobre lo que debía ser la agenda de desarrollo post 2015 parte de la experiencia de más de una década de implementación de la agenda marcada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A partir de la Declaración del Milenio en el año 2000, los ODM aportaron una base común para evaluar el progreso hacia metas globales de desarrollo y se han convertido en un punto de referencia para definir las políticas nacionales y de los gobiernos locales. Los ODM han contribuido a orientar las prioridades de las políticas públicas hacia la reducción de la pobreza y la ampliación de la cobertura de servicios sociales básicos en educación, salud, agua y saneamiento. En este sentido, ha aportado una base común para comparar el avance que hacen los países hacia metas de desarrollo humano.

Una vez concluida la agenda de los ODM en 2015, se espera que una propuesta de desarrollo sostenible supere las limitaciones asociadas con los ODM. Estos han sido

---

81 Economista senior en el Departamento para Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas con sede en Nueva York.

82 Director del Centro de Río + PNUD para el Desarrollo Sostenible.

criticados por ser una agenda simplificada, que no puso suficiente atención a las causas de la pobreza y la desigualdad, que incorporó los temas ambientales de manera limitada y que definió objetivos pero no aportó guías sobre los medios para lograr dichos objetivos.<sup>83</sup> Se le ha criticado también por no poner suficiente atención a temas centrales para el desarrollo, tales como el empleo productivo, seguridad humana, desigualdad, gobernabilidad, entre muchos otros que han surgido en las múltiples consultas realizadas alrededor de la agenda de desarrollo post 2015. En cuanto al proceso que llevó a la definición de objetivos e indicadores se ha criticado como un proceso "top-down" con relevancia solo para países de bajo ingreso.

Se espera que la agenda de desarrollo post 2015 retome y de continuidad a los aspectos del desarrollo humano contenidos en los ODM—pobreza, hambre, entre otros—pero que aporte una guía para enfrentar los nuevos desafíos del desarrollo: el deterioro del medio ambiente; la persistencia de desigualdades, brechas de conocimiento; cambios demográficos y sus manifestaciones en migración, urbanización, envejecimiento; conflictos, violencia, inseguridad; déficits de gobernanza a todos niveles, entre otros temas.

El objetivo de este estudio es hacer una revisión breve del avance registrado en los países de América Latina hacia el cumplimiento de los ODM y las políticas que guiaron dichos avances. A partir de aquí sugerimos algunas líneas de acción concreta (con referencias a la cooperación regional) que ayuden a dar continuidad a las políticas de reducción de pobreza en la región al tiempo que respondan a los retos que están surgiendo alrededor del concepto de desarrollo sostenible. En las secciones que siguen hacemos una descripción de los avances registrados en América Latina hacia los ODM a partir de información cuantitativa comparable; seguida de una discusión, en grandes líneas, del contexto macro y las políticas sociales que contribuyeron a lograr dichos resultados. En la tercera sección presentamos una síntesis del estado de discusión sobre la agenda de desarrollo sostenible (definida en sus dimensiones económica, social y medio ambiente) que nos permita ubicar los retos de las políticas públicas para la región en los años posteriores al 2015. En la última sección intentamos señalar algunas líneas de acción concretas para la cooperación regional que ayuden a potenciar su contribución en la implementación de una agenda ambiciosa de desarrollo sostenible.

---

83 El sistema de Naciones Unidas hizo una evaluación crítica de la agenda de los ODM como punto de partida para la discusión de la agenda post 2015. El documento se puede consultar en: [http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/mdg\\_assessment.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/mdg_assessment.pdf)

## **1. Avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe**

### **América Latina y el Caribe (ALC) en el contexto global**

El informe de seguimiento anual a los ODM da cuenta del avance logrado en cada una de las metas que hacen parte de los ODM.<sup>84</sup> En el informe de 2013 es claro que ALC es una de las regiones con los mayores avances hacia el cumplimiento de estos objetivos. La meta de reducir la pobreza extrema a la mitad fue alcanzada en la región en el año 2010, con una reducción en la proporción de personas que vivía con menos de \$1.25 dólares al día del 12% en 1990 al 6% en 2010. Hay avances importantes también para reducir la proporción de personas que padece hambre; de 15% de personas desnutridas en 1990-1992 a 8% en 2010-2012. La tasa de matriculación neta a nivel de educación primaria era de 88% en 1990 y 95% en 2010. El número de niños que no asisten a la escuela pero están en edad para hacerlo disminuyó de 7 millones en 1990 a 3 millones en 2011 y en la región ya se alcanzó la paridad entre niños y niñas que se inscriben a la enseñanza primaria.

En esta visión comparativa mundial hay otras metas que están cerca de ser alcanzadas. ALC se encuentra cerca de reducir a la mitad el número de personas que carecen de saneamiento básico como letrina o inodoro; en 1990 solo el 68% de la población tenía acceso a esos servicios, en 2011 ya alcanza a 82% de la población. La meta de acceso a mejores fuentes de agua potable se ha cumplido con 5 años de antelación, incrementando de 85% en 1990 a 94% en 2011 y en este mismo periodo el número de nuevos casos de tuberculosis se redujo algo más del 50%.

En otros renglones va a ser necesario acelerar esfuerzos. A pesar de los avances en la reducción de la tasa de mortalidad infantil (64%) no es claro que los países de la región podrán alcanzar la meta de reducción en dos tercios para el año 2015. Ampliar el acceso a servicios de salud reproductiva es indispensable para prevenir la mortalidad materna y reducir las altas tasas de maternidad entre adolescentes. En ALC el

---

84 El informe anual de los ODM se prepara cada año por las agencias de Naciones Unidas que tienen responsabilidad sobre cada uno de los indicadores que forman parte de esta agenda. Los indicadores de los ODM se estiman a partir de información estadística nacional pero se realizan los ajustes necesarios para producir indicadores comparables entre países. Dadas las limitaciones de información existentes, el seguimiento a los ODM en estos informes se hace a nivel global y regional. La División de Estadística de Naciones Unidas coordina este ejercicio y es el repositorio de la base de datos que alimenta estos informes. En el Anexo A se puede consultar la lista oficial de indicadores de los ODM. El informe global de seguimiento más reciente se puede encontrar en: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2013/Spanish2013.pdf>

proceso de urbanización ha sido muy rápido y a pesar de que se han mejorado las condiciones de vida en las ciudades hay grandes brechas por cubrir con servicios básicos de agua y saneamiento y mejoramiento de las viviendas.

El mayor rezago en el cumplimiento de los ODM en la región está relacionado a la sostenibilidad del medio ambiente. Hasta ahora no ha sido posible detener el avance de la deforestación; la mayor pérdida de bosques ocurre en Sudamérica.

En términos sub-regionales, el Caribe presenta grandes retos. La tasa de desnutrición es mayor en los países del Caribe cuando se les compara con el resto de la región y la mortalidad materna es mucho más alta (190 defunciones por cada mil nacimientos cuando en AL se registran 72 por cada mil). Después de África Subsahariana, el Caribe es la región con el mayor número de adultos que padecen VIH aun cuando hay mejoras sustanciales en el acceso a tratamiento para quienes viven con VIH/SIDA.

### **Avance hacia los ODM en la región**

La CEPAL ha dado seguimiento puntual al cumplimiento de los ODM a partir de una base de datos con indicadores comparables a nivel regional. Con el objetivo de reflejar las condiciones particulares de la región la CEPAL ha modificado la definición de algunos indicadores. El caso mas claro es la metodología para la estimación de la pobreza extrema; definida a partir del costo de la canasta básica en cada país en lugar de la línea de 1.25 dólares diarios que se usa en la evaluación global de los ODM. A partir de la metodología de la CEPAL, la incidencia de la pobreza extrema en América Latina y el Caribe era de 12.9 por ciento en 2008 (71 millones de personas) claramente por debajo del nivel que se registró en 1990 (22.6 por ciento) y muy cerca del cumplimiento de la primera meta del milenio.<sup>85</sup>

La incidencia de la pobreza tiene grandes variaciones. Hacia mediados de los 2000, en países como Honduras, Nicaragua, Bolivia, Paraguay y Guatemala entre 30 y 45 por ciento de la población estaba en condiciones de pobreza extrema, mientras que países como Chile, Uruguay, Costa Rica, Argentina, Brasil y Venezuela tenían menos del 10 por ciento de la población en pobreza extrema.

---

85 La información en esta sección está basada en los reportes de avance de los ODM que mantiene la CEPAL en su sitio: <http://www.eclac.cl/mdg> (accedido el 31 de enero 2014)



Estas diferencias entre países han marcado también distintos ritmos de avance. En el año 2008 Brasil, Chile y Perú habían logrado la meta de reducir la tasa de pobreza extrema a la mitad (respecto a 1990). Costa Rica, Ecuador y México estaban muy cerca de cumplir con esta meta pero en Bolivia, Colombia, Panamá, Paraguay y Uruguay los avances no han sido suficientes para lograr la meta de reducir la pobreza a la mitad. Evidentemente las condiciones específicas de cada país definen el ritmo al que es posible mejorar los ingresos de los más pobres; altos índices de pobreza requieren una mayor inversión de recursos para lograr una reducción significativa.

Los avances logrados en la región para “asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria” (meta 2a) junto con la meta de “eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria...” (meta 3ª) son un punto de partida importante para mejorar la equidad en otros ámbitos del desarrollo humano, incluido el cuidado de la salud. La cobertura de la educación primaria es prácticamente universal en la mayor parte de los países de América Latina, aun cuando en Dominica, Antigua y Barbuda, Islas Turcas y Caicos, República Dominicana y Jamaica hay entre 15 y 25 por ciento de niños y niñas que no asisten a la escuela primaria. Sin embargo, la meta de paridad de género en la educación primaria se ha cumplido en prácticamente todos los países de la región aun en aquellos en donde persiste el rezago educativo.

Garantizar acceso universal a la escuela primaria es importante para asegurar un piso mínimo de oportunidades para que los jóvenes continúen sus estudios y/o mejoren sus opciones en el mercado de trabajo. Si bien los niveles de terminación en primaria son altos, por encima del 80 por ciento en la mayoría de los países, en Nicaragua, Guyana, Guatemala, San Vicente y las Granadinas Suriname, Saint Kitts y Nevis y en República Dominicana entre el 30 y 50 por ciento de los estudiantes que ingresan a la primaria no logran terminarla. En otros países, Brasil, El Salvador, Honduras, y Paraguay el porcentaje de deserción es alrededor del 25 por ciento.

La extensión de la cobertura en educación primaria en la región ha permitido lograr altas tasas de alfabetización entre los jóvenes, por encima del 90 por ciento en la mayoría de los países, pero se mantienen rezagos importantes en Nicaragua, Guatemala, Belice y Haití en donde a mediados del 2000, había entre 20 y 38 por ciento de jóvenes analfabetas.

El progreso hacia la meta de “reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años” (meta 4a) ha sido muy rápido, solo Eu-

ropa, como región, logró un avance ligeramente superior al de América Latina.<sup>86</sup> Si bien en todos los países de la región se registran avances importantes en Paraguay, Bolivia y Haití se registran tasas superiores a 30 muertes infantiles por cada mil nacidos vivos y de acuerdo a algunas estimaciones solo 14 países de la región van a alcanzar la meta de los ODM.<sup>87</sup>

La meta de “haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA para 2015” (meta 6a) no se logró cumplir; en 2008 aproximadamente 2 millones de personas en América Latina vivían con VIH y existe el riesgo de que se expanda entre las mujeres, jóvenes e indígenas. Afortunadamente en el Caribe, donde se presenta la mayor incidencia del VIH/SIDA el número de nuevas infecciones empieza a decrecer. Cuba, Costa Rica, Chile y Brasil, están muy cerca de la meta de “lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten” (meta 6b) con una cobertura de entre 80 y 95%. Sin embargo en Bolivia y Paraguay sólo alrededor de la quinta parte de pacientes que viven con VIH tiene acceso a tratamiento.

Para el año 2008, la meta de “haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo.” (meta 6c) se ha cumplido en prácticamente todos los países, excepto Haití, República Dominicana y Venezuela donde, entre 2000 y 2008 se registró un aumento en el número de casos comunicados. Igualmente, la meta de “haber detenido y comenzado a reducir para el año 2015 la incidencia de la tuberculosis” (meta 6c) ya se cumplió aunque en países como Belice, Haití, Jamaica y Surinam todavía se registra un aumento de casos de tuberculosis debido a su asociación con el VIH/SIDA.

La meta relacionada a la mortalidad materna (meta 5a) ha sido, a nivel mundial, uno de los más grandes desafíos en la agenda de los ODM empezando por su medición que registra un alto grado de incertidumbre y sub-registro. En América Latina solo Uruguay, Puerto Rico y Martinica tienen una tasa de mortalidad materna similar a los países desarrollados (10 muertes por cada 100 mil nacidos vivos). En la mayoría

---

86 Entre 1990 y 2009 Europa logró una reducción del 52.1 por ciento en la tasa de mortalidad infantil, definida como el número de niños que mueren antes de cumplir un año de edad por cada mil nacidos vivos. En América Latina la reducción fue de 51.7 por ciento. Estimaciones de la CEPAL en base a tabulaciones de Naciones Unidas ([www.eclac.cl/mdg/hoja de avance del ODM 4](http://www.eclac.cl/mdg/hoja_de_avance_del_ODM_4)).

87 Los países que están en camino de cumplir la meta son: Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Granada, Guadalupe, Guatemala, México, Nicaragua. Cuba y Perú ya cumplieron la meta y República Dominicana está muy cerca de poder cumplirla.

de los países de la región, la mortalidad materna es mucho mayor.<sup>88</sup> Esta es una dimensión de desarrollo en donde la desigualdad en el acceso a servicios médicos adecuados, a una buena alimentación y a servicios sanitarios básicos se pone en evidencia con mayor claridad. La mayor incidencia de muertes maternas ocurre entre los grupos de mujeres más vulnerables con bajos niveles de ingreso y educación, en áreas rurales y entre mujeres indígenas.

El lento avance hacia el cumplimiento de la meta de reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes contrasta con la alta cobertura que existe en la mayoría de los países en la región en el acceso a los servicios de salud reproductiva. Proveer un acceso efectivo a servicios de calidad para las mujeres de los grupos más vulnerables es un tema que requiere una revisión de fondo.

La cobertura de los servicios de agua potable es en general alta en la mayor parte de los países de la región, de hecho hay países que han alcanzado, o están muy cerca de alcanzar la cobertura universal a este servicio: Barbados, Saint Kits y Nevis, Santa Lucía y Uruguay. Pero hay países en donde un 30-50% de la población no tiene acceso a agua potable, sobre todo en zonas rurales. Estos son los casos de Haití, Paraguay, Perú, Nicaragua y Brasil.

Los avances hacia la meta de “reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso a servicios básicos de saneamiento” (meta 7c) han sido más lentos. Aquí también, hay unos cuantos países que han logrado una cobertura universal; otros han cumplido o están muy cerca de cumplir la meta: Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, México, República Dominicana. Pero persisten grandes rezagos en la cobertura de los servicios de saneamiento en muchos países, sobre todo en zonas rurales, como ocurre en Brasil y México. En Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Perú, Haití, menos del 50% de la población cuenta con drenaje.

La meta que plantea mejorar la vida de la población que vive en tugurios (meta 7d) representa un reto importante en el contexto de la rapidez con la que se han expandido las zonas urbanas en ALC. En 1990, el 37% de la población en la región vivía en tugurios, para 2005 esa proporción había disminuido al 25%. Sin embargo, con el rápido crecimiento de la población urbana hoy existen todavía 106 millones de personas que viven en condiciones precarias. En Haití, Nicaragua, Bolivia, Guatemala, Belice y Jamaica, más del 40% de la población urbana vive en tugurios.

---

88 Un caso extremo se registra en Haití que en 2006 registró una tasa de 630 muertes maternas por 100 mil nacidos vivos.

La protección del medio ambiente presenta grandes rezagos en la región y no hay expectativas de que las metas del milenio, de por sí muy limitadas en temas ambientales, se vayan a cumplir. En prácticamente todos los países de la región, se registró una disminución en el porcentaje de la superficie cubierta por bosques y en algunos casos la deforestación avanza con gran rapidez. En Nicaragua, Honduras, Ecuador y el Salvador el porcentaje de la superficie cubierta por bosques se redujo en más del 20% entre 1990 y 2005. Dado el tamaño del territorio brasileño una reducción de cerca del 10% en este indicador ha resultado en grandes pérdidas de bosques.

Las emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita en la mayor parte de los países de la región son inferiores al promedio mundial pero hay algunos que se están acercando muy rápidamente a los promedios mundiales: México, Argentina, Jamaica, Barbados, Antigua y Barbuda y Surinam. Y hay países cuyas emisiones ya están por encima del promedio mundial: Venezuela, Bahamas, Trinidad y Tobago. Hay dos áreas en donde se registran avances importantes. En el periodo 1990-2007, con excepción de Argentina, todos los países lograron reducir el consumo de sustancias que agotan la capa de ozono. Y en la mayoría de los países se registró también un aumento en la proporción de áreas terrestres y marinas protegidas.

En la medida que los ODM fueron definidos como un estándar mínimo en aspectos básicos de desarrollo humano, estos ayudaron a poner el énfasis de las políticas públicas en temas relacionados con la pobreza extrema y la equidad. En América Latina, la región más desigual del mundo, la visión de desarrollo contenida en la agenda de los ODM hizo una contribución importante hacia la formación de consensos amplios y para legitimar las políticas hacia la reducción de la pobreza.

Los países de la región han hecho avances significativos hacia el cumplimiento de los ODM pero quedan grandes rezagos en aspectos básicos del bienestar que tendrán que ser atendidos en los próximos años. El avance desigual en el cumplimiento de los ODM al interior de cada país ha mostrado la importancia de una mirada más integral a la agenda de políticas para el desarrollo. Incluso en los países más grandes y con mayores recursos de la región, el avance hacia los ODM no fue uniforme, persisten grandes desigualdades en el acceso a servicios básicos y en el avance de indicadores básicos de desarrollo entre los grupos de población más vulnerables.

En un contexto de crecimiento económico favorable hasta 2008 y de políticas claramente redistributivas, varios países en la región lograron cumplir con la meta de reducción de la pobreza extrema, pero quedan grandes rezagos en la cobertura de

servicios básicos y en la calidad de los servicios, que requieren mayores inversiones y una mejor coordinación de políticas en los ámbitos económico, social y de medio ambiente.

La siguiente sección hace un breve recuento de las políticas sociales que acompañaron la implementación de los ODM en la región y el contexto en el que fueron implementadas.

## **2. Política social y contexto económico en los primeros años de los 2000**

El contexto de desarrollo que acompañó la implementación de políticas para lograr los ODM ayudó a acelerar su cumplimiento, especialmente a través de tres factores:

Primero, el crecimiento de la economía mundial en los años 2000-2008 ofreció un contexto dinámico para el logro de los ODM; de hecho, los mayores avances hacia estos objetivos en América Latina se registraron en este periodo (UN, 2013b). Además de los ingresos que generan las exportaciones desde la región, el rápido crecimiento de las remesas de trabajadores migrantes (de 20.2 billones de dólares en el año 2000 a un pico de 64.6 billones en 2008, según reportes oficiales<sup>89</sup>) fue una fuente importante de ingresos para las familias; contribuyó a reducir la pobreza y mejorar la inversión en educación y salud.

Segundo, a nivel global, la implementación de los compromisos hacia los ODM vino acompañada de un aumento significativo de los fondos destinados a asistencia oficial para el desarrollo; de alrededor de 65 billones de dólares en 1990 a un poco más de 103 billones en 2007.<sup>90</sup> Si bien América Latina capta una pequeña proporción de estos fondos, para los países de menor desarrollo estos recursos contribuye-

---

89 En realidad el volumen de remesas es superior a las cifras reportadas oficialmente. Aun así, en 2009 las remesas registradas en las estadísticas oficiales representaban el 19.3 por ciento del PIB en Honduras, el 17.3 en Guyana el 15.7 en El Salvador, el 15.4 en Haití, 13.8 en Jamaica, 10.3 en Nicaragua, 9.8 en Guatemala; aun cuando en términos absolutos, el país con mayor recepción de remesas en 2010 fue México con 22.6 billones de dólares. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/LAC.pdf> (consultado el 17 de marzo 2014)

90 Estos datos están calculados a precios y tipo de cambio de 2004 (UN, 2008). Producto de las políticas de austeridad fiscal en los países de la OECD, el volumen destinado a asistencia oficial para el desarrollo ha disminuido por dos años consecutivos en 2011 y 2012 (UN, 2013a)

ron a aumentar la inversión social y acelerar el progreso hacia los ODM.<sup>91</sup>

Tercero, los cambios demográficos que están ocurriendo en América Latina en las últimas décadas han contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población. A medida que las tasas de fecundidad se reducen, familias más pequeñas, con un menor número de dependientes han logrado mejorar sus ingresos per cápita.

Estos tres factores ofrecieron un ambiente macro favorable para el logro de los ODM pero fueron las políticas públicas redistributivas de la región y un aumento considerable del gasto social las que ayudaron a traducir este entorno favorable en resultados concretos.

### **Gasto social**

En un contexto de crecimiento económico dinámico, el gasto público per cápita para los sectores sociales creció a una tasa de 6.1% anual en el periodo 2003–2008 con un aumento acumulado del 43% en este periodo (UN, 2013b). El aumento en el gasto social se explica, no solo por el crecimiento económico y el consiguiente aumento del gasto público, hubo también una clara decisión de parte de los gobiernos para aumentar la orientación del gasto hacia los sectores sociales. En los años 2009–10 el gasto social representaba 62.6 por ciento del gasto público total (desde 45.7% en 1991–2) y el 16.6 por ciento del producto interno bruto (desde el 11.2% en 1991–2). Más de la mitad del aumento en el gasto social se explica por el aumento en la seguridad y protección social, seguido por un aumento en el gasto en educación, salud y vivienda en ese orden.

Si bien la orientación del gasto social aumentó en general, existen grandes diferencias en la capacidad de financiamiento en los distintos grupos de países en la región. Países de bajo y medio-bajo índice de desarrollo humano (IDH) tenían un gasto social per cápita de 185 dólares en 2010 mientras que los países con un IDH alto podían gastar 1,423 dólares per cápita. En general, los países que tienen los más altos IDH tienen también un mayor porcentaje de personas mayores, de tal manera que una parte del aumento en el gasto social fue absorbido por el pago de pensiones que,

---

91 En 1990 América Latina captaba el 9 por ciento del total de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), este porcentaje se redujo al 7 por ciento en 2008 (UN, 2013b). La reducción de los fondos de AOD que se ha observado en los dos últimos años va a complicar la posibilidad de acelerar el progreso hacia los ODM en los países más pobres de la región. El MDG Gap Task Force Report 2013 reporta una contracción de la AOD por segundo año consecutivo; de 134 billones en 2011 a 125.9 billones en 2012 [http://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg\\_gap/index.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_gap/index.shtml).

en la región, tienden a ser inequitativos. Pero una parte importante del aumento en el gasto social se destinó también a financiar programas para la reducción de la pobreza extrema, la educación y salud y para financiar programas no contributivos de protección social.

### **Programas de transferencias condicionadas de ingresos**

En los primeros años de la década de los 2000, los programas de transferencias condicionadas (PTC) introdujeron elementos innovadores a la política social, con una propuesta para reducir la pobreza extrema y mejorar la educación y salud de las familias. Las familias que reciben ingresos del gobierno se hacen responsables de garantizar la asistencia de los niños a la educación primaria y de acudir a las clínicas de salud con cierta regularidad. Hacia 2010, 18 países de la región habían adoptado PTCs con beneficios para 129 millones de personas, casi una cuarta parte de la población en América Latina (Paes-Sousa, et al, 2013). En el caso de los programas más grandes, en Brasil, Colombia y México, entre el 50 y 55% de las familias en condiciones de pobreza reciben transferencias (Stampini y Tornarolli, 2012).

Con una inversión de entre el 0.3 y 0.4% del PIB, el impacto de estos programas depende, evidentemente, de la extensión de la pobreza en cada país; del volumen de recursos que logran movilizar estos programas y de la calidad de la gestión. Esto último en dos sentidos: i) para hacer una identificación correcta de las familias beneficiarias y ii) para lograr una buena articulación con la provisión de servicios educativos y de salud; cuando menos al nivel de garantizar acceso a estos servicios.

En un estudio reciente de 6 países (Brasil, Colombia, Honduras, Jamaica, México, y Perú) representativos de países de distinto tamaño, distintas estructuras de gobierno, estadio de desarrollo diverso y con diferencias en el tamaño y cobertura de los programas, Paes-Sousa, et al (2013) reportan impactos positivos y significativos en varios indicadores que hacen parte de los ODM. Guardando las diferencias entre países, la introducción de los PTC han contribuido a reducir la pobreza extrema y la desnutrición,<sup>92</sup> y han sido un factor importante para el cumplimiento de las metas en educación y salud.

---

92 Stampini y Tornarolli (2012) estiman que la incidencia de la pobreza en la región sería 13 mayor, en promedio sin PTCs y que en los 18 países con PTCs la incidencia de la pobreza y la brecha de pobreza, dos indicadores de los ODM, se redujeron.

Una de las grandes aportaciones de estos programas ha sido la introducción de sistemas rigurosos de monitoreo y evaluación. Estos han permitido no solo afinar la gestión y efectividad de estos programas, han sido también un factor importante para garantizar su continuidad en el tiempo más allá de los cambios de gobierno. Hacia adelante, hay varios retos para mejorar la gestión de estos programas; la construcción de registros únicos de beneficiarios, una mejor selección de beneficiarios con mejor acompañamiento de las familias y sistemas de pago automático son esenciales para mejorar su impacto.

Pero el mayor reto es lograr una mejor coordinación de acciones entre los PTC y los ministerios de protección social, educación y salud y con las autoridades locales. Sin una mayor inversión en educación y salud, que acompañe la expansión de la demanda de esos servicios, la efectividad de los programas se reduce. Dar acceso a los chicos a la escuela primaria es importante pero no condición suficiente para garantizar aprendizaje y lo mismo sucede en el área de la salud, el simple acceso a clínicas no es suficiente para garantizar atención adecuada para la salud.<sup>93</sup>

## **La dinámica laboral**

Para la mayoría de las familias, sobre todo en países altamente urbanizados, lo que ocurre en los mercados de trabajo es fundamental para definir su nivel de vida y sus expectativas de futuro. El 80% del ingreso de las familias en América Latina proviene del mercado laboral (UN, 2013). Las políticas públicas que contribuyen a mejorar la inserción laboral de las personas facilitan la movilidad social de las familias. En la agenda de los ODM la meta de “alcanzar empleo pleno y productivo, y trabajo decente...”<sup>94</sup> (meta 1b) se miden a partir de cuatro indicadores: la tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada, la tasa de ocupación, la proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar por día y la proporción de la población que trabaja por cuenta propia o como trabajadores familiares auxiliares con respecto al empleo total.

Todos estos indicadores muestran una mejora en las condiciones de empleo en la región, aunque el progreso, en general, ha sido lento. El crecimiento del PIB por persona empleada solo aumentó en 0.9% anual en 1992-2008; la proporción de personas empleadas en relación a la población total aumentó del 55.0% en 1990 al

---

93 Una discusión detallada de estos temas se encuentra en Paes-Sousa, et.al (2013)

94 Meta 1B de los ODM



59.8% en 2008 y la proporción de trabajadores vulnerables se redujo muy ligeramente del 35.2 al 34.3%. Dentro de la meta de empleo, la proporción de trabajadores que viven en la indigencia es el único indicador que se redujo sustancialmente, del 17.8% en 1990 al 11.3% en 2008. Las variaciones en el comportamiento entre países y entre zonas urbanas y rurales dentro de cada país son ciertamente grandes. Aún en los países con mejores resultados, mejorar las condiciones de empleo sigue siendo uno de las grandes retos.

En una revisión de las tendencias en la distribución del ingreso en América Latina en el periodo 2000-2006, López-Calva y Lustig (2010) encontraron una mejora significativa en la distribución del ingreso en once países: Ecuador, Paraguay, Brasil, Bolivia, Chile, República Dominicana, México, Perú, El Salvador, Argentina y Panamá.<sup>95</sup> Los autores encontraron que la expansión de la cobertura educativa fue un factor clave para reducir la desigualdad en la distribución de los ingresos laborales.<sup>96</sup> A partir de una cobertura amplia del sistema educativo, los países de la región estuvieron en condiciones de aumentar la oferta de trabajadores calificados lo cual ayudó a disminuir el premio a la educación superior y por tanto las diferencias entre los salarios percibidos por trabajadores con distintos niveles de calificación. En países que vivieron el boom de las materias primas en los primeros años del 2000, como Argentina, el aumento en la demanda de trabajadores menos calificados con el consecuente aumento en el salario mínimo contribuyeron también a reducir la desigualdad.

Un estudio reciente de Brasil (Hoffmann 2013)<sup>97</sup> muestra que alrededor del 58 por ciento de la reducción en la desigualdad de ingresos en el periodo 2001-2011 se explica por cambios ocurridos en la distribución de salarios y ganancias. Un mercado de trabajo dinámico se ha traducido en menos desempleo, un aumento del porcentaje de trabajadores en el sector formal y una reducción de la disparidad en los salarios para trabajadores con distintos niveles de calificación. Si bien hay varios factores que explican esta convergencia, una rápida expansión de la cobertura educativa ha mejorado la inserción de los trabajadores al mercado laboral.

---

95 En tres países la distribución del ingreso empeoró: Uruguay, Costa Rica, Honduras y hay otros tres países en donde la dirección de cambios no es clara: Venezuela, Guatemala y Nicaragua. Dependiendo de la disponibilidad de datos en las encuestas de hogares, en el estudio se compara el coeficiente de Gini de los países analizados en los años alrededor de 2000-2006.

96 Estos resultados corresponden al análisis detallado que presentan los autores para Argentina, México, Brasil y Perú.

97 Citado por Reis, 2014.

En 16 países las políticas públicas facilitaron también un aumento en el salario mínimo en términos reales (UN, 2013b) y en el caso específico de Brasil, se crearon incentivos para reducir la informalidad laboral y contribuyeron a extender la cobertura de la protección social, sobre todo entre los trabajadores rurales (Reis, 2014). El aumento en el valor real del salario mínimo fue clave para mejorar los ingresos de los trabajadores poco calificados en términos reales y ha contribuido a mejorar el ingreso de los jubilados y pensionistas en aquellos países donde las pensiones están indexadas al valor del salario mínimo. En Brasil, por ejemplo, la política de actualizar el valor del salario mínimo de 2012 al valor real que tenía en el año 2006 permitió un aumento del salario mínimo del 30 al 40 por ciento en relación al salario promedio.

Adicionalmente, varios países de la región introdujeron o ampliaron la cobertura de programas como seguros de desempleo, creación de empleos de emergencia y transferencias de ingresos con el objetivo de reducir el impacto de la crisis de 2008-9 (UN, 2013b). Un mejor acceso al mercado de trabajo formal aumenta el grado de protección de los trabajadores porque da mayor estabilidad a sus ingresos y les da acceso a prestaciones, aun cuando la composición de las prestaciones tiene grandes variaciones entre países e incluso al interior de cada país. Dependiendo del país, las prestaciones pueden incluir: seguro de salud, ayuda para transporte, ayuda alimentaria y fondo de pensiones. Un tema de agenda hacia adelante es la creación de un piso de protección social universal que garantice un paquete mínimo de prestaciones y acceso a servicios.

Esta revisión de los factores que están detrás de la reciente mejoría en la distribución de ingresos, apunta hacia dos conclusiones: i) la importancia de la educación como un factor clave de movilidad de las personas y ii) la importancia de apoyar, desde las políticas públicas, un funcionamiento dinámico de los mercados de trabajo con incentivos hacia la formalización del trabajo, aumento de los salarios mínimos y extensión de la protección social.

Todos estos son temas para la agenda de desarrollo en la región en los próximos años que requieren de una visión integral de desarrollo y mejor coordinación de las políticas públicas hacia el logro de objetivos compartidos en los ámbitos económico, social y para el medio ambiente.

### 3. Hacia el desarrollo sostenible en una agenda global post 2015

Si bien la experiencia de implementación de los ODM ha sido mixta con avances desiguales entre países y al interior de cada país, en el debate actual hay un amplio reconocimiento de la contribución que hizo esta agenda global para mejorar la coordinación de esfuerzos a nivel internacional, regional y nacional. A unos meses del plazo fijado como término de la agenda de los ODM, se ha generado una discusión amplia, con participación de todos los actores, alrededor de la agenda de desarrollo global posterior al 2015. El concepto de desarrollo sostenible está sirviendo como eje para articular una visión de desarrollo más integral que incluye el medio ambiente como una dimensión relevante al desarrollo.

La discusión sobre desarrollo sostenible fue introducida por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas en el Informe Brundtland en 1987, pero fue en la Declaración de Río en 1992 que el concepto de desarrollo sostenible se convirtió en el principio que ordena la discusión sobre la agenda de desarrollo post 2015.

En el documento de Río+20, *El Futuro que Queremos*, los gobiernos representados en Naciones Unidas reafirmaron su *compromiso hacia el desarrollo sostenible [asegurando] la promoción de un futuro sostenible en lo económico, social y medio ambiente* (UN, 2012). El mismo documento hizo un llamado para iniciar un proceso de discusión y consulta hacia la elaboración de una propuesta que permita incorporar, de manera equilibrada, las dimensiones económica, social y de medio ambiente en una sola agenda de desarrollo.

En un foro político de alto nivel organizado en Naciones Unidas el 24 de septiembre del 2013, Dilma Rousseff, Presidenta de Brasil, dijo en su intervención: “después de Río+20, la palabra *desarrollo* nunca más dejará de estar asociada al calificativo *sustentable*... la pobreza no es un problema exclusivo de los países en desarrollo, así como la protección ambiental tampoco es una meta para cuando la pobreza haya sido superada... llegamos a una síntesis sobre crecimiento, erradicación de la pobreza y preservación del medio ambiente, construyendo una triada que fundamenta nuestra acción”

Sobre estos principios, la discusión sobre la agenda global de desarrollo post 2015 busca llegar a una propuesta que permita incorporar, de manera equilibrada, las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo. Definir las prioridades que

guién el diseño de las políticas públicas a nivel global y al interior de cada país está resultando un ejercicio complejo.

En Naciones Unidas, el grupo intergubernamental de trabajo (OWG por sus siglas en inglés) que está preparando una propuesta de Objetivos de Desarrollo Sostenible inició una consulta amplia sobre los temas que debían ser considerados como parte de esta agenda. A un año de haber iniciado las consultas, el OWG definió 19 áreas prioritarias en la conceptualización de la nueva agenda: erradicación de la pobreza; seguridad alimentaria; salud y cambios demográficos; educación; equidad de género y empoderamiento de las mujeres; agua y saneamiento; energía; crecimiento económico; industrialización; infraestructura; empleo y trabajo decente; equidad; ciudades sostenibles y asentamientos humanos; patrones de producción y consumo sostenibles; clima; recursos marinos, océanos y mares; ecosistemas y biodiversidad; medios de implementación para el desarrollo; sociedades sin violencia, en paz y con capacidad institucional para el desarrollo. La simple enumeración de los temas en la agenda da cuenta de la complejidad de la tarea de definir una agenda global de desarrollo sostenible, que sea al mismo tiempo efectiva en la definición de prioridades.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) van a ser definidos en los próximos meses a partir del consenso entre gobiernos miembros de Naciones Unidas. Traducir esta diversidad de temas en una agenda que articule las tres dimensiones de desarrollo, con una definición clara de prioridades y con un marco transparente para el monitoreo y evaluación de resultados no va a ser una tarea sencilla en el plano global y va a ser un ejercicio igualmente complejo al interior de cada país. Independientemente de su formulación final, hay un consenso emergente en el sentido de que una agenda de desarrollo sostenible post 2015 tendrá que dar continuidad al compromiso que se inició con los ODM hacia la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; la educación y salud primaria universales; la equidad de género y para mejorar las condiciones de empleo.

Algunas preguntas en esta discusión son: ¿Qué significa hacer compatibles los objetivos de desarrollo social con equidad y sostenibilidad del medio ambiente? ¿Cuál es el tipo de crecimiento económico que ayuda a apuntalar el desarrollo social con equidad y sostenibilidad ambiental? ¿Cómo resolver los posibles trade-offs entre crecimiento económico, desarrollo social y protección del medio ambiente? En el contexto particular de cada país, estas respuestas deberán reflejar las condiciones de desarrollo y las prioridades de cada país.

## La dimensión de medio ambiente en América Latina

A pesar de que la tasa de deforestación se ha reducido, América Latina y el Caribe es la región que presenta la mayor pérdida de superficie cubierta por bosques con la consecuente pérdida de biodiversidad y aumento en la emisión de gases de efecto invernadero.

Cerca del 25% de la matriz energética de la región se genera con fuentes renovables—fundamentalmente hidroeléctricas—pero solo una pequeña parte proviene de fuentes renovables no convencionales. Si bien las emisiones de gases con efecto invernadero son bajas en relación al promedio mundial, siguen estando íntimamente ligadas al crecimiento de la economía. Si la matriz energética no cambia, el crecimiento económico de la región seguirá asociado a la generación de gases contaminantes.

Por otro lado, cerca de 40 millones de latinoamericanos no tienen acceso a fuentes modernas de energía, esto es el 75% de la población en condiciones de pobreza. Una propuesta para expandir la cobertura de energía moderna y mantener un crecimiento económico sostenido, tendrá que incorporar alternativas para hacer más eficiente el uso de energía y para aumentar la generación de energía a partir de fuentes renovables no convencionales

La creciente vulnerabilidad a los desastres naturales, sobre todo en países de Centroamérica y el Caribe, requiere de una estrategia integral de largo plazo. El cambio climático está generando un mayor número de desastres naturales y cada uno de mayor intensidad.<sup>98</sup> Una publicación reciente reporta 90 desastres naturales de grandes consecuencias a partir de 1972 con un costo estimado de más de 200 billones de dólares, altas pérdidas de vidas, viviendas, cultivos, animales, fuentes de agua, tierra para el cultivo (UN, 2013b). Un solo desastre natural provoca retrocesos de años en los niveles de desarrollo de los países más afectados.<sup>99</sup> El impacto de estas catástrofes naturales es más severo entre las poblaciones en condiciones de pobreza y vulnerabilidad que dependen directamente de los recursos naturales y/o que viven en zonas ecológicamente degradadas, en viviendas precarias y con menos recursos para protegerse contra riesgos, incluida su baja capacidad para movilizarse cuando ocurren los desastres naturales. Una estrategia de desarrollo sostenible ten-

---

98 Véase WESS 2009, UN 2013b, entre muchos otros estudios sobre el tema

99 Tal vez el caso más extremo es el terremoto en Haití en el año 2010 donde más de 200 mil personas murieron y con un costo económico cercano al 120% del PIB de Haití en 2009 (UN, 2013)

drá que construir alternativas de largo plazo para reducir el impacto de los desastres naturales sobre todo entre las poblaciones más vulnerables

#### **4. A dos décadas de políticas para la reducción de pobreza y desigualdad: retos pendientes y el espacio de la cooperación regional**

Una de las lecciones que dejó la implementación de políticas para el logro de los ODM es que la cobertura universal de servicios básicos es fundamental para crear un piso mínimo de equidad en el acceso. Pero una vez cubierta esta primera fase el énfasis tiene que volcarse a mejorar la calidad de los servicios, también con carácter universal, para ofrecer una educación de calidad más allá de la enseñanza primaria, servicios de salud que correspondan al perfil epidemiológico de la población, mejores oportunidades de trabajo productivo con empleos decentes y un piso de protección social universal.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe han acumulado experiencias valiosas en la implementación de políticas sociales innovadoras. Los PTC han sido un instrumento clave para reducir la pobreza extrema pero también han mostrado las dificultades para lograr una buena coordinación entre la asistencia social y la provisión de servicios básicos en educación y salud (Paes-Sousa, et.al (2013)). Una propuesta de desarrollo sostenible más ambiciosa va a requerir un mayor esfuerzo de coordinación y articulación de objetivos al interior de los sectores sociales pero también entre las políticas económicas, sociales y del medio ambiente. Una propuesta de desarrollo sustentable impone también mucho mayores requerimientos de inversión de parte del estado y por tanto una discusión urgente sobre las distintas alternativas para generar ingresos fiscales que permitan aumentar la cobertura y calidad de los servicios públicos al tiempo de avanzar hacia la sostenibilidad del medio ambiente.

La implementación de una agenda de desarrollo más ambiciosa en América Latina tendrá que construir sobre la experiencia acumulada en la región. A partir de la revisión que hemos hecho en este trabajo, intentamos a continuación recoger algunas de las enseñanzas que han dejado la implementación de los programas y políticas sociales de mayor significación

## **Políticas efectivas para reducir la pobreza**

Las transferencias condicionadas de ingresos para la población en extrema pobreza y con poco acceso a los mercados de trabajo formales han sido exitosas. Hay 18 países en América Latina que adoptaron este tipo de programas. Los programas de transferencia de ingresos más antiguos cuentan ya con 15 años de implementación. Dar continuidad a estos programas para completar el objetivo de erradicación de la pobreza requiere de mayores inversiones, no solo para extender las transferencias de ingresos al resto de las familias en condiciones de pobreza, sino para financiar las inversiones adicionales para mejorar los servicios de educación y salud. Los recursos del financiamiento al desarrollo de parte de las instituciones multilaterales, a nivel regional e internacional, van a jugar un papel clave para dar continuidad a estas políticas.

Hay varias áreas, en la gestión de estos programas que quedan por afinar:, el desarrollo de tecnología para mejorar los registros de beneficiarios (catastro único en Brasil); para mejorar la selección de beneficiarios (modelos de México y Colombia); para mejorar la forma de pago a los beneficiarios (solo Brasil hace pagos mensuales); para mejorar el uso de los beneficios de parte de las familias; para mejorar la metodología de acompañamiento de las familias con el fin de dar seguimiento a su trayectoria y facilitar la evaluación de impacto de los programas (al momento, ningún país ha implementado un modelo de evaluación de impacto). Todas estas son áreas donde la cooperación regional y la contribución de las instituciones multilaterales van a jugar un papel importante.

El aumento en el valor real del salario mínimo, un mejor acceso al mercado de trabajo formal y la creación de un piso de protección social universal que garantice un paquete mínimo de prestaciones y acceso a servicios han mostrado su efectividad en el combate a la pobreza y reducción de la desigualdad. Hay varios retos que están enfrentando los sistemas de protección social y en donde va a ser necesario aumentar las inversiones, conocimiento y cooperación regional para el desarrollo de una red efectiva de servicios de asistencia social (Chile ha desarrollado esta red y Brasil cuenta con una red de cobertura media). Va a ser importante también el desarrollo de metodologías para la coordinación de políticas inter-sectoriales (Argentina y México tienen una gran tradición de coordinación de políticas nacionales, pero tienen un bajo nivel de coordinación entre el nivel nacional y los niveles sub-nacionales). Brasil tiene una fuerte tradición de coordinación entre los varios niveles

de gobierno y recientemente ha invertido en mejorar la coordinación intersectorial a nivel nacional.

La protección social tiene un espacio de acción amplio en el desarrollo de nuevos proyectos de cooperación regional para, i) el desarrollo compartido de tecnología; ii) entrenamiento conjunto a los gestores de las políticas públicas; y iii) revisión y sistematización de experiencias de implementación de políticas públicas hecho por las propias agencias de implementación.

En relación al desarrollo de oportunidades de trabajo e ingresos para poblaciones vulnerables será necesario incluir algunos de los siguientes elementos: i) el diseño de políticas de inclusión productiva para los grupos vulnerables de población, fundamentalmente en áreas urbanas; ii) la creación de una base legal incluyente para emprendimientos micro, pequeños y de tamaño medio; iii) dar acceso a líneas de crédito diferenciadas para micro-emprendimientos urbanos y para fortalecer la agricultura familiar; iv) asegurar mercados abriendo las licitaciones y compras públicas a empresas pequeñas y medianas; v) adoptar programas de inclusión tecnológica y asesoramiento para las microempresas urbanas; vi) dar prioridad a los jóvenes y adultos de los programas de transferencias a la enseñanza técnica y a los programas de trabajo y empleo.

La cooperación internacional, además de aportar financiamiento complementario para la implementación de programas sociales, tiene un papel importante de apoyo técnico, incluyendo en la evaluación de programas y transferencia de conocimiento entre los países de la región.

## **Políticas efectivas para mejorar la equidad**

Las políticas de apoyo a los ingresos de las familias, ya sea a través de transferencias condicionadas de ingresos, con aumentos del salario mínimo o a las pensiones, solo cumplen su objetivo de equidad, cuando los ingresos de los más pobres crecen a un ritmo más acelerado que los ingresos de los más ricos. En este sentido, las políticas de reducción de la pobreza no necesariamente son políticas hacia la equidad. En la agenda de desarrollo post 2015, el aumento en la cobertura de servicios e ingresos tendrá que incorporar criterios de equidad

En la revisión que hemos hecho, el acceso a la educación—con la consiguiente reducción del trabajo infantil—ha sido fundamental para reducir la desigualdad en América Latina. Patrones de educación más homogéneos crean una competencia



más equitativa y menor desigualdad salarial en los mercados de trabajo.

Garantizar la cobertura universal al tiempo de mejorar la calidad de los servicios de salud en los ámbitos de promoción, prevención y tratamiento de la salud, reducen el ausentismo entre los trabajadores que padecen de enfermedades y entre los familiares que cuidan de los enfermos. Un mejor acceso a la salud reduce la invalidez, las muertes evitables y los eventos de rehabilitación. Todos estos eventos impactan significativamente el rendimiento y los ingresos de las familias más vulnerables.

En esta revisión, políticas particularmente exitosas para complementar la reducción de la pobreza y la desigualdad son necesariamente políticas articuladas que fortalecen el crecimiento de la economía, promueven la generación de empleos y el aumento de los salarios mínimos, promueven una mejor cobertura de la seguridad social y garantizan un nivel de ingresos mínimos a la población en condiciones de pobreza.

### **Políticas efectivas de protección ante desastres naturales**

Los países más vulnerables a desastres naturales en Centro América y el Caribe tienen una larga experiencia en la implementación de acciones para mitigar el impacto de los desastres naturales y para responder a emergencias ambientales. Aprender de estas experiencias va a ser importante para la construcción de estrategias de desarrollo sostenible con un mayor esfuerzo de coordinación de acciones en algunos de estos planos: extensión de los seguros de protección contra riesgos, mejoramiento de la vivienda con mejores códigos de construcción; construcción de infraestructura económica y social resistente; mejores sistemas de alerta y movilización de la población; protección y promoción de las prácticas sustentables de explotación de los recursos naturales entre las comunidades indígenas; y en algunos casos, alternativas de relocalización de poblaciones en zonas ecológicas vulnerables.

Todas estas son áreas donde las organizaciones multilaterales pueden jugar un papel importante, no solo movilizando recursos, conocimiento y capacitación técnica para facilitar procesos a nivel nacional. Las organizaciones multilaterales a nivel regional pueden jugar un papel importante en la construcción de una visión regional de cooperación e inversión en bienes públicos regionales para hacer frente a los nuevos retos del desarrollo sostenible.

## BIBLIOGRAFÍA

- Lopez-Calva, Luis Felipe y Nora Lustig (eds.) 2010. Declining inequality in Latin America. A decade of progress?. New York: United Nations Development Programme. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Naciones Unidas. 2010. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas
- Paes-Sousa, Romulo, Ferdinando Regalia, Marco Stampini. 2013. Conditions for success in implementing CCT Programs: Lessons for Asia from Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank, Social Protection and Health Division, Policy brief No. IDB-PB-192. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Reis, Eustaquio. 2014 (forthcoming). Recent macroeconomic trends in emerging economies and implications for development. Case study: Brazil. DESA working paper. New York: UNDESA.
- Stampini, Marco and Leopoldo Tornarolli. 2012. The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?, IZA Policy paper No. 49. Bonn, Germany: Institute for the Study of Labor.
- United Nations. 2008. MDG Gap Task Force Report. Delivering on the global partnership for achieving the Millennium Development Goals. New York: United Nations
- United Nations. 2013a. MDG Gap Task Force Report. The challenge we face. New York: United Nations
- United Nations, 2013b. Sustainable Development in Latin America and the Caribbean. United Nations: Santiago de Chile.
- United Nations, 2009. World Economic and Social Survey: Promoting Development, Saving the Planet. New York: United Nation.

# ANEXOS

## Lista oficial de los indicadores de los ODM<sup>100,101</sup>

Objetivos y metas extraídos de la Declaración del Milenio	Indicadores para el seguimiento de los progresos
<b>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</b>	
Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1.1 Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA (paridad del poder adquisitivo) por día <sup>1</sup> 1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza 1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población
Meta 1B: Alcanzar empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes	1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada 1.5 Tasa de ocupación 1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día 1.7 Proporción de la población que trabaja por cuenta propia o como trabajadores familiares auxiliares con respecto al empleo total
Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre	1.8 Proporción de niños menores de 5 años con peso inferior al normal 1.9 Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
<b>Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal</b>	
Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	2.1 Tasa neta de matrícula en educación primaria 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de educación primaria 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres

100 Para el seguimiento de las tendencias de la pobreza en los países, se debería utilizar indicadores basados en las líneas nacionales de pobreza, si se dispone de ellos.

101 En la práctica, la proporción de personas que viven en tugurios se calcula a partir de un indicador indirecto, que representa la población urbana cuyo hogar presenta al menos una de las siguientes cuatro características: a) falta de acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua; b) falta de acceso a mejores servicios de saneamiento; c) hacinamiento (3 o más personas por habitación); y d) viviendas construidas con materiales precarios.

Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	
Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015	<p>3.1 Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior</p> <p>3.2 Proporción de mujeres en el empleo asalariado del sector no agrícola</p> <p>3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales</p>
Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	
Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	<p>4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años</p> <p>4.2 Tasa de mortalidad infantil</p> <p>4.3 Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión</p>
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	
Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	<p>5.1 Razón de mortalidad materna</p> <p>5.2 Proporción de partos con asistencia de personal de salud cualificado</p>
Meta 5B: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	<p>5.3 Tasa de uso de anticonceptivos</p> <p>5.4 Tasa de fecundidad adolescente</p> <p>5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta y al menos cuatro consultas)</p> <p>5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar</p>
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	
Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	<p>6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años</p> <p>6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo</p> <p>6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA</p> <p>6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años</p>
Meta 6B: Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten	<p>6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales</p>

<p>Meta 6C: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves</p>	<p>6.6 Tasas de incidencia y mortalidad asociadas al paludismo</p> <p>6.7 Proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida</p> <p>6.8 Proporción de niños menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos adecuados contra el paludismo</p> <p>6.9 Tasas de incidencia, prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis</p> <p>6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa</p>
<p>Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</p>	
<p>Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente</p> <p>Meta 7B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida</p>	<p>7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques</p> <p>7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita y por cada dólar PPA del PIB)</p> <p>7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono</p> <p>7.4 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros</p> <p>7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada</p> <p>7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas</p> <p>7.7 Proporción de especies en peligro de extinción</p>
<p>Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento</p>	<p>7.8 Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable</p> <p>7.9 Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento mejorados</p>
<p>Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios</p>	<p>7.10 Proporción de la población urbana que vive en tugurios<sup>2</sup></p>

Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	
<p>Meta 8A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio</p> <p>Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional</p>	<p>El seguimiento de algunos de los indicadores mencionados a continuación se efectuará por separado para los países menos adelantados, los países africanos, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo</p> <p>Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)</p>
<p>Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados</p> <p>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 (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza</p>	<p>8.1 AOD neta, total y para los países menos adelantados, en porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE</p> <p>8.2 Proporción de la AOD total bilateral y por sectores que los donantes del CAD de la OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)</p> <p>8.3 Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada</p> <p>8.4 AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral como proporción de su ingreso nacional bruto</p> <p>8.5 AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo como proporción de su ingreso nacional bruto</p>

<p>Meta 8C: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General)</p> <p>Meta 8D: Abordar en todas sus dimensiones 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>Acceso a los mercados</p> <p>8.6 Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas libres de derechos</p> <p>8.7 Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo</p> <p>8.8 Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto</p> <p>8.9 Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial</p> <p>Sostenibilidad de la deuda</p> <p>8.10 Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (acumulativo)</p> <p>8.11 Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral</p> <p>8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios</p>
<p>Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles</p>	<p>8.13 Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios asequibles</p>
<p>Meta 8F: En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones</p>	<p>8.14 Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes</p> <p>8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes</p> <p>8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes</p>

Fuente: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>

*Los indicadores deberán ser desagregados por sexo y áreas urbanas y rurales cuando corresponda.  
Vigente a partir de 15 de enero de 2008*

Los objetivos y metas de desarrollo del Milenio están enunciados en la Declaración del Milenio, firmada en septiembre del 2000 por 189 países, entre cuyos representantes se encontraban 147 Jefes de Estado (<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>), y en acuerdos posteriores de los Estados miembros en la Cumbre Mundial 2005 (Resolución adoptada por la Asamblea General - A/RES/60/1, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/1>). Los objetivos y metas están interrelacionados y deberían considerarse como un conjunto. Representan una asociación entre los países desarrollados y los países en desarrollo, como se afirma en la Declaración, con el fin de “crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza”.



# DESARROLLO SEGURO, SOSTENIBILIDAD Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

*Alonso Brenes<sup>102</sup> y Allan Lavell<sup>103</sup>*

## Introducción

La evolución de las naciones latinoamericanas se ha visto enmarcada entre superlativos, contrastes y asimetrías. Procesos unificadores y convergentes han coexistido con fuerzas centrífugas y diferenciadoras en traslapes e intensidades variables a lo largo de doscientos años. En esta región se encuentran algunos de los más grandes reservorios de diversidad biológica y cultural. Se transforma entre cambios radicales en términos de crecimiento urbano, desarrollo tecnológico o diversificación económica; y un sustrato cultural que muta más lentamente, lo mismo que la evolución de instituciones centrales en la región. Pese a ello, la imagen y las perspectivas de América Latina en el futuro cercano parecen al menos ser promisorias para alcanzar nuevos estadios de desarrollo; en definitiva, la región actual dista en rasgos sustanciales y estructurales de la imagen y recuerdo de lo que fue hace 30 años.

En el contexto de la globalización, la percepción sobre América Latina cambió tanto en lo concreto como en lo subjetivo. Las relaciones entre sus partes se transforman lo mismo que sus relaciones con otras regiones del planeta. En medio de ello, la región ha visto diversificar las propuestas y debates sobre los caminos posibles para alcanzar y conciliar distintas ideas de desarrollo en un entorno donde, paulatinamente, parece haber una progresiva interrelación entre las distintas facetas de la experiencia individual y colectiva. Los diferentes valores que se le otorgan al ambiente, al estado, a la familia o al mercado se funden dentro de una explosión de pluralismos y propuestas para definir rutas de desarrollo nacional y local, pero también en escalas sub regionales o hemisféricas.

Más que respuestas, este trabajo busca apenas razonar sobre interrogantes que persisten en torno a varias de las formas concretas en que se entiende el desarrollo en la región, sus niveles de sostenibilidad, sus procesos territoriales derivados y las formas de intervenirlos. Una serie de acuerdos, compromisos y estrategias bus-

---

102 Investigador del Programa de Estudios Sociales en Desastres de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

103 Coordinador del Programa de Investigación sobre Riesgo y Desastres de la Secretaria General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO

can atender lo que se identifica como retos y desafíos del desarrollo. El caso de la gestión del riesgo de desastres es uno de ellos, con un desarrollo teórico e institucional que ha sido particularmente fecundo en la región. Acuerdos y estrategias como las que emanan del Marco de Acción de Hyogo (MAH) o de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), son en principio complementarios y piezas de esfuerzos mayores, pero cómo es que ambos grupos de esfuerzos interactúan y se nutren recíprocamente son preguntas cuyas respuestas permanecen esquivas; cómo se complementan y sobre qué bases se han construido; y qué podemos esperar en términos de confluencia en los próximos años (especialmente en momentos previos a una redefinición y reafirmación de varios de estos marcos alrededor de 2015), son ejes alrededor de los que se orienta esta reflexión.

### **Las nuevas dimensiones internacionales de la región**

Al discutir sobre las nuevas dimensiones internacionales de América Latina conviene revisar qué procesos han detonado estos cambios. Muchos tuvieron una gestación de larga data, mientras que otros presentan trazas más breves; algunas dinámicas son de orden global y otras tienen un campo de acción más doméstico. Y muchas de estas repuntan su importancia con el fin de la Guerra Fría, que hasta ese momento mantuvo contenido un proceso de globalización e interdependencia económica y cultural que se aceleró en los años posteriores (Agnew y Muscara, 2012).

Tres dinámicas son de ayuda para dimensionar el cambio que ha sufrido la región: la transformación de sus orientaciones económicas, productivas y financieras; el cambio socio territorial en términos de disparidades y asimetrías en los niveles de bienestar; y los cambios de los sistemas democráticos e institucionales en los países. Esta sección expone indicios de cambio en el tiempo y el espacio. Territorialmente, asomándonos a la reconfiguración de bloques de países, bloques económicos, recursos revalorizados y el auge de nuevas escalas de acción; temporalmente, identificando algunos de los ritmos en los que diferentes transformaciones se desarrollan, convergen o se separan.

Esta reflexión se ubica principalmente en la última década; no en un sentido estrictamente cronológico, sino más bien histórico. Parte del año 2000 pero considera sucesos propiciatorios que datan de inicios de los noventa. Destacamos el auge del posicionamiento de la agenda ambiental y su relación con la noción de desarrollo sostenible, expresado en uno de sus puntos altos con la Cumbre de la Tierra de 1992, en Río de Janeiro. De este periodo resultaron instrumentos, como el MAH y

los ODM, que vendrían a replantear la percepción y líneas de trabajo del Sistema de Naciones Unidas y posteriormente la formulación de políticas públicas en muchos países del área. Otros cambios que son de importancia y se han consolidado durante esta última década, con efectos dentro de las agendas de desarrollo en América Latina son:

1. Una re-configuración de los bloques políticos y económicos a nivel mundial.
2. Una revolución inédita de las tecnologías de la comunicación e información.
3. Nuevos debates respecto a los roles y capacidades de los estados en contextos globalizados.

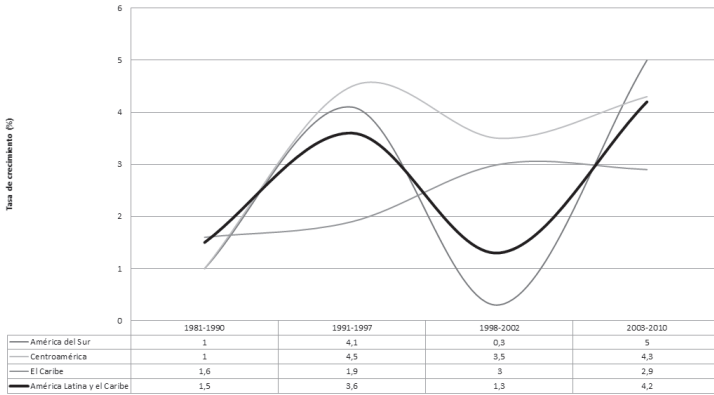
### **Rasgos del cambio económico**

Existen dos elementos del cambio económico relevantes. La recuperación de la economía regional posterior a la *década perdida*, que muestra una reducción del desempleo, la pobreza extrema y leves mejoras distributivas (CEPAL 2012a). Por otra parte, el crecimiento y reconfiguración diferenciada de las economías nacionales, las que pueden ser agrupadas en bloques respecto a criterios de orientación, desempeño y fragilidad. CEPAL (2012b) identifica cuatro factores que han condicionado el desempeño y dinamismo económico de los países del área:

1. Los grados de exposición a la integración financiera internacional, lo que supone vulnerabilidad variable ante los ciclos de liquidez.
2. La exposición al ciclo real de las economías globalmente más dinámicas.
3. La evolución de los precios internacionales de los productos básicos.
4. Los diferentes sustratos institucionales y las políticas públicas en cada país.

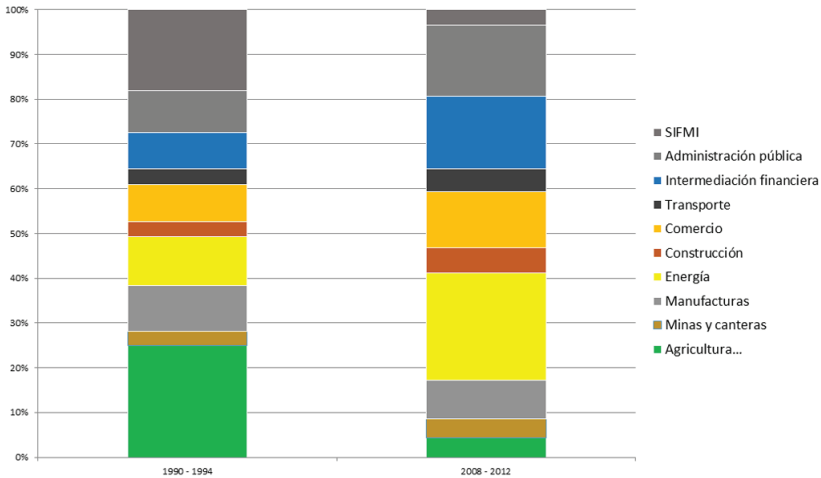
El comportamiento asimétrico de estos cuatro factores explica en parte por qué la región se encuentra fragmentada en términos de desempeño y orientación, y por qué desde la esfera económica, al hablar de "América Latina", podemos incurrir en generalizaciones problemáticas que ocultan diferencias en su interior, como lo muestra la tasa de crecimiento del PIB (figura 1). Es clara también la transformación de la estructura productiva del conjunto de la región (figura 2).

**Figura 1**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2014).

**Figura 2**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2014).

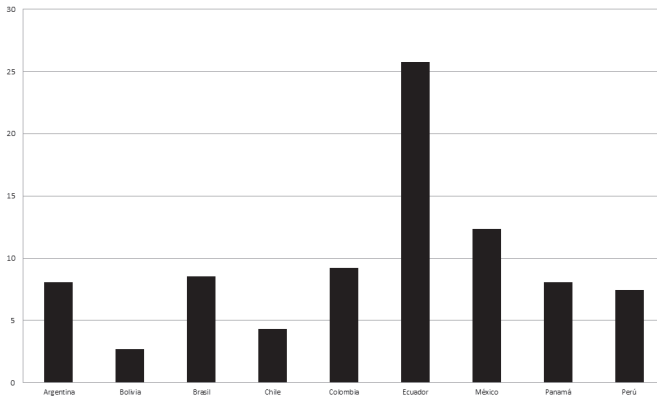
Cuatro cambios son evidentes en los últimos años: una disminución notable de la agricultura; un crecimiento del sector energético; un importante crecimiento del gasto público; y una mayor participación del sector terciario. El impacto de la glo-

balización es determinante. El ascenso de la dominancia económica de China es de los principales detonantes de *la reprimarización de América Latina*; pero también una mayor movilidad de capitales y la fragmentación de cadenas productivas, encuentran ambientes propicios de inversión en algunos países de la región. De acuerdo a datos de la OCDE y CEPAL (2011), el intercambio comercial con China durante la última década aumentó en 11% en Brasil, 18% en Chile y 9% en Perú. Por su parte, países como Costa Rica, Colombia, México y Panamá se han consolidado como focos de *outsourcing* para servicios financieros y de alta tecnología (SELA, 2012).

### **Asimetrías socio - territoriales**

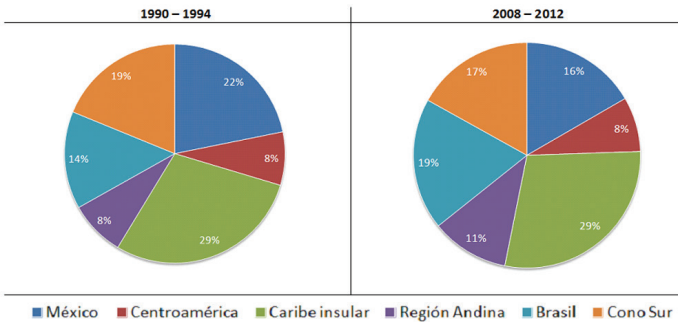
Las nuevas dimensiones regionales se evidencian también a partir de cambios en asimetrías socio-territoriales. Históricamente la región, mega diversa como es, ha presentado importantes niveles de heterogeneidad explicados por la distribución de sus recursos y la localización de sus centros de administración y poder político; experimentó una sucesiva confluencia y contraposición de modelos de administración basados en un marcado centralismo político (Paz, 1993; de Sousa, 2010; y Carmagnani, 1993). La transformación de los modelos productivos implicó cambios del valor estratégico de unos territorios sobre otros, influyendo en la construcción de redes y canales de intercambio entre países, mercados y grupos sociales que se mantienen en evolución. Actualmente, las nuevas asimetrías económicas son motivo de preocupación para quienes buscan fomentar un desarrollo inclusivo en medio de un crecimiento desigual. En Brasil, por ejemplo, en los estados de Minas Gerais, Río de Janeiro y Sao Paulo (menos del 15% del país), se genera el 52% del PIB (Banco Mundial, 2009). Otros ejemplos se presentan en la figura 3, que muestra la razón entre el territorio de mayor PIB por habitante respecto al de menor PIB por habitante. La figura 4 muestra cómo en términos subregionales la distribución del PIB es claramente heterogénea; mostrando adicionalmente algunas variaciones y constantes en el aporte subregional para los quinquenios de 1990 - 1994 y 2008 - 2012.

**Figura 3**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2014)

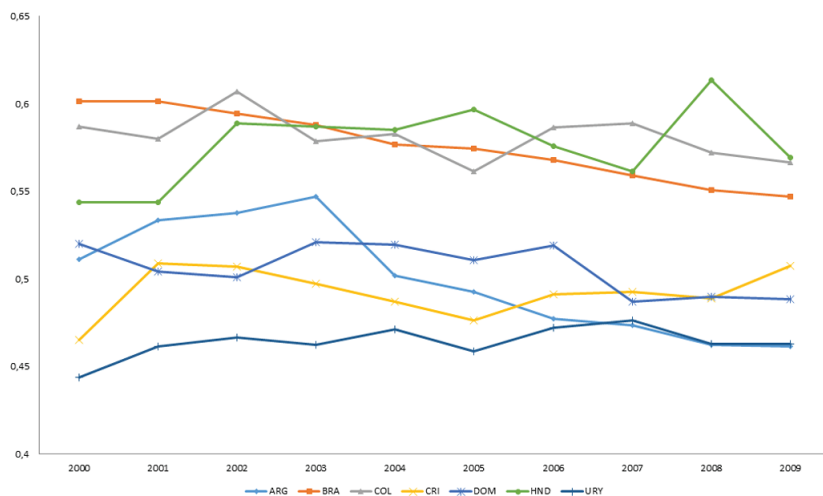
**Figura 4**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2014).

Pero la ventana territorial no es la única ventana para observar asimetrías. Durante los últimos años la región se ha constituido como una de las más desiguales respecto a distribución de la riqueza. El coeficiente de Gini muestra lo errático y desigual que ha sido el proceso en algunos de los países (figura 5).

Figura 5



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2014).

En este sentido la región debe prestar atención a temas estructurales: creación de sistemas efectivos de redistribución, sostenibilidad de los ritmos de crecimiento, generación de valor agregado y blindaje ante fluctuaciones de los mercados. En el caso de los países reprimarizados, deben protegerse de contracciones de los grandes mercados e invertir efectivamente sus ganancias; en el caso de los países predominantemente tercerizados los retos son similares, pero por razones diferentes: la variación de los flujos de divisas provenientes del turismo, servicios financieros o las remesas puede impactar sus economías domésticas. Por otra parte, la competencia por la atracción de centros de *outsourcing* obliga a mejorar los niveles de competitividad, algo que fundamentalmente pasa por inversión pública en educación, infraestructura e innovación. Garantizar la sostenibilidad es clave, y hacerlo mediante formas innovadoras es crucial, ya que cuando la estructura productiva es tan polarizante como en la región, los mecanismos puramente redistributivos no son suficientes (Alesina y Rodrik, 1994). De acuerdo con Presbich (1981), de no atenderse esta situación pueden surgir focos de inestabilidad democrática, como en años recientes se ha visto en Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela y México.

## **Las nuevas dimensiones políticas, institucionales y democráticas**

Traslapes, desbordamientos e interconexiones. Estos son los procesos que condicionan la transformación observada. Se identifican en todo el rango de dimensiones en cambio, pero son particularmente claves en la reconfiguración de lo político. En una primera instancia, a partir de una revisión del papel de los estados nacionales. Afirmar que estamos ante su desaparición parece excesivo por ahora, pero como afirma Corbridge (1994) el contexto mundial ha cambiado tanto que los estados ya no son los únicos actores de la política mundial; sería más mesurado decir que las nuevas dinámicas le están desbordando en sus posibilidades técnicas y políticas: no empequeñece su tamaño sino su pertinencia y protagonismo. El estado se recompone además desde su interior, desde su expresión local, donde los individuos establecen los vínculos más directos con su entorno y construyen lugares e identidades (Taylor, 2002; Tuan, 1974).

Fuera de la escala nacional la región enfrenta desafíos como la degradación transnacional de ecosistemas compartidos, el auge del narcotráfico, el cambio climático y el control de los mercados financieros. Y hacia adentro, temas locales con procesos de configuración que se remontan siglos atrás, y que estuvieron contenidos o postergados por el estado por cerca de 50 años se revitalizan. Atendemos a una aceleración escalonada del fin de la auto contención espacial (Brenes, 2013), las agendas locales recuperan su dinamismo y tienden a incrementar tensiones civiles cuya resolución depende de una aproximación multi escala. Casos como los de proyectos de generación de energía hidroeléctrica en Brasil, Guyana y Costa Rica son algunos ejemplos; lo mismo que la explotación petrolera en el Yasuní, en el Ecuador; o, de un modo más dramático, los movimientos de auto defensa civil en México.

A la vez aumentaron las demandas para que la diversidad y las particularidades territoriales al interior de los países se tomaran en cuenta en los estilos de gobierno y las asignaciones de recursos. En otras palabras, una demanda por modelos de gobierno más descentralizados; el centralismo que padecieron muchos países de la región, especialmente aquellos de gran extensión geográfica, como México, Brasil o Argentina, fue visto por diversos estudios como una condición estructural que por décadas fomentó la exclusión, las inequidades y las asimetrías territoriales dentro de un mismo país (Carmanagni, 1993). Las tendencias descentralizadoras buscan cambiar este modelo centrípeto y homogenizante por otro más económicamente eficiente, socialmente solidario, políticamente participativo y culturalmente diverso.



El cambio por el que atraviesa la región es tan complejo que escapa a una única categorización completa y definitiva, en parte, porque aun se está configurando. En todo caso los nuevos contextos de poder que se forjen al interior de la región harán surgir grupos de personas y lugares que sientan que han ganado o perdido con la nueva dimensión internacional latinoamericana. El riesgo de desastre, como factor inseparable de los modelos de desarrollo, es una manifestación territorial, concreta y medible, de los resultados de las rutas de crecimiento económico de la región. A través del riesgo puede apreciarse una parte significativa de quiénes ganan, quiénes pierden, en dónde y por qué. Cómo se articula la gestión del riesgo con otros intentos de consolidar y democratizar el desarrollo, como las iniciativas derivadas de los ODM será un intento que esbozaremos en las siguientes secciones.

### **Las nuevas y viejas percepciones del riesgo de desastre**

Los desastres juegan un papel peculiar dentro del discurso de desarrollo. Pueden causar muertes y daños materiales; sin embargo su atención ha sido errática, en episodios de corta pero intensa cobertura y periodos de negación abrumadora. En América Latina se encuentran algunos de los que para muchos son de los territorios más expuestos a la ocurrencia de desastres; no obstante la gestión del riesgo no parece ser un criterio de demasiado peso dentro de la planificación del desarrollo y el establecimiento de actividades productivas, por lo menos hasta hace muy pocos años.

Los impactos concretos para el avance del desarrollo están bien documentados. El Informe Global de Evaluación del Riesgo de las Naciones Unidas de 2009, presentó evidencia respecto a cambios en los patrones de construcción del riesgo de desastre, que son particularmente relevantes para el caso latinoamericano. El riesgo es una barrera para reducir la pobreza pues al materializarse en desastre afecta los medios de vida de las personas y limita su acceso a servicios de transporte, educación y salud. Existe una relación directa entre la pobreza y el riesgo y el riesgo y la pobreza, tanto en los niveles locales y domésticos como a nivel de países, ya que son las naciones más pobres las que enfrentan un retorno desproporcionadamente mayor de muertes y afectaciones económicas.

*Cuadro 1: Impactos recientes de los desastres en América Latina*

<i>Evento</i>	<i>Afectaciones</i>
El Salvador. Terremoto de 2001.	Pobladores rurales campesinos se vieron obligados a vender tierra, equipo y ganado para reconstruir su patrimonio.
Bolivia. Inundaciones de Trinidad en 2006. El impacto en los hogares incrementó la pobreza en un 12 por ciento, cinco veces la cifra nacional.	
México. Impactos varios entre 2000 y 2005.	En los municipios afectados se registró un incremento del 3,6 por ciento en la pobreza alimentaria y un 1,5 por ciento en la pobreza de activos.

*Fuente: EIRD (2009).*

Actualmente se acepta que los desastres no son "naturales", que son producidos en la interacción de aspectos sociales y ambientales que configuran el riesgo; y que la reducción definitiva del riesgo depende de medidas que surjan desde los subsectores del desarrollo. Las actividades de respuesta, atención a emergencias y reconstrucción, aunque siguen siendo vitales, ya no son suficientes (Banco Mundial, 2010).

Pero las transformaciones teóricas no suelen trasladarse de forma lineal a prácticas y políticas, y llegados al punto en donde se acepta que el riesgo y el desarrollo están relacionados, surge una bifurcación respecto a los pasos a seguir: ¿Debe la gestión del riesgo intervenir los modelos de desarrollo para promover la consolidación de condiciones más seguras? O ¿Debe proveer las condiciones necesarias para aumentar los niveles de seguridad bajo los estándares y principios actuales de los niveles de desarrollo?

### **Transformación conceptual**

La evolución conceptual del tema ha definido muchas de sus otras transformaciones en ámbitos como el institucional y normativo (Brenes, 2007). Destacan acá tres transformaciones conceptuales; constituyen discusiones aun en evolución y por lo tanto inacabadas en sus formas, pero que han marcado ya consensos sobre los que difícilmente se pueda devolver atrás.

En primer lugar está el cambio en la concepción "natural" de los desastres. Alrededor de los 70 fue tomando forma un cuerpo teórico que problematizaba una idea muy bien instalada sobre lo *natural* del desastre que, consecuentemente influía en la noción de incalculabilidad e inevitabilidad. Conforme este cuerpo teórico se fue consolidando, fue aumentando este cuestionamiento sobre la percepción "natural" de los desastres y el peso de responsabilidades sociales sobre eventos catastróficos. Con ello las posibilidades de acción se diversificaron y la gestión de los desastres, pero principalmente la del riesgo, fue ganando terreno en lo técnico y lo político.

El segundo cambio fue la atención en el riesgo en lugar del desastre. Con evidencias sobre la posibilidad de evitar desastres, la sociedad podía desarrollar mecanismos para intervenirlos; se da un cambio de aproximación: de una reactiva, de respuesta a la emergencia, a otra que se enfocaba en el conjunto de elementos que determinan la vulnerabilidad y exposición de bienes y personas.

En tercer lugar está una vinculación más directa entre el riesgo y el desarrollo. La creación del riesgo se empezó a identificar a partir de la relación y convivencia entre las sociedades y su entorno. O sea, a través de una intervención en el desarrollo sería posible reducir los niveles de riesgo: mejores condiciones de desarrollo reducirán las condiciones de vulnerabilidad o exposición.

## **Evolución institucional**

Dos procesos pueden identificarse acá. El primero corresponde a una transformación de las instituciones encargadas de la atención de emergencias y desastres. Las oficinas de protección civil modificaron sus mandatos y estructuras para acoplarse a una propuesta organizativa que se centrara en la gestión del riesgo, en donde la prevención adquiere mayor relevancia y la interacción con otras iniciativas del desarrollo nacional se fortalecen. Varios países han evolucionado de la promoción de la protección civil a la gestión del riesgo, convocando a instituciones y sectores clave (ambiente, infraestructura, protección social y finanzas).

Por otra parte, al tiempo que se dio una ampliación de sectores, se enfatizó en una diversificación de la presencia y diversidad territorial. La insistencia por aumentar el énfasis en los procesos de desarrollo local, tuvo su impacto en el campo de la gestión del riesgo de desastres en los 90, en donde surgió la gestión local del riesgo como una aproximación más concreta y vinculada a las diversidades de pueblos y lugares. Esta tendencia se reflejó en instituciones y sistemas mediante la creación de redes locales y figuras subnacionales de gestión.

Es poco lo que a nivel teórico queda de la separación entre riesgo y desarrollo; son muchas, sin embargo, las barreras que en lo concreto permanecen en ámbitos políticos, económicos e institucionales. El discurso no permea y las preguntas iniciales no terminan de resolverse. Las nuevas dimensiones y enfoques sobre riesgo esconden bajo su faceta técnica profundos debates éticos y morales en donde se conectan con el desarrollo: más allá de los elementos técnicos e institucionales, permanece una cuestión fundamentalmente política y ética sobre la permisividad o pasividad colectiva ante el sufrimiento de las comunidades que son afectadas por los desastres. Claramente los principales sufridores del riesgo no son sus generadores; y las relaciones conceptuales aun deben desarrollarse con mayor amplitud para que puedan ser evidenciadas desde el ámbito de la política pública y las externalidades de los modelos de desarrollo.

### **Conexiones entre los ODM y la gestión del riesgo**

Los ODM surgen como una iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que culmina en la resolución de su Asamblea General A/RES/55/2, conocida como la Declaración del Milenio. Plantea un redoblamiento de los esfuerzos de los gobiernos para reducir la pobreza y otra serie de problemáticas, los cuales se redimensionan en los años de las primeras reestructuraciones políticas y económicas post Guerra Fría. La declaración establece preocupaciones sobre los cursos que estaban tomando los procesos de mundialización: al tiempo que se reconocen los beneficios y oportunidades de mejoras en la calidad de vida de personas, se reconoce que dichos beneficios no están llegando a todos por igual, lo mismo que los costos y consecuencias de mantener nuevos estilos de vida y patrones de consumo. La globalización debería convertirse en una fuerza positiva para todas las personas; sin embargo para muchos se ha convertido en lo opuesto, un vector de daño y vulnerabilidad (Annan, 2000).

Inclusión y equidad es lo que la Declaración del Milenio busca reforzar en la globalización, proponiendo una aproximación que establece diferencias en las responsabilidades, en las poblaciones y territorios beneficiarios y en los mecanismos para alcanzar las metas planteadas. Los ODM buscan reducir la aparatosa brecha entre los que tienen y los que no, los ganadores y perdedores dentro del contexto de la globalización. Expresan particular énfasis por poblaciones vulnerables como mujeres y niños, además de varios territorios que se encuentran en posiciones de relativa desventaja respecto a los países (e ideal) industrializados, como el grupo de los

Países Menos Desarrollados, los Países Sin Litoral, los Pequeños Estados Insulares y, en general, las naciones africanas. El desarme, el fomento de principios democráticos y una mejor utilización de los mercados y sistemas financieros como rutas de acción, son los principales mecanismos que se buscan fomentar para alcanzar los ocho ODM.

Para establecer la relación entre la gestión del riesgo y los ODM deben formularse aclaraciones de partida. A la vez es necesario considerar un marco de factores condicionantes de la globalización. Una pregunta fundamental es: ¿Qué relevancia podría asumir la gestión del riesgo en el futuro dentro de la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo sostenible y ambientalmente equilibrados?

Un primer punto es que a pesar de posteriores intentos de subrayar la relación que la gestión del riesgo podría tener con los ODM, esta no fue considerada al diseñarlos. En aquel entonces, los vínculos que se concebían entre riesgo y las ODM eran poco difundidos dentro de las narrativas de las Naciones Unidas, en donde permanecía la concepción de *naturales* respecto a los desastres (Annan, 2000). Al considerar las Metas de Desarrollo Sostenible, que se conforman post Río + 20, se percibe un aumento en la presencia de consideraciones sobre gestión del riesgo como aspectos para el logro de objetivos, pero es palpable que esto se ve como una problemática cuya importancia depende del impacto del cambio climático como un fenómeno aislado y externo, y no porque el tema sea visto como un derivado de los procesos de industrialización de las décadas pasadas.

Los desastres, riesgos consumados, destruyen los avances del desarrollo (salud, empleo, ingresos, reducción de la pobreza e inversiones públicas y privadas), dificultando la sostenibilidad de los esfuerzos. El desastre se ha visto y se proyecta en el futuro como un impacto externo, algo autónomo y exógeno a los modelos de desarrollo: el desastre es la causa del mal y la razón por lo cual no se logran metas de desarrollo; y mientras no se consideren dentro de la misma dinámica del desarrollo seguirá atando los pies de muchos sectores vulnerables.

Esta visión y direccionalidad contradice la nueva teoría que se ha desarrollado con fuerza sobre el riesgo de desastre durante los últimos veinte años en particular. Contrario a la evidencia que sostiene que el riesgo se deriva de fallas adaptativas entre la sociedad y su entorno (Oliver-Smith, 1999), de procesos incompletos de desarrollo (*skewed development*), perdura una separación entre partes que hoy se entienden como factores de una misma ecuación. El desastre se convierte en símbolo,

manifestación, evidencia palpable de la insostenibilidad del desarrollo, de sus contradicciones evidentes.

El significado de esto para un análisis de relación gestión del riesgo - ODM es relevante porque establece que el logro de dichos objetivos no será primordialmente resultado de la gestión de riesgo, dado que sus raíces están en otros procesos sociales y políticos. En su vertiente mitigadora y correctiva contribuiría en determinadas circunstancias, pero no podría ser la causa de la superación de condiciones de atraso. Más importante en el argumento es la relación en dirección ODM - gestión del riesgo, donde en el logro de los ODM, particularmente en aspectos como la superación de la pobreza, el equilibrio ambiental y la equidad de género, provén varias de las condiciones para un avance en la gestión de riesgo implícita o prospectiva, para un debilitamiento de los factores subyacentes. Estos avances no dependen de la gestión del riesgo sino de otros procesos fundamentales del desarrollo.

Acá sobresale un elemento que será crucial para valorar avances y definir estrategias futuras alrededor de la gestión del riesgo y su relación con otros procesos sociales: ¿queremos verle como un paliativo o un agente transformador de las formas en que concebimos el desarrollo? Sostenemos acá que la gestión del riesgo no es una meta específica y autónoma; es más bien una condición lograda a través de otros mecanismos relacionados y definitorios del desarrollo: la organización territorial, las construcciones seguras, ingresos suficientes para garantizar seguridad y entornos apropiados para el disfrute de la ciudadanía plena.

### **Políticas públicas y capacidades estatales: la confrontación con el compromiso real**

Con la conformación de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres en 2000 y posteriormente el impulso a la gestión del riesgo en sus múltiples facetas con la firma del MAH América Latina ha visto significativas reformas en los conceptos que informan el tema y en las bases de su gobernanza, que busca privilegiar aproximaciones preventivas antes que reactivas. Nuevas consideraciones para la formulación de políticas públicas, marcos legislativos y de coordinación. Muchos países han reformado sus leyes y políticas frente al problema del riesgo; Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala han destacado. En Centroamérica, la Política Regional impulsada por el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres naturales en América Central (CEPRENAC) constituye una expresión muy avanzada de las nuevas preocupaciones por los de-

sastres desde el desarrollo. Estos avances y transformaciones, estimuladas por el debate regional mismo y apoyado por muchas fuentes de recursos externos de las agencias de cooperación, han visto cambios en los sectores involucrados en el tema y el surgimiento de nuevos liderazgos. Actualmente son más claras las distinciones entre las facetas de reducción correctiva y prospectiva del riesgo y la respuesta a desastres, a tal grado que en algunas instancias han sido separados jerárquicamente (como en el caso de Perú) y en otras instancias han surgido nuevos interlocutores en torno al problema del riesgo de desarrollo, tales como los Ministerios de Fianzas y Economía en Perú y Chile, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia del Gobierno de Guatemala (SEGEPLAN), el Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica, o el Ministerio de Economía y Finanzas en la República Dominicana a través de sus direcciones de ordenamiento territorial e inversión pública.

Por parte de las organizaciones no gubernamentales (ONG) se ha visto también una transformación importante en su interés y prioridades. Desde una posición dominada por la respuesta a desastres en los años 90 mucho de su enfoque ha variado hacia el surgimiento de intereses en el riesgo, su gestión y su relación con procesos de desarrollo. Aspectos fundamentales asumidos por instituciones tales como Oxfam, Care, Visión Mundial y Ayuda en Acción se refieren a la relación pobreza – riesgo y ambiente – riesgo.

Las reseñas o evaluaciones de avances en la gobernanza y la reducción del riesgo en la región son más o menos coincidentes en sus resultados. Mientras significativos cambios y avances se han hecho en temas tales como legislación, política pública, alerta temprana y conocimiento de riesgo, el nivel de reducción real no se corresponde. Los esfuerzos por dimensionar la inversión pública con criterios de riesgo enfrentan déficits de capacidades, información y herramientas; crecimiento informal de centros urbanos; la destrucción ambiental; y violaciones a códigos normativos de construcción. Es en este ámbito, en el de los aspectos estructurales del desarrollo en donde muchos de los avances de la gestión del riesgo pierden tracción: nuevas responsabilidades y nuevos actores se suman, surgen nuevas demandas por herramientas, protocolos, normativa y arreglos institucionales que permitan la transversalización del riesgo tan pedida por tantos actores.

Medio ambiente, pobreza y débil gobernanza local y urbana son los elementos fundamentales desde donde se construye el riesgo, y la intervención de estos temas,

como lo prueba 40 años de historia, está lejos de llegar a soluciones estructurales; por el contrario, la magnitud de las crisis en cada uno de estos apartados está creciendo y volviéndose más interdependiente. Mientras, las prioridades y las estrategias de intervención parecen seguir siendo las mismas que se empezaron a impulsar a inicios de los años setenta.

Las nuevas dimensiones regionales ofrecen nuevas oportunidades para fomentar cambios estructurales que son clave para mejorar las estrategias de desarrollo sostenible y en consecuencia disminuir el impacto de los desastres. Los datos son claros en indicar un aumento de los desastres en los próximos años, asociados a modelos de desarrollo que son insostenibles en el largo plazo. Mayores impactos de desastres sumarán a incrementar los obstáculos de millones para salir de la pobreza y la exclusión. Estamos acá enfrentados a un ejercicio ético antes que político o tecnocrático: la disminución de pérdidas y muertes dependerá de transformaciones profundas de los modelos de explotación de los recursos naturales, mayor transparencia en la gestión pública, reducciones de la inequidad y combate a la impunidad de sectores o territorios generadores de riesgo. La experiencia regional de los últimos años apunta a tres aspectos que serán determinantes si la decisión es reducir los niveles de vulnerabilidad y exposición, y aunque son de larga gestación, garantizan la sostenibilidad en el largo plazo:

1. Fortalecer la articulación intersectorial. Las estructuras de gobierno se mantienen organizadas bajo esquemas fragmentados que, pese a la insistencia de los últimos años, continúan impidiendo que sectores que están interconectados en la realidad, puedan coordinar y cooperar técnica y políticamente. Esto deriva en normativa contradictoria, herramientas inadecuadas y mecanismos de gestión del territorio y sus recursos que son anacrónicas respecto a las dinámicas globales contemporáneas.
2. Incrementar la fortaleza de los gobiernos locales. La evolución de los aparatos públicos ha venido enfatizando la importancia que los gobiernos locales tienen para la consolidación del desarrollo. Sin embargo en el proceso, muchos países se encuentran en situaciones donde las capacidades locales no se corresponden con los nuevos mandatos y responsabilidades. Capacidades técnicas, mayores recursos e instancias intermedias de apoyo son elementos necesarios para que la gobernanza local mejore.



3. Establecer nuevas formas de cooperación internacional. Las nuevas dimensiones plantean también la necesidad de evolucionar hacia nuevos modelos de soberanía y gobernanza internacional. La resistencia y relevancia de las fronteras políticas continúa erosionándose cada vez más ante nuevos desafíos en donde la cooperación y el diálogo transfronterizo y multilateral son la puerta de entrada. La trayectoria de los huracanes, las ondas sísmicas o las sequías no observan regulaciones migratorias; mientras, los países siguen apegados a modelos de interacción multilateral cada vez más frágiles y desfasados.

Otra alternativa es la inacción. A través de la historia las sociedades establecieron acuerdos colectivos entre las figuras de gobierno y la población a propósito de los mecanismos de compensación por daños y pérdidas, sea por desastre u otro tipo de disrupción, como por ejemplo las guerras. Los contextos regionales actuales representan desafíos en términos de nuevos acuerdos colectivos para asimilar los impactos de los desastres futuros. El desarrollo del debate no parece indicar una intención por sacar del anonimato estadístico a quienes hoy sufren las externalidades del desarrollo regional, y los distintos actores sociales, políticos y económicos envían señales mixtas cuando se trata de acabar con la impunidad del riesgo, que mantiene a millones en condiciones de vulnerabilidad. Asumiendo que esta compensabilidad sea todavía posible y no hallamos cruzado un "umbral de no retorno", como lo plantea Beck (2002), como colectividad es importante ser francos y directos con las actuales y futuras víctimas de los desastres, y dejarles en claro a qué atenerse y qué esperar del estado y las demás instituciones; si tienen cabida o no en nuestros imaginarios de desarrollo. Es un acto de honestidad mínimo que la sociedad latinoamericana tiene para sí misma.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agnew, J., Muscará, L. 2012. Making political geography. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Alesina, A., Rodrik, D. 1994. Distributive politics and economic growth. The Quaterly Journal of Economics 109 (2).
- Annan, K. 2000. We the peoples. The role of the United Nations in the 21st century. New York: United Nations.
- Banco Mundial. 2009. World Development Report 2009. Reshaping economic geography. Washington DC: Quebecor World.
- Banco Mundial. 2010. Natural hazards, unNatural disasters. The economics of effective prevention. Washington DC: Banco Mundial y Naciones Unidas.
- Banco Mundial. 2014. World development indicators 2012. Disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- Beck, U. 2008. La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida. Barcelona: Paidós.
- Brenes, A. 2007. Elementos conceptuales y desarrollo histórico de la noción de gestión del riesgo y los desastres. Reflexiones 86 (2).
- Brenes, A. 2013. Incertidumbre, cambio climático y cooperación. Notas para el Caribe. Temas 73.
- Carmanagni, M. 1993. Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina. México DF: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México.
- CEPAL. 2012a. Población, territorio y desarrollo sostenible. LC/L.3474 (CEP.2/3). Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. 2012b. Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. LC/G.2524(SES.34/3). Santiago: Naciones Unidas.
- Corbridge, S. 1994. Maximizing entropy? New geopolitical orders in the interna-

- tionalization of business. En *Reordering the world: Geopolitical perspectives on the Twenty-first century*. Boulder: Westview.
- de Sousa, B. 2010. *Refundación del estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología sur*. Buenos Aires: Antropofagia.
- EIRD. 2009. *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. 2000. *Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2*. New York: Naciones Unidas.
- OCDE, CEPAL. 2011. *Perspectivas económicas de América Latina 2012: Transformación del estado para el desarrollo*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>
- Oliver-Smith, A. 1999. What is a disaster?: Anthropological perspectives on a persistent question. Oliver-Smith, A. y Hoffman, S. editores. *The angry earth: Disaster in anthropological perspective*. Londres: Routledge.
- Paz, O. 1993. *Itinerario*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. 1981. *Capitalismo periférico: Crisis y transformación*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- SELA. 2012. *Desarrollo productivo e industrialización en América Latina y el Caribe*. Caracas: Secretaría Permanente del SELA.
- Taylor, P. y Flint, C. 2002. *Geografía política. Economía - mundo, estado - nación y localidad*. Madrid: Trama editorial.
- Tuan, Y. 1974. *Topophilia. A study of environmental perception, attitudes and values*. New York : Columbia University Press.



# MIGRACIÓN Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA, EL CONTEXTO ACTUAL<sup>104</sup>

*Manuel Orozco<sup>105</sup> y Beatriz Slooten<sup>106</sup>*

## **Introducción**

Las propuestas dentro del esquema de los las metas de desarrollo del milenio para 2015 son una de varias estrategias que buscan aumentar el desarrollo, la prosperidad, reducir la pobreza y la desigualdad en nuestras sociedades. La migración internacional se presenta de manera importante como una parte integral del desarrollo en la medida que es un subproducto de la misma e incide sobre éste. De ello, el impacto de la migración en el desarrollo es mixto dependiendo de las dinámicas e intervenciones (o falta de) de apalancamiento, y puede ofrecer retos y oportunidades. De igual forma, el desarrollo de un país determina las razones y condiciones en que una persona emigra.

Aunque en los últimos años la migración se ha constituido en un factor importante para el crecimiento económico de América Latina y el Caribe, las respuestas de los gobiernos, en particular respecto del ciclo migratorio, son relativamente recientes, limitadas y difusas. Se observa poca proporcionalidad, en términos de alcance y profundidad, en cuanto a la magnitud de los nexos de la migración, la inversión asignada y la implementación de políticas de gobierno. Como resultado los efectos de la migración sobre el desarrollo pueden ser limitados.

Para propósitos de este proyecto, se analizará el vínculo entre la migración y desarrollo en América Central e identificará la percepción y las políticas de los gobiernos centroamericanos al respecto. Más de 60,000 personas emigran de Centro América cada año, enfrentan dificultades en el proceso y al asentarse en el país huésped establecen vínculos con el país de origen de diferente tipo. Las remesas familiares –tanto las inversiones personales como las donaciones privadas– se encuentran entre las principales actividades económicas transnacionales a las que se

---

104 Manuel Orozco y Beatriz Slooten. Trabajo presentado para FLACSO, Marzo 28, 2014.

105 Asesor senior para el Programa de Remesas y Desarrollo para el Diálogo Inter-Americano en Washington DC.

106 Es analista y consultora para varias organizaciones internacionales. Ha sido investigadora para el Diálogo Inter-Americano, el Banco Inter-Americano de Desarrollo, la Fundación Open Society, y coordinadora para el Trust for the Americas adjunto a la Organización de Estados Americanos.

dedican los migrantes y sus familias. Las remesas, de hecho, equivalen a casi el 15 por ciento del PIB de muchos países.

Pero la influencia económica de la migración va más allá. En efecto, en la intersección entre migración y desarrollo existe una amplia gama de actividades económicas,<sup>107</sup> incluyendo comercio, transporte y telecomunicaciones.<sup>108</sup> La experiencia de países de todo el mundo muestra que la migración tiene el mayor potencial para el desarrollo *cuando se normaliza, se protege mediante la cooperación diplomática, se integra a las estrategias de desarrollo y se acompaña de políticas o incentivos de retorno y reinserción.*

El reto consiste en lograr una mayor ventaja económica de la migración por medio de potenciar el acceso financiero, promover la pequeña empresa, entregar servicios sociales que satisfagan una mayor variedad de demandas y ofrecer incentivos para la integración a la fuerza laboral formal.

El informe plantea un análisis de cómo las autoridades tienen una percepción poco adecuada acerca de la migración y el desarrollo. En muchos casos las respuestas son reactivas y se centran únicamente en las remesas de dinero y la movilidad de los indocumentados, los aspectos más visibles de la migración.

Este informe ofrece recomendaciones preliminares para los gobiernos que quieran aprovechar las actividades económicas de los migrantes de manera más integral. Al priorizar, considerar el impacto general y analizar si las iniciativas se pueden replicar y proyectar a mayor escala, los gobiernos pueden diseñar e implementar políticas eficaces que se planteen objetivos proporcionales a la realidad del nexo migración-desarrollo

## **1. Las tendencias migratorias en América Latina y el Caribe**

La caracterización de la migración actual consiste en que hay un fuerte número de personas residiendo fuera de sus países, y en muchos casos dentro de Latinoamérica. Estas son personas indocumentadas, con un número relativamente igual entre

---

107 Cabe destacar que las actividades económicas representan una parte de un amplio espectro de actividades transnacionales a través de las cuales los migrantes y sus familias moldean el desarrollo y el cambio social. La composición de la nueva familia transnacional incluye una dinámica de importante significación para el desarrollo.

108 Para una discusión más detallada de estas actividades, véase Orozco et al., “Transnational Engagement, Remittances, and their Relationship to Development in Latin America and the Caribbean” 2005

mujeres y hombres; una migración afectada por los desastres naturales y más transnacionalizada. Dentro de todo este entorno, sin embargo, se ubica una tendencia económica y continua importante, el envío de dinero, el cual mantiene su tendencia positiva, pero con mayor lentitud y refleja ciertas realidades por entender.

Primero, para 2013 Naciones Unidas identifica cerca de 37 millones de Latinoamericanos residiendo en el exterior, un número que representa un aumento de 11 millones en relación con el año 2000, y donde el 78% se ubica en Estados Unidos, Canadá y Europa. En términos prácticos, el tamaño de la migración Latinoamericana no es insignificante porque ésta indica que 40% de los hogares Latinoamericanos tienen un familiar residiendo en el exterior. A esto hay que considerar que hay más de 8 millones de Latinoamericanos residiendo y trabajando dentro de la región misma en países como Costa Rica o Brasil, sociedades con asimetrías económicas con sus países vecinos.

**Cuadro 1: Migración Latinoamericana**

Región	Número de migrantes por región de origen				Número de migrantes Latinoamericanos residiendo en...
	1990	2000	2010	2013	2013
Caribe	4 721 455	6 471 931	7 537 400	7 713 589	1 407 253
Centro América	2 551 961	2 758 016	4 057 119	4 235 321	812 213
México	5 043 269	10 040 849	12 740 609	13 212 220	1 103 460
Sud América	4 443 151	6 520 854	11 048 600	11 558 685	5 225 144
América Latina y el Caribe	16 759 836	25 791 650	35 383 728	36 719 815	8 548 070

Fuente: *United Nations Population Division, 2013*

**Cuadro 2: Inmigrantes Latinoamericanos por hogar en América Latina**

Región	
Caribe (Jamaica, Haití, Rep. Dom., Cuba)	60%
Central América	35%
México	36%
Sud América	40%

Fuente: *Datos elaborados por los autores.*

Segundo, en la mayoría de los casos el tipo de inmigrante es una persona de escasos recursos, indocumentado, con bajos niveles de educación y socialmente vulnerable. Por ejemplo, los Latinos en Estados Unidos están entre quienes tienen menos ingreso, poco acceso al sistema financiero, falta de documentos y sufren los estigmas sociales del anti-inmigracionismo. En el caso de los Latinos en este país, su condición precaria se acrecentó durante la crisis, y aun después de ésta, la comunidad Latina sigue siendo afectada. Esta realidad del perfil Latinoamericano también se observa en otros lugares, como el caso de los nicaragüenses en Costa Rica, o haitianos en República Dominicana. En este último país las leyes migratorias han incluso restringido el derecho de nacionalidad de los extranjeros. La migración Latinoamericana en Europa, España en particular también muestra características similares, en donde, el desempleo ha alcanzado dimensiones incontrolables por encima del 30% de la mano de obra migrante.

Tercero, es importante recalcar que la migración femenina continúa una tendencia ascendiente, y en algunas regiones está creciendo más. Vale destacar además que el porcentaje de mujeres migrantes con una educación terciaria es mayor que el de los hombres. Cada vez más, las mujeres migran a países de altos ingresos y trabajan en diversos sectores. Éstos varían desde trabajo doméstico, textiles y prendas de vestir, entretenimiento y agricultura, hasta cargos profesionales y gerenciales en otros sectores empresariales. Esta tendencia cambia las dinámicas de género de las remesas y los vínculos transnacionales. Por ejemplo, entre las personas migrantes, las mujeres tradicionalmente tendían a enviar menos dinero a sus hogares que los hombres. Sin embargo, como lo indica el cuadro que se muestra a continuación, migrantes en diversos países de acogida muestran diferencias en el envío de remesas por género y educación: desde el año 2008, las mujeres migrantes con una educación terciaria han enviado remesas tanto o más que los hombres.



**Cuadro 3: Características de los migrantes por género, 2009**

	Mujeres			Hombres		
	Porcentaje por envío	% c/ Educación Superior*	Años en país anfitrión	Porcentaje por envío	% c/ Educación Superior*	Años en anfitrión
España	258	36	6	274	31	7
Italia	373	42	11	256	38	10
Francia	436	26	12	299	30	18
Estados Unidos, 2009	290	27	11	280	22	12
Estados Unidos, 2013	230	19	12	240	16	15

*Fuente: "Skilled Diasporas: An Imagined or Real Community? Understanding its Policy Implications." Manuel Orozco and Mariellen Jewers. Skilled Diasporas and the Transnational Flow of Knowledge and Resources.*

*Taller internacional organizado por el Proyecto de Estudios de Migración, PSU, 30 de abril y 1 de mayo de 2010. Encuesta Mayo 2013. \* Este porcentaje incluye persona que han finalizado la Universidad o que tienen años de educación universitaria.*

Cuarto, la migración latinoamericana en algunos países está ocurriendo como resultado de desastres naturales. Por ejemplo, la migración de México, Centroamérica y el Caribe está cada vez más marcada por desastres naturales, tales como inundaciones, terremotos y huracanes. En promedio, México y Centroamérica experimentan al menos un desastre natural de gran magnitud cada año. Estos suponen una amenaza real a la seguridad humana y económica en toda la región, debido a su frecuencia e intensidad. Por esta razón, los huracanes, terremotos e inundaciones en la región desencadenan migración local e internacional. Cabe mencionar que en algunos países las tasas de homicidio e inseguridad ciudadana, como en un país como Honduras, están incidiendo sobre la emigración. Si bien se calcula que desde Honduras, por ejemplo, entrarán 10,000 inmigrantes a EEUU, el número de hondureños que intenta salir del país puede oscilar en más de 50,000.

**Cuadro 4: Desastres naturales en América Latina y el Caribe por número de muertes**

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Colombia	38	0	0	0	0	88	0	0	6	0	160	292
República Dominicana	0	0	0	0	674	0	0	91	22	1	0	792
Ecuador	2	91	0	0	0	0	4	0	19	0	1	124
El Salvador	1	1200	8	0	0	147	0	0	29	124	21	1530
Guatemala	12	14	30	22	0	1508	0	0	0	0	0	1765
Honduras	0	6	0	6	0	0	0	41	0	0	35	88
Jamaica	0	2	11	0	18	6	0	0	0	0	13	50
México	1	7	4	19	25	88	0	22	0	5	60	234
Nicaragua	12	4	0	0	21	11	0	98	0	0	54	200
Perú	5	63	0	18	0	0	0	15	0	0	20	121
Total	71	1387	53	65	738	1848	4	267	76	130	364	5196

Fuente: GLObal IDentifier Number (GLIDE) database. Acceso agosto–septiembre 2011. [http://www.glidenumber.net/glide/public/search/search.jsp?nStart=\\*Septiembre 2011](http://www.glidenumber.net/glide/public/search/search.jsp?nStart=*Septiembre 2011).

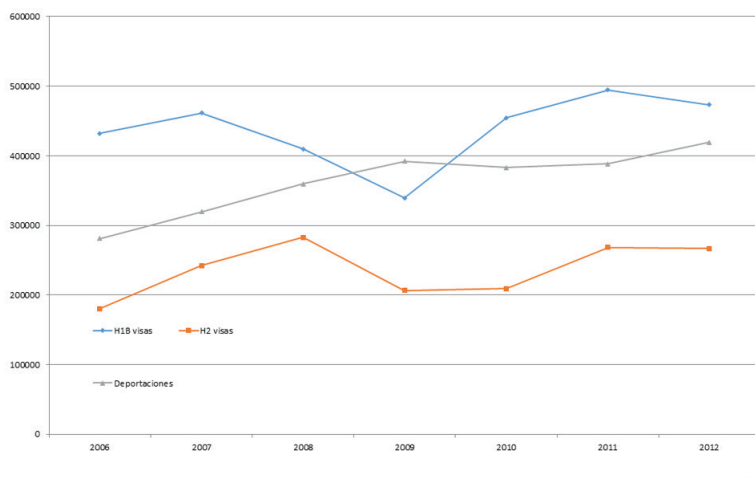
Quinto, los vínculos transnacionales se han convertido también en impulsores importantes de la migración. Los lazos transnacionales se han fortalecido con la tecnología, la comunicación y el transporte, y con el aumento de la movilidad laboral, los vínculos entre el país de origen y el país de acogida han aumentado. Los migrantes se involucran más sustancialmente y directamente en diferentes actividades sociales y económicas en sus países de origen. El vínculo económico de los migrantes con su país de origen se extiende a por lo menos cinco actividades que involucran el gasto o la inversión:

1. remesas familiares,
2. demanda de bienes de consumo, como productos nostálgicos (queso, pan, etc.)
3. telecomunicaciones o servicios de viaje
4. inversión de capital y
5. donaciones a organizaciones filantrópicas que trabajan con comunidades de origen de los migrantes.

Si los inmigrantes Latinoamericanos envían \$60 mil millones de dólares a sus parientes, quienes están más comprometidos con sus hogares de origen tienden a enviar más dinero. Además, este nivel de transnacionalismo incluye donaciones e inversiones sustanciales.

Finalmente, la migración actual está cambiando con una tendencia de mayor calificación. Una caracterización reciente se observa en el caso de Estados Unidos, el gobierno de este país ha aumentado su demanda de mano de obra calificada (Visas H1B y H2), traduciendo esto en un crecimiento de visas para trabajo temporal calificado, acompañado con una creciente tasa de deportación de inmigrantes indocumentados con mucha menor calificación laboral.

**Gráfico 1: Visas de trabajo y deportaciones desde Estados Unidos**



Fuente: Removal statistics: [www.ice.gov/removal-statistics/](http://www.ice.gov/removal-statistics/). PEW Research Center, 2013. "Population Decline of Unauthorized Immigrants Stalls, May Have Reversed"

## 2. El nexo entre migración y desarrollo

La intersección entre migración y desarrollo consiste en las interacciones vinculadas al proceso de desarrollo económico durante los tres ciclos -antes, durante y después- de la migración. La movilidad laboral hacia el extranjero está ligada a procesos políticos, económicos, sociales y de seguridad, todos los cuales están asociados con el desarrollo. Es más, en cada etapa del proceso de migración la mo-

vilidad laboral puede estar relacionada de múltiples y complejas maneras con las políticas gubernamentales. La experiencia de países de todo el mundo muestra que la migración tiene el mayor potencial para el desarrollo *cuando se normaliza, se protege mediante la cooperación diplomática, se integra a las estrategias de desarrollo y se acompaña de políticas o incentivos de retorno y reinserción*. El siguiente cuadro ofrece una descripción preliminar (e incompleta) de estas dinámicas y políticas.

**Cuadro 6: Dinámicas y políticas de migración y desarrollo**

<i>Dinámicas</i>	<i>Aspectos políticos</i>	<i>Administración</i>	<i>Desarrollo</i>	<i>Diplomacia</i>
<b><i>Antes de la migración o salida</i></b>				
Alcance de la migración laboral regulada	Políticas gubernamentales bilaterales	Procesamiento y emisión de visas y protección del migrante	Sensibilización y capacitación de la fuerza laboral	Cooperación bilateral en materia de migración laboral y protección de inmigrantes
Migración calificada y no calificada	Presencia de capacidades y derechos laborales			
Condición social de los migrantes	Mitigación de riesgo frente a amenazas a los derechos humanos			
<b><i>Durante la migración (permanencia en el país de acogida)</i></b>				
Naturaleza o calidad de la inserción en el país de acogida	Vulnerabilidad social y económica	Regularización de la situación	Inclusión social y económica	Cooperación bilateral en materia de migración laboral y protección de inmigrantes
Remesas y otros costos de pago	Mercado de remesas	Nexos institucionales con políticas formales de migración laboral	Aprovechamiento de herramientas de desarrollo por parte del gobierno	Asociaciones de desarrollo conjunto con gobiernos, comunidades de la diáspora y sector privado
Acceso a instituciones financieras y creación de activos, tanto en el país de origen como en el extranjero	Acceso financiero y educación; Integración en el país de acogida			
Salud y educación	Protección social			
Inversión y actividades filantrópicas en país de origen	Proyección de la diáspora y compromiso transnacional			

<i>Después de la migración</i>				
Retorno voluntario e involuntario; retorno tras jubilación en migrantes mayores	Reinserción legal	Leyes de retorno y apoyo institucional	Herramientas de reinserción e incentivos	Programas bilaterales de cooperación para el desarrollo para retornados
	Reinserción social			
	Reinserción económica y laboral			

*Fuente: Manuel Orozco.*

### 3. Políticas y percepciones regionales sobre migración y desarrollo

¿Cómo adoptan las instituciones de la región políticas de desarrollo que aborden las realidades de la emigración y la interacción económica que proviene de la relación del migrante con su país de origen? ¿Cómo perciben, interpretan y responden las autoridades ante esta intersección? ¿Qué informa sus políticas?

Si bien los gobiernos de América Central han diseñado diversas políticas relacionadas a la migración, en muchos casos éstas tienen limitaciones en cuanto a alcance y profundidad. La mayoría aborda el proceso previo a la migración o la posterior reinserción, pero no así los intercambios transnacionales que resultan de vivir en el extranjero. En esta sección se analiza exhaustivamente la medida en que la región aborda la migración y el desarrollo en el ámbito de las políticas públicas e identifica cómo las autoridades del gobierno ven la relación entre ambos.

#### Políticas de migración y desarrollo en América Central

Los gobiernos de América Central, particularmente los de El Salvador, Guatemala y Honduras, han invertido importantes recursos en la implementación de políticas que aborden los factores en la intersección de la migración y el desarrollo. Encontramos que los gobiernos donde ocurre la emigración han adoptado políticas en materia de:

1. **Prevención:** para abordar el tema de los posibles migrantes y desincentivar la emigración
2. **Comunicación:** para mantener los lazos con las comunidades de migrantes y de la diáspora
3. **Compromiso operacional:** para promover asociaciones de desarrollo de migrantes

#### 4. **Inserción:** para facilitar la reinserción y retorno de migrantes

El Cuadro ilustra la gama de iniciativas políticas gubernamentales existentes en los países mencionados. En los receptores, como Costa Rica y Panamá, el enfoque se centra en la situación legal y protección de migrantes. Si bien la lista parece extensa, las iniciativas se limitan a relativamente pocos proyectos de corto alcance e impacto. El cuadro siguiente resume estas iniciativas.

*Cuadro 7: Áreas abordadas por gobiernos de América Central*

<i>Áreas</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Honduras</i>	<i>Guatemala</i>
Prevención a través de oportunidades económicas	x	x	x
Prevención a través de la educación	x	x	x
Prevención dirigida a los jóvenes	x	x	x
Consejos de relaciones con la diáspora	x		x
Programas de extensión cultural	x		
extensión política	x		
extensión de salud		x	
extensión educativa	x		x
Complementación de remesas		x	
iniciativas de costos de remesas			
proyectos de ayuda a la diáspora	x	x	x
Promoción de inversión en la diáspora		x	x
Transferencia de conocimientos de la diáspora	x	x	
importaciones destinadas a la diáspora			
telecomunicaciones de la diáspora			
promoción del turismo de diáspora			

<i>Áreas</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Honduras</i>	<i>Guatemala</i>
servicios básicos de retorno	x	x	x
Reinserción legal	x	x	x
Reinserción educativa	x		
reinserción laboral	x	x	x
Reinserción de jóvenes	x		x

Fuente: Datos elaborados por el autor. Ver también, Orozco, Manuel y Julia Yansura, *Migración y desarrollo en América Central: percepciones, políticas y nuevas oportunidades*, IAD, Washington, 2013.

**Cuadro 8: Políticas en materia de remesas y desarrollo**

<b>País</b>	<b>Áreas de acción</b>	<b>Principales iniciativas de políticas</b>
<i>El Salvador</i>	Prevención	“Concientización sobre los Riesgos de Migrar de Manera Indocumentada;” “Desarrollo Humano y Migraciones;” Programa Apoyo Temporal Al Ingreso (PATI); Entrenamiento sobre Derechos migratorios para Consulados
	Comunicación	CONMIGRANTES; Casa El Salvador; Derecho a votar en el extranjero
	Participación operacional	Salvador Global
	Reinserción	“Bienvenido a Casa;” Centros de Atención
<i>Honduras</i>	Prevención	“Desarrollo humano juvenil vía empleo, para superar los retos de la migración”
	Comunicación	Catracho Seguro; La Semana Binacional de Salud
	Participación operacional	Honduras Global; Remesas Solidarias y Productivas
	Reinserción	Centros de Atención; Fondo de Solidaridad
<i>Guatemala</i>	Prevención	“Política Nacional de Generación de Empleo Seguro, Decente y de Calidad;” “Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes de Guatemala”
	Comunicación	CONAMIGUA; Programas de alfabetización
	Participación operacional	Remesas Productivas; Encuentro al Migrante (Inversión)
	Reinserción	Repatriados de Guatemala; Ofertas de empleo; Nuestras Raíces (reinserción juvenil)

Fuente: Datos elaborados por el autor. Ver también, Orozco, Manuel y Julia Yansura, *Migración y desarrollo en América Central: percepciones, políticas y nuevas oportunidades*, IAD, Washington, 2013.

La mayoría de estas iniciativas se enfocan en la prevención y la reinserción; pocas abordan el rol económico de los emigrantes.

En materia de prevención, en los gobiernos centroamericanos aumenta la preocupación por la emigración y los riesgos asociados. Cada año, un promedio estimado de 10.000 centroamericanos –o 27 personas al día– (ver Cuadro 4) salen de su país; muchos se dirigen a Estados Unidos sin documentación. Estos migrantes –especialmente aquellos con escasa capacitación o medios para migrar legalmente– se enfrentan a grandes riesgos y desafíos. Las mujeres migrantes son particularmente vulnerables a una serie de abusos.

Algunos gobiernos han implementado políticas para prevenir la emigración masiva o informar a la ciudadanía acerca de sus peligros, por ejemplo, respecto de lo que puede ocurrir en el cruce de fronteras y de la posibilidad de ser víctimas de delitos. El Salvador, Honduras y Guatemala apoyan programas educativos que entregan a los posibles migrantes conocimientos rudimentarios acerca de los problemas a que se exponen si deciden cruzar una frontera sin documentación.

**Cuadro 9: Migración estimada a Estados Unidos, 2010**

	Flujo de migrantes en 2010 <sup>a</sup>	Visas de inmigrante aprobadas en el puesto <sup>d</sup>	Indocum entados <sup>e</sup> [C+D]	Individuos que cruzan la frontera de EEUU-México sin papeles	Individuos que sobrepasan tiempo de visa [B-C]	Visas de no inmigrante emitidas <sup>b</sup>	Deportaciones en la frontera <sup>c</sup>
	C+D	A	B	C	D	E	F
<i>Costa Rica</i>	2,226	949	1,277	217	1,059.6	45,323	133
<i>El Salvador</i>	18,615	7640	10,975	1,623	9,351.3	30,455	995
<i>Guatemala</i>	15,550	4860	10,690	4,896	6,829.9	59,368	3,001
<i>Honduras</i>	11,965	3236	8,730	2,532	6,197.3	38,057	1,552
<i>Nicaragua</i>	6,380	1432	4,948	354	4,594.3	16,518	217
<i>Panamá</i>	2,984	602	2,382	162	2,220.1	31,502	99
<b>Región</b>	60,267.83	18719	41,549	9,785	31,764.1	221,223	5,997

Fuentes: <sup>a</sup> Estimaciones del autor; <sup>bd</sup> Departamento de Estado de EEUU, Informe de la Oficina de Visas 2012;

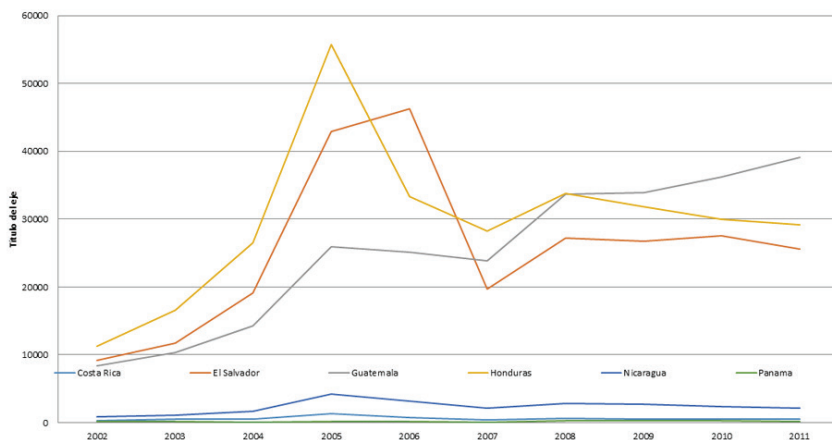
<sup>c</sup> Anuario de estadísticas de migración 2012; <sup>e</sup> migrantes sin visa.



La mayoría de los gobiernos creen que la vinculación con la diáspora es esencial, a raíz de lo cual buscan integrar políticas que validen la realidad de una diáspora centroamericana. Algunos gobiernos también han buscado conscientemente asociarse con organizaciones de la diáspora como forma de promover el desarrollo. El gobierno salvadoreño inició estos esfuerzos al promover alianzas con la diáspora en pequeños proyectos agrícolas. Más recientemente, el de Honduras estableció un programa de asociación con la diáspora en proyectos de desarrollo local. Sin embargo, la mayor parte de estos esfuerzos son de alcance limitado.

Algunas de las políticas implementadas en América Central han respondido además a los retos de la reinserción, en particular de los deportados. Si bien es cierto que algunos migrantes retornan por decisión propia, en la última década la mayoría de los retornados desde Estados Unidos volvieron deportados por falta de documentación. Dado que más del 40 por ciento tenía antecedentes penales, esto es muy significativo para Centroamérica, que en el 2011 representó el 15 por ciento de las deportaciones. La mayoría de los gobiernos se ha centrado en cómo reinserter a estas personas en la sociedad.

**Gráfico 2: Deportaciones de Estados Unidos por país de origen, 2002-2011.**



*Fuente: Anuario de estadísticas de inmigración 2012, Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.*

Particularmente desde el 2009, año en que las deportaciones se incrementan sustancialmente, los gobiernos de la región se han visto presionados a hacerse cargo del retorno masivo de migrantes, el que supera el flujo anual de migración y hace que la fuerza laboral crezca.

## **El caso de los países receptores de migrantes: Costa Rica y Panamá**

Las autoridades costarricenses consideran que la migración es importante para el país y aspiran a la integración de los nuevos residentes a la comunidad, al sistema educativo, al seguro social público, en la seguridad pública y en el sistema judicial. La Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) es una sólida institución adscrita al Ministerio de Gobernación. Sin embargo, la política oficial de integración de migrantes no es bien recibida por todas las instituciones o sectores de la sociedad, por lo que los migrantes tienden a enfrentar ignorancia y actitudes xenofóbicas.

La singularidad del caso costarricense se desarrolla a partir de años de experiencia. En la década de los ochenta, el caos político a gran escala que vivió la región generó un importante flujo de migrantes hacia Costa Rica. Hoy en día siguen llegando, en tanto que los que ya han vivido en el país durante años han encontrado formas de regularizar su situación. La migración nicaragüense, que data de la década de los setenta, actualmente representa el 20 por ciento de la fuerza laboral.

En Panamá, las políticas que afectan la migración laboral se establecen en un marco diseñado para proteger los derechos de los migrantes y fortalecer la seguridad por medio de controlar quién entra al país. Las autoridades sostienen que uno de sus componentes más importantes es la garantía de que los migrantes tengan acceso al sistema judicial, lo que ayuda a prevenir los delitos en su contra.

## **La experiencia de las migrantes trabajadoras domésticas Latinas**

Como en casi todos los corredores mundiales de migración, Costa Rica y Nicaragua cuentan con un flujo importante de trabajadoras domésticas migrantes. Conforme las economías incorporan a la fuerza laboral femenina calificada, las demandas de las labores de cuidado aumentan. El trabajo doméstico es una ocupación antigua y se ha convertido en una labor remunerada solo recientemente, sin embargo, la Organización Internacional del Trabajo ha determinado que el trabajo doméstico es una

de las ocupaciones más vulnerables del mundo (OIT, 2013).

Según un estudio de UNIFEM del 2010 (UNIFEM, 2010) la población de trabajadoras domésticas migrantes de Costa Rica es de un aproximado de 22 000 representando el 17% de la población total de 130 000 trabajadoras.

Estas trabajadoras enfrentan retos importantes en cuanto a sus derechos laborales y humanos. Su vulnerabilidad se puede explicar por 3 factores; el primero, los orígenes de servidumbre y esclavitud del trabajo doméstico, aunados a un conservador entendimiento del rol femenino en el cuidado del hogar, el segundo la normativa incompleta y deficiente que impide el acceso pleno a derechos, y el tercero, la condición individual, privada y atomizada del trabajo doméstico que promueve la invisibilización de las condiciones laborales y humanas. (Slooten, 2012).

En el caso de Costa Rica, y específicamente en el caso de las trabajadoras domésticas migrantes, la población se enfrenta a retos desde 3 ámbitos, el de los patronos, el institucional y el de la sociedad en general.

Los empleadores utilizan como prácticas comunes la vulnerabilidad migratoria de la condición irregular para negociar condiciones por debajo de la ley. Por ejemplo, Orozco, Slooten y Gay detectan que en Costa Rica el 33% de las trabajadoras domésticas no reciben el salario mínimo. Otras prácticas comunes son la liquidación anual para evitar la acumulación de antigüedad y la retención de salario, entre otros.

Por parte de las instituciones, y a pesar de que en Costa Rica existe una ley de trabajo doméstico específica y otra que regula la migración, las instituciones se enfrentan a vacíos que impiden la coordinación y el acceso a los derechos por parte de las migrantes. Por ejemplo, los procesos de trámite de permisos de trabajo cuentan con tiempos y costos difíciles para las trabajadoras domésticas migrantes. El sistema de aseguramiento no puede verificar que sea el patrono quién paga por el seguro médico y muchas veces se le obliga al trabajador a pagar su propio seguro.

Por parte de la sociedad en general y a pesar de que se tiene buen concepto del trabajo que realizan las trabajadoras domésticas, existe xenofobia y rechazo por las trabajadoras migrantes.

## **Percepciones de la intersección entre migración y desarrollo**

En general, las autoridades centroamericanas estiman que la migración está vinculada al desarrollo.

En Honduras, El Salvador y Guatemala hay un común entendimiento de que las remesas son vitales para el desarrollo y el crecimiento económico. Del mismo modo, las autoridades de estos países consideran que las condiciones en las que se produce la migración afectan el desarrollo.

Las autoridades de El Salvador expresaron su preocupación por la forma en que la inseguridad afecta el proceso de migración y cómo la migración despuebla comunidades. Sienten que “la migración tiene un costo humano muy alto... No hay políticas que garanticen una migración regulada y segura.” Están de acuerdo en que la migración juega un papel en la estrategia de desarrollo, pero niegan que constituya el desarrollo en sí mismo. “Desarrollo no es igual a migración”, argumentan. En El Salvador, esta percepción ha llevado a la promoción de “pertenencia” o “arraigo” para evitar más migración, sobre todo entre la juventud salvadoreña. Esta estrategia mantiene que “es importante identificar los factores que hacen vulnerables a tales niveles de emigración” (es decir, lo que hace que las personas migren).

En Honduras, las autoridades creen que la intersección entre migración y desarrollo se define por factores que se entrecruzan con la migración: falta de oportunidades en el país de origen y los recursos económicos que los migrantes envían, en particular las remesas. Sin embargo, también creen que dentro de este proceso migratorio hay cuestiones de desarrollo emergentes, tales como violación de derechos humanos y desintegración familiar. Algunos funcionarios públicos piensan que, si bien las remesas están conectadas con el desarrollo en la medida que aumentan los ingresos disponibles, su impacto puede ser mejorado a través de buenas políticas.

Las autoridades guatemaltecas ven la migración como un hecho conectado a la economía. Estiman que la relación es evidente y que las remesas son el puente más claro entre estas dos dinámicas. También consideran que el gobierno debe facilitar y fortalecer el nexo entre migración y desarrollo, aún cuando manifestaron su preocupación por los efectos de la migración sobre familias y mujeres. “La migración ofrece una oportunidad para muchos guatemaltecos que no tienen oportunidades en el país, donde las remesas traen ingresos muy necesarios para la alimentación, la educación o la vivienda. Sin embargo, la migración es muy difícil para las familias

que están separadas”. Agrega otro funcionario: “Las mujeres [a veces] no reciben directamente las remesas, por lo que se sienten controladas económicamente por los hombres de su comunidad.”

En Costa Rica, las autoridades tienden a tener una visión unidireccional que excluye la emigración de costarricenses hacia el extranjero. En general, valoran el aporte de los inmigrantes a la diversidad cultural y la fuerza laboral del país. Un funcionario dijo que los inmigrantes “permiten a los costarricenses trabajar en otros empleos. Los que mejor lo saben son los empleadores”. Sin embargo, a la hora de revisar la cotidianidad de las instituciones, existen brechas importantes para la protección de estos trabajadores. El gobierno de Costa Rica ha tratado de aportar legislativamente a la regulación de los trabajadores, sin embargo ha dejado de lado otros elementos como el acceso a la seguridad jurídica o a la seguridad social. Una de las ocupaciones desarrolladas por trabajadores migrantes es la de seguridad privada sin embargo, los guardias de seguridad, debido a la portación de armas propia de su ocupación y muchos en condiciones informales o irregulares, terminan enfrentándose a cargos penales sin ninguna responsabilidad del patrono. Otro ejemplo es el caso de la agricultura donde al Estado le es imposible la tramitación a tiempo de los permisos de los trabajadores migrantes estacionales de la recolección de café y como consecuencia, se genera un alto flujo de trabajadores irregulares.

Los puntos de vista de las autoridades son tan disímiles como las percepciones en el campo de la investigación. Ambos casos están condicionados por una reacción inmediata a los aspectos visibles de la migración: dinero y movilidad de indocumentados.

### **Una falta de proporcionalidad**

Se observa que no hay proporcionalidad en cuanto a la magnitud de las actividades económicas relacionadas con la migración, la implementación de políticas o las ideas en torno a migración y desarrollo. Por ejemplo, a pesar de que la migración internacional en América Central no es un hecho nuevo, en los últimos 15 años pocas instituciones gubernamentales han creado mecanismos para hacer frente a los problemas económicos o de desarrollo relacionados con el tema.

El interés gubernamental surgió en 2000 en El Salvador, país que tiene un enfoque más proactivo en materia de la intersección entre migración y desarrollo. El diseño e implementación de políticas se ha limitado a unas pocas iniciativas relacionadas

con el alcance de migrantes y algunas iniciativas de proyectos de desarrollo. Sin embargo, estas iniciativas no son plenamente conmensurables con la magnitud económica del nexo migración–desarrollo. En comparación, en el 2008 en Guatemala la producción de café se llevó casi el 10 por ciento de los subsidios gubernamentales, dentro de un presupuesto agrícola de \$100 millones. El gobierno no hace ninguna inversión en la transferencia de remesas.

**Cuadro 10: Problemas de proporcionalidad, 2010**

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua
<i>Valor de las exportaciones de café</i>	\$770.000.000	\$240.000.000	\$760.000.000	\$370.000.000
<i>Valor de las remesas</i>	\$4.127.000.000	\$3.539.500.000	\$2.527.000.000	\$966.000.000
<i>Valor de las exportaciones destinadas a la diáspora</i>	\$992.800.000	\$667.250.000	\$382.500.000	\$382.500.000

\*Fuente: Observatorio de la Complejidad Económica (<http://atlas.media.mit.edu/>) y bancos centrales de cada país.

Es evidente que hay una desconexión entre las políticas, las percepciones y lo que ocurre en terreno. Esta desconexión puede ser informada por lo que las autoridades consideran los aspectos más visibles de la migración: las remesas y la migración indocumentada en condiciones inseguras. En su mayor parte, las políticas que conectan migración y desarrollo se limitan tanto en alcance como en profundidad en los países anfitriones. Al no cubrir todos los niveles de compromiso con las comunidades que viven en el extranjero, el nivel de esfuerzo financiero y humano también es restringido.

Tratando de llenar este vacío, en la región hay más de 50 organizaciones no gubernamentales que trabajan en temas relacionados con la migración. Sus actividades son más integrales y financieramente más sustanciales que las gubernamentales. Un análisis de los trabajos realizados por las ONG de América Central muestra que su mayor interés está en la promoción, la investigación y los servicios de apoyo a los migrantes, tanto potenciales como retornados. Curiosamente, estas ONG generalmente soslayan los proyectos de desarrollo.

**Cuadro 11: ONG de Centroamérica y su enfoque en la migración**

Enfoque	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Total
<i>Comunicación y promoción</i>	6.1%	19.0%	20.0%	12.0%	21.4%	15.8%
<i>Derechos humanos</i>	18.2%	4.8%	8.9%	16.0%	10.7%	11.8%
<i>Investigación</i>	12.1%	9.5%	11.1%	8.0%	14.3%	11.2%
<i>Apoyo legal</i>	9.1%	4.8%	11.1%	8.0%	3.6%	7.9%
<i>Educación general</i>	6.1%	9.5%	4.4%	8.0%	7.1%	6.6%
<i>Entrenamiento e investigación</i>	3.0%	14.3%	22.3%	8.0%	7.2%	9.8%
<i>Asistencia de emergencia (refugio, etc.)</i>	0.0%	4.8%	6.7%	8.0%	0.0%	3.9%
<i>Salud y asesoramiento psicológico</i>	6.1%	4.8%	0.0%	8.0%	0.0%	3.3%
<i>Re-inserción y retorno</i>	0.0%	9.5%	2.2%	4.0%	3.6%	3.3%
<i>Otros</i>	39.3%	19.0%	13.3%	20.0%	32.10%	24.4%
<i>Año promedio de fundación</i>	1988	1981	1990	1991	1994	1988
<i>Número de ONG</i>	9	6	14	5	6	40

*Los porcentajes se refieren a la proporción de ONG dedicadas a un tema determinado en cada país.*

*Fuente: Conferencia Regional sobre Migraciones.*

Aunque algunos programas e iniciativas son prometedores, el impacto general no ha sido adecuado debido a los recursos limitados, la falta de comprensión y metas insuficientemente ambiciosas.

Los gobiernos no están necesariamente descuidando el nexo migración–desarrollo, pero sí existe un problema de proporcionalidad respecto de la realidad, la percepción y las iniciativas. La realidad indica que hay una sustancial movilidad laboral internacional (no regulada) que genera intercambios económicos importantes. Hay una percepción mixta de la importancia de estos intercambios, así como una visión mixta de las implicaciones de la migración, dadas las circunstancias difíciles y las deportaciones masivas. Las políticas para abordar estos problemas tienen un alcance limitado y existe una brecha en la comprensión de la relación entre migración y

desarrollo y un obstáculo a la hora de movilizar recursos.

La magnitud de la dinámica económica requiere de mayor atención por parte de las autoridades.

#### **4. Un asunto que importa: Migración y economías centroamericanas**

A las tendencias mencionadas en la primera sección se incluye la continuidad en el envío de dinero. Para el año 2013 los inmigrantes remitieron cerca de US\$61,000 millones, una cantidad igual al 2012, y que refleja debilidades en la recuperación económica de estas comunidades, tanto en Estados Unidos como en España. Sin embargo, este dinero sigue contribuyendo a la situación económica de más de 20 millones de hogares Latinoamericanos, particularmente de México, Centro América y el Caribe.



**Cuadro 12: Los flujos de remesas a América Latina y el Caribe, 2013**

Countries	(US\$,000,000)	Growth	Trend	Deportations	Demographic growth	Spain/Argentina	R/GDP (%)	GDP Growth (%)
Paraguay (S.Am)	755	-0.061	Negative		1.73	X	10	13
Uruguay (S.Am)	187	-0.030						4.5
Mexico	21687	-0.034		241,493	1.23		2.5	1.5
Ecuador (And)	2392	-0.024		1,616	1.6	X	5.2	3.8
Peru (And)	2727	-0.019			1.25	X	2.0	3.2
Brazil (S.Am)	1970*	-0.009						2.4
Jamaica (Carb)	2052	0.007	Modest	1,119	0.21		14.9	0.1
Colombia (And)	4107	0.008		1,429	1.32		2	4.0
D. Republic (Carb)	3228	0.022		2,462	1.26		8	3.0
El Salvador (C.Am)	3969	0.015		21,602	0.66		17	1.7
Panama (C.Am)	601	0.010						7.5
Costa Rica (C.Am)	608	0.050	Substantive					4.5
Guatemala (C.Am)	5105	0.063		47,769	2.52		11.4	3.5
Honduras (C.Am)	3102	0.071		37,049	2.03		2.15	3.0
Nicaragua (C.Am)	1088	0.060		1,383	1.46			5.0
Bolivia (And)	1208	0.104			1.65			5.5
Haiti (Carb)	1,864	0.134					20	4.0
Argentina (S.Am)	991	0	No data available (2012 numbers for LAC volume calculation)					
Belize (C.Am)	112	0						0.7
Venezuela (And)	803	0						1.2
Suriname (Carb)	113	0						3.9
Cuba	1200	NA						3
Guyana (Carb)	405	0					24	4.8
T.&Tobago (Carb)	129	0						1.6
LAC	60403	-0.0146						2.6

Fuente: Central Bank of each country. \*These figures highly underestimate the flows. The volume estimated is circa 7 to 8 billion remitted by 1 million Brazilians worldwide, who send over US\$7000 a year.

En Centroamérica, la interdependencia entre migración y crecimiento económico se ha profundizado de manera sistemática. Los más de 4 millones de migrantes centroamericanos que trabajan en el extranjero han establecido una red de relaciones económicas que influye directamente en el crecimiento y la política en sus países de origen. Esta realidad no va a desaparecer; más bien, es probable que crezca.

**Cuadro 13: Distribución geográfica de los inmigrantes procedentes de seis países de América Central, 2010**

País de origen	Países y regiones de destino						
	Estados Unidos		Costa Rica		Resto de Centroamérica		Mundo
	(#)	(%)	(#)	(%)	(#)	(%)	(#)
Costa Rica	127.035	70			55.689	30	182.588
El Salvador	1.168.000	85	9.926	1	195.990	14	1.373.916
Guatemala	781.000	75	4.196		257.666	25	1.042.862
Honduras	447.000	72	7.179	1	168.616	27	622.795
Nicaragua	236.000	36	316.658	48	103.685	16	656.343
Panamá	146.371	84	1.027	1	27.735	16	175.133

*Fuente: Naciones Unidas, obtenida del Centro de Investigaciones para el Desarrollo sobre Migración, Globalización y Pobreza (Migration DRC).*

Cabe señalar que el 10 por ciento de los migrantes centroamericanos se ha movido dentro de la región, principalmente hacia Costa Rica, Panamá y El Salvador. De particular importancia son los migrantes nicaragüenses en Costa Rica, casi el 20 por ciento de los cuales son empleadas domésticas.<sup>109</sup> La importancia de estos compromisos económicos se ilustra los siguientes cuadros. Las remesas familiares se han convertido en una importante fuente de ingresos para muchos de estos países.

109 Véase Slooten, Beatriz. “Trabajo Doméstico, Normas y Representaciones Sociales”, 2012. Revista FLACSO

**Cuadro 14: Indicadores clave en las economías centroamericanas**

Indicadores principales, como porcentaje del PIB							
	Exportaciones de mercancías (%)	Total de exportaciones (%)	Inversión extranjera directa (%)	Turismo (%)	Ayuda externa (%)	Cinco indicadores anteriores (%)	Remesas (%)
Costa Rica	25	37	5	6	0.1	50	2
El Salvador	23	28	1	3	1.3	49	16
Guatemala	22	27	2	3	0.9	43	10
Honduras	41	48	6	4	3.8	78	16
Nicaragua	54	41	8	4	7.4	72	12
Panamá	24	81	9	11	0.3	103	2

*Fuente: Datos del Banco Mundial, disponible en el año(s) más reciente. 2011.*

Las remesas reflejan la evolución actual de la migración y el crecimiento económico en América Central y potencian el desplazamiento de las economías agroexportadoras. El volumen de remesas a esta región es un subproducto de los lazos transnacionales formados entre las comunidades de la diáspora centroamericana y sus familiares en los países de origen. Las remesas, la mayoría de las cuales provienen de Estados Unidos, han crecido significativamente desde los US\$100 millones que se reportaban en 1980 y al 2012 sobrepasaban los US\$13.000 millones.

Sin embargo, cabe destacar que la magnitud y efectos de las remesas varían entre países. Por ejemplo, en época reciente las remesas a El Salvador y Guatemala superaron los US\$3 mil millones anuales en cada país, mientras que en Panamá y Costa Rica fueron en promedio de US\$500 millones.

**Cuadro 15: Remesas a América Central (US\$)**

	1980	1990	2000	2010	2012
Costa Rica	\$4.000.000	\$47.703.000	\$120.383.770	\$509.000.000	\$530.000.000
El Salvador	\$10.880.000	\$322.105.088	\$1.750.700.000	\$3.539.500.000	\$3.650.000.000
Guatemala	\$26.000.000	\$106.600.000	\$563.438.700	\$4.127.000.000	\$4.377.000.000
Honduras	\$2.000.000	\$50.000.000	\$409.600.000	\$2.527.000.000	\$2.862.000.000
Nicaragua	\$11.000.000	\$73.554.000	\$320.000.000	\$966.000.000	\$1.053.000.000
Panamá	\$65.000.000	\$110.000.000	\$160.000.000	\$297.000.000	\$592.000.000
<b>Centroamérica</b>	<b>\$118.880.000</b>	<b>\$709.962.088</b>	<b>\$3.351.911.619</b>	<b>\$12.065.500.000</b>	<b>\$13.064.000.000</b>

*Fuente: Bancos Centrales de cada país.*

Las remesas ayudan a mitigar la pobreza y abordar otras realidades socioeconómicas. Un aporte muy importante es el papel de las remesas en el aumento de la renta disponible, lo que a su vez aumenta la capacidad de los hogares de ahorrar e invertir. Sin embargo, no son la única manera en que los migrantes se relacionan con sus países de origen. En investigaciones anteriores se ha demostrado que las llamadas telefónicas, los mensajes de texto, las visitas al país de origen y el consumo de alimentos importados, por ejemplo, se traducen en ingresos adicionales para el país de origen (Orozco 2013). A ello hay que agregar la construcción de activos a través de ahorros o de inversiones y las actividades filantrópicas de los migrantes.

**Cuadro 16: Indicadores clave de impacto en el corredor América Central – Estados Unidos, 2012**

Tendencia actual	América Central	Guatemala	El Salvador	Honduras
Migrantes centroamericanos en el extranjero	4,054,000	1,043,000	1,374,000	623,000
Número de inmigrantes en Estados Unidos	2,912,000	785,000	1,168,000	450,000
<b>ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LOS MIGRANTES</b>				
Remesas desde Estados Unidos	\$8.254.551.000	\$3.237.696.000	\$2.373.840.000	\$1.209.600.000
Valor de las importaciones destinadas a la diáspora	\$2.475.545.000	\$992.800.000	\$667.250.000	\$382.500.000
Telecomunicaciones–minutos y textos	\$1.495.155.600	\$448.512.000	\$471.000.000	\$270.000.000
Valor de las telecomunicaciones internacionales	\$163.744.734	\$53.821.440	\$42.390.000	\$32.400.000

Proporción de llamadas a los EE.UU. desde América Central	54%	94%	29%	72%
Turismo: visitas de migrantes a país de origen	\$1.164.962.400	\$467.200.000	\$314.000.000	\$180.000.000
Valor de transferencia de capital (inversiones personales)	\$658.851.500	\$222.750.000	\$127.000.000	\$43.250.000
Valor de donaciones filantrópicas	\$58.248.120	\$23.360.000	\$15.700.000	\$9.000.000
ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LOS BENEFICIARIOS				
Acumulación de ahorro de los hogares receptores	\$2.096.932.000	\$840.960.000	\$565.200.000	\$324.000.000
inversión en bienes raíces y negocios	658.851.500	127.000.000	222.750.000	43.250.000
Dependencia de los ingresos de remesas	0.55			

*Fuente: Datos elaborados por el autor.*

Los hogares que reciben remesas son capaces de construir un ahorro significativo en el tiempo. *Las remesas tienen un efecto directo en el aumento de la renta disponible, lo que se convierte típicamente en una acumulación de ahorros.* Esto no significa que la gente planifique destinar las remesas al ahorro, sino que, del ingreso total, incluyendo remesas, se ahorra y acumula una parte. Los ahorros crecen a medida que aumenta el ingreso disponible.

De las remesas a Guatemala, Honduras y Nicaragua, más del 40 por ciento se ahorra.<sup>110</sup> Un número sustantivo de beneficiarios ahorran, sin importar su género, localización rural, edad o ingreso. El número de beneficiarios que ahorran es mayor en Guatemala que en Nicaragua, aún cuando en Guatemala la dependencia de las remesas es mayor. La población de dependientes de remesas en Nicaragua tiene menores ingresos en general y, por lo tanto, existe mayor necesidad de cubrir el consumo básico, particularmente entre quienes reciben remesas desde Costa Rica. (Estas remesas son de menor valor que las que se reciben desde Estados Unidos). En todos los casos, las personas que ahorran están entre los que reciben más remesas.

<sup>110</sup> Los datos provienen de dos fuentes: educación financiera a receptores de remesas en Guatemala y Nicaragua y encuesta de hogares en el 2009 a hondureños.

**Cuadro 17: Recibir remesas y ahorros**

	Guatemala		Nicaragua		Honduras	
	No ahorra	Ahorra	No ahorra	Ahorra	No ahorra	Ahorra
Comportamiento de ahorro	27.5%	72.5%	55.2%	44.8%	57%	43%
Promedio anual recibido	Q28,332	Q39,964	C\$49,125	C\$69,594	US\$2208	US\$2928

Fuente: Orozco, Manuel. *Proyectos de educación financiera en Guatemala y Nicaragua, 2011.*

No sólo los que reciben más remesas tienden a ahorrar más, sino también el monto ahorrado aumenta con el aumento en las remesas. En otras palabras, mientras más se recibe, más se ahorra. El Cuadro 15 muestra que los ahorros varían en el caso de Nicaragua, en parte en función del lugar de donde provienen las remesas.

**Cuadro 18: Remesas recibidas y montos ahorrados**

Stock de ahorro (US\$) Cantidad anual recibida (\$)	Guatemaltecos	Nicaragüenses de EEUU	Nicaragüenses de Costa Rica	Hondureños
Menos de 1.500	268	510	311	386
1.500 a 2.500	336	730	420	1014
2.501 a 3.500	414	570	366	846
Más de 3.500	788	1099	504	855

Fuente: Orozco, Manuel. *Proyectos de educación financiera en Guatemala y Nicaragua. Stock de ahorros es la cantidad de dinero ahorrada como reserva para llegar a la meta financiera.*

Estas cifras sugieren que los aumentos en las remesas -en cantidad o frecuencia- conllevan a aumentos en ahorros. Esta es una consideración importante para las autoridades que buscan aumentar el acceso financiero por medio de la movilización de los ahorros.

Las tendencias identificadas aquí son parte de un conjunto más amplio de la dinámica que resulta, en parte, de la movilidad de mano de obra extranjera. Estas dinámicas se producen durante el proceso de migración y son de naturaleza económica. Otras tendencias que surgieron antes, durante y después del proceso de migración también influyen en el desarrollo y la economía. El resultado global de estas dinámicas y relaciones se traduce en una fuerza que influencia y es influenciada por el desarrollo y las políticas de desarrollo. Por ejemplo, la acumulación de activos tiene

el efecto de reducir la pobreza entre los receptores de remesas. Del mismo modo, la presencia o ausencia de políticas que aprovechen estas estrategias de creación de activos pueden mejorar aún más el crecimiento económico de un país.

Al comparar la dinámica de políticas existentes, la falta de proporcionalidad es más clara.

### **Propuestas de política**

América Latina y el Caribe social y económicamente son naciones profundamente transnacionalizadas en donde la influencia económica que ejercen los vínculos con la migración no puede ser ignorada. Pueden considerar la adopción de un enfoque múltiple que incorpore una comprensión más informada de cómo interactúan la migración y el desarrollo, busque replicar buenas prácticas existentes, aproveche estrategias escalables para lograr un impacto en el desarrollo concreto y determine necesidades y políticas prioritarias.

Ya sea por motivos de urgencia, de percepción o supuestos, existe una desconexión entre las oportunidades que surgen de la migración y las decisiones políticas adoptadas en respuesta. Uno de los mecanismos para reducir la brecha es formar mejor a las autoridades y al sector privado sobre las dimensiones más amplias de la intersección entre migración y desarrollo, particularmente en cuanto se aplica a cada país. Este ejercicio puede hacerse de varias maneras: a través de una investigación a fondo a cargo de los gobiernos, de talleres con expertos en la materia o mediante la colaboración con instituciones internacionales dedicadas al tema. Dado que el desarrollo se ve afectado por y afecta a la migración, los gobiernos deben considerar la intervención en todas sus etapas y la inversión del capital y los recursos necesarios para integrar esta política a la política nacional.

Al considerar los proyectos de desarrollo, en primer lugar es importante alinear objetivos y resultados esperados y establecer un conjunto medible de indicadores para determinar si se logran los resultados deseados. Los resultados se pueden medir de dos formas. La primera analiza la correspondencia entre resultados esperados y producto real entregado, en tanto la segunda analiza el impacto sobre el desarrollo local. Este último punto es crucial: la entrega de un producto no garantiza un impacto positivo en el desarrollo local. Se puede pavimentar una calle o equipar una escuela, pero el impacto depende de si el proyecto mejora la calidad de vida y las circunstancias materiales de las personas en la comunidad.





# ESTUDIO REGIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL EJE DE GÉNERO

*Susana Wappenstein<sup>111</sup> y Virginia Villamediana<sup>112</sup>*

## **1. La importancia del género en el análisis de políticas sociales.**

La propuesta para incluir la categoría de género en el diseño, evaluación y análisis de políticas sociales cuenta ya con una trayectoria significativa en América Latina. Entender la problemática social, política, económica y cultural desde una perspectiva de género ha contribuido a que se reconozcan persistentes desigualdades en las relaciones sociales y se identifiquen áreas de acción en todos estos ámbitos en la búsqueda de sociedades más justas, igualitarias y democráticas. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos impulsados desde movimientos de mujeres y feministas en la región, desde algunas iniciativas estatales a niveles local, nacional y/o regional, y desde los pronunciamientos y adelantos a nivel mundial, las desigualdades de género persisten y continúan siendo un tema que requiere, como mínimo, atención pública y voluntad política.

Lo que el análisis de género ofrece es un lente crítico para entender relaciones de poder y sus desplazamientos en distintos aspectos de la experiencia social (Scott, 1997). Al hablar de relaciones sociales de poder, la categoría género no puede ser reducida a la experiencia única de algunas mujeres. El género implica un análisis relacional y atravesado por otras categorías en las que están implicadas diferencias y jerarquías tales como raza, etnia, clase y sexualidad. Dado, entonces, que el género no es una categoría inmutable o un objeto único experimentado a través del tiempo y el espacio de manera igual o constante, sino que se expresa en contextos situados histórica, geográfica y culturalmente específicos, requiere de una permanente actualización y sirve como un barómetro de muy variadas dinámicas sociales. Esto implica que el análisis de género propone entender tanto prácticas compartidas, en cuanto a que el género en su diversidad atraviesa la experiencia humana, así como las especificidades que se expresan tanto a nivel subjetivo como objetivo. De manera concreta, la perspectiva de género ha contribuido con análisis y estudios que permiten entender cómo formas diferenciadas en las prácticas sociales, políticas,

---

111 Profesora-investigadora en el Departamento de Sociología y Estudios de Género en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador).

112 Investigadora en el Departamento de Sociología y Estudios de Género en FLACSO-Ecuador.

económicas y culturales se traducen en desigualdades fundamentales. En políticas públicas, por ejemplo, el enfoque de género permite entender sesgos en el diseño y la planificación o efectos e impactos diferenciados en la ejecución así como reclamar este nivel de especificidad analítica cuando no se lo ha contemplado.

Debido a su carácter examinador de relaciones sociales de poder, el análisis de género contiene un impulso crítico y reflexivo. Esto puede traducirse tanto en formas innovadoras y transformadoras de abordar los problemas sociales como en manifestaciones complacientes con los conceptos mínimos de igualdad y participación y peor aún, en expresiones reaccionarias que inclusive pueden llegar a erosionar derechos ya adquiridos. Una agenda por los derechos de las mujeres y de minorías, y hacia la equidad de género merece, por tanto, ser persistentemente atendida y renovada.

### **Estado y género.**

Las construcciones de género se expresan en todos los espacios sociales, desde la intimidad y la cotidianidad hasta los ámbitos públicos. Si se entiende la categoría género, tal como lo plantea Joan Scott (1997), como una forma significativa en la formación de relaciones de poder, su ámbito de relevancia no se reduce a las experiencias identitarias y/o subjetivas, sino que es indispensable entender cómo el género, junto con otras categorías indicadoras de relaciones sociales desiguales tales como raza, etnia, sexualidad y clase, construye y se construye en los distintos ámbitos sociales. Uno de estos espacios es el Estado y sus prácticas, instituciones y políticas entendidas también como ámbitos dinámicos en los que se revelan y se producen procesos y relaciones sociales.

Aunque algunos análisis feministas consideran que el Estado ha servido principalmente para fortalecer una agenda excluyente y sesgada hacia intereses masculinos, otros estudios sugieren que no se puede reducir a una sola forma en la que los Estados y las distintas instituciones, ideologías y actores que lo componen expresan una tendencia hacia intereses particulares (Brown, 1995). Entender cómo el Estado actúa en la construcción de sujetos con género permite identificar las limitaciones pero también potencialmente las oportunidades hacia la construcción y desarrollo de proyectos más incluyentes. Esto no garantiza que las inequidades y discriminaciones implicadas en las jerarquías estatales desaparezcan, sino que los ámbitos en los que el Estado actúa tales como ciudadanía, derechos, participación política, desarrollo económico, administración de justicia, etc. requieren ser entendidos como

esferas en disputa que merecen la atención de distintos sectores implicados en la formulación de agendas públicas (Waylen, 1998).

### **Perspectivas de género en políticas públicas.**

Durante el proceso de formulación de las políticas públicas los diferentes actores involucrados toman decisiones acerca de las causas, los responsables, cuáles son los cambios que se deben lograr, y las posibles vías para lograr dichos cambios o posibles soluciones al problema identificado como objeto de políticas públicas. Adicionalmente las decisiones y acciones que se llevan a cabo, se ven influenciadas directamente por las percepciones, visiones e intereses de los actores públicos y privados concernidos (Guzmán y Montaña, 2012: 21).

En el caso de las políticas públicas relacionadas con las mujeres y la equidad de género, las percepciones dominantes acerca de cuáles son los problemas, y cuáles son los cambios que deben lograrse a través de políticas públicas, han evolucionado a través del tiempo. En un primer momento, las luchas por superar las desigualdades entre hombres y mujeres se concentraron en el logro de la no discriminación. Ejemplo de ello es el instrumento resultante de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) de 1979, que aunque enuncia la igualdad como principio, mantiene como concepto emblemático la no discriminación (García Prince, 2008; 41). Posteriormente, se habla de la equidad<sup>113</sup> y a través de ella, de la igualdad como los objetivos que se pretenden lograr a través políticas públicas específicas. En la actualidad, los textos de las propuestas de política pública suelen utilizar uno o varios de estos términos (igualdad, equidad, no discriminación, paridad, etc.) para describir el cambio que se quiere conseguir. Dichos términos suelen ser utilizados de manera intercambiable a pesar de que su significado es distinto, y por tanto las políticas necesarias para lograr los cambios deseados también deberían serlo. De igual manera, y dependiendo cuáles sean las percepciones acerca del problema, sus causas y posibles soluciones, quienes formulan las políticas públicas de género tienden a utilizar una o varias de tres estrategias principales de acción: la igualdad de oportunidades, la acción positiva y la transversalidad (Astelarra, 2004: 12).

---

113 La diferencia entre igualdad y equidad consiste en que la equidad supone un trato diferente de acuerdo a las necesidades e intereses de cada persona o grupo de personas, de modo que se favorezca a quienes están en desventaja. La equidad tiene como fin ayudar a alcanzar la igualdad real, superando cualquier tipo de desigualdades basadas en diferencias de género, orientación sexual, origen étnico, edad, o cualquier otro factor que tenga efectos discriminatorios en cuanto a derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades (García Prince, 2008; 32).

Las políticas que utilizan la estrategia de *igualdad de oportunidades* se basan en el principio liberal de que todos los individuos deben tener las mismas oportunidades, sugiriendo que el foco de las intervenciones debe darse especialmente en el acceso a las mujeres al ámbito público y político, procurando que tengan las mismas oportunidades que los hombres de participar en estos espacios. Estas políticas tienen como propósito, cambiar las identidades o roles que tradicionalmente se asocian con las mujeres, específicamente los que la asocian con el ámbito privado o doméstico y las excluyen o las consideran no tan aptas como los hombres para el ámbito público (Astelarra, 2004: 13).

Las políticas de *acción positiva o afirmativa* pretenden lograr por medio de intervenciones específicas corregir la desventaja inicial con la que parten las mujeres en los ámbitos donde tradicionalmente existe un dominio masculino, como la educación, la política, el trabajo remunerado, etc. Una de las líneas más conocidas alrededor de estas intervenciones es el sistema de cuotas en participación política de las mujeres. Las intervenciones de acción positiva surgen como respuesta al poco éxito que en la práctica pueden llegar a tener las intervenciones de igualdad de oportunidades, ya que la garantía de derechos iguales plasmada en normas legales por sí misma no logra superar los obstáculos culturales que impiden el acceso efectivo de las mujeres a los espacios públicos (Astelarra, 2004: 12).

Las políticas de *transversalidad* pretenden visibilizar “obstáculos culturales e institucionales” para la equidad de género. Desde este enfoque se concibe al género como una categoría de análisis que permite visibilizar desigualdades estructurales y relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres (Scott, 1997: 21), por lo que se considera necesario aplicar un enfoque que contemple al género como categoría a tener en cuenta en la elaboración de todas las políticas públicas, conocido también como transversalización del enfoque de género o *gendermainstreaming*. Con este enfoque se pretende “hacer de las políticas públicas en general, políticas de igualdad con efecto efectivamente transformador en las relaciones de género” (García Prince, 2008; 41).

En la actualidad, la transversalización del enfoque de género, también llamada *políticas género sensitivas* o *género inclusivas*, es la visión que se utiliza al menos de manera formal en muchos de los países de América Latina y el Caribe para la elaboración de políticas públicas. (García Prince, 2008; 40). Sin embargo, tal como se mencionó al principio de este apartado, las visiones e intereses particulares de quienes elaboran

las políticas públicas suelen verse reflejadas en éstas y, en la práctica, se mantiene un abordaje más conservador que el planteado por el enfoque de transversalización de género. Muchas de las políticas públicas consideradas de género en Latinoamérica parecen considerar al género como sinónimo de mujer, y a las mujeres como sujetas de protección cuyas principales funciones sociales son “la maternidad y mantener la cohesión familiar” (Guzmán y Montaña, 2012: 21). Persiste una tendencia a elaborar políticas públicas alrededor de los temas que se consideran relevantes para las mujeres, como la llamada violencia de género, doméstica o intrafamiliar; y la salud sexual y reproductiva (muchas veces reducida a políticas de planificación familiar o para la prevención del embarazo adolescente y las enfermedades de transmisión sexual). Por otro lado, la presión por cumplir con los acuerdos internacionales firmados, ha resultado en la creación de mecanismos institucionales, y en la aprobación de numerosas leyes, reformas y planes por parte de los estados de América Latina y el Caribe, que pretenden lograr la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres (Htun, 2010: 191; Arroyo et al., 2011: 15). De estas leyes, reformas y planes las que con mayor frecuencia llegan a definirse en forma de políticas públicas concretas, son las relacionadas con la paridad en la educación y la participación política de las mujeres. Por su parte, los mecanismos institucionales de género (ministerios, comisiones, consejos, etc.) suelen elaborar políticas públicas que muchas veces refuerzan roles tradicionalmente asignados a las mujeres como el de responsables del espacio doméstico y del trabajo de cuidado y reproducción (Craske, 1998: 114).

### **Marcos legales e institucionales que direccionan una agenda de equidad.**

Los Objetivos del Milenio (ODM) surgen de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas realizada en el año 2000. En ella 189 países firmaron la llamada Declaración del Milenio, en la que se comprometieron a realizar los esfuerzos necesarios para la consecución de los objetivos y metas allí planteadas. Dentro de las metas y objetivos del milenio se reúnen las principales temáticas de los compromisos firmados previamente en las conferencias de las Naciones Unidas llevadas a cabo durante la década de 1990, resaltándose como ejes centrales la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible, la igualdad de género y el respeto a los derechos humanos. Algunas de las conferencias previas en las que se enmarcan los Objetivos del Milenio son: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial 1965; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, So-

ciales y Culturales 1966; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer 1979; la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 1984; la Convención sobre los Derechos del Niño, 1990; Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro 1992; la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993; Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, 1994; Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995; Conferencia Iberoamericana Juventud, Pobreza y Desarrollo Social, 1994; y la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, 2001 (ONU, 2013).

De manera específica, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer han sido reconocidos en la Declaración del Milenio “como fines específicos y también como requisitos fundamentales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Esto implicaría que los esfuerzos relacionados con la igualdad de género no deberían limitarse a uno solo de los ODM, sino ser incorporados de manera transversal (Zapata, 2007: 9). Sin embargo, los indicadores para la medición del progreso en los ODM no consideran el enfoque de género de manera transversal, y las propuestas de indicadores complementarios realizadas por entes como la CEPAL (2012) parecen no haber sido tomados en cuenta, al menos en los informes oficiales acerca de los avances alcanzados<sup>114</sup>.

El logro de la equidad de género, así como la erradicación de la violencia contra las mujeres son temas que los Estados de América Latina y el Caribe han asumido como compromiso en varios acuerdos internacionales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará. A pesar de ello, pareciera que algunos de los Estados de la región, si bien reconocen la importancia de garantizar los derechos de las mujeres, no ven como prioridad la adopción de los instrumentos que ayudarían a efectivizar esos derechos. Ejemplo de ello es que solo 17 de 33 países de la región han firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEPAL, 2012: 36).

---

114 Ver: Objetivos de Desarrollo del Milenio: Tabla de progreso, 2013, en [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2013/Progress\\_S.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2013/Progress_S.pdf)

La firma de éstos y otros acuerdos internacionales ha impulsado un importante número de iniciativas llevadas a cabo por los países de la Región, tanto a nivel de legislación, como en política pública e institucionalidad de género (CEPAL, 2012: 11). Las temáticas en las que se han realizado una mayor cantidad de iniciativas en este sentido parecen estar evolucionando, desde la tendencia a priorizar leyes y políticas relacionadas con temas como la disminución de la violencia contra las mujeres y la mayor participación política femenina que marcó la agenda regional durante la década de los 90, hacia una concepción más enfocada en el logro de la autonomía tanto física como económica de las mujeres, por medio de políticas relacionadas con cuestiones como la salud sexual y reproductiva y la garantía de acceso de las mujeres a recursos económicos y al mercado laboral en equidad de condiciones respecto a los hombres (Guzmán y Montaña, 2012: 31).

Desde la década de los 90 y con el objeto de cumplir con los acuerdos internacionales firmados, los estados de la región de Latinoamérica y del Caribe han establecido diversos mecanismos para la institucionalización de los temas de equidad de género en el Estado. Actualmente 40 países de la región cuentan con algún mecanismo para tratar temas de mujeres y género. En el siguiente cuadro se detalla el tipo de mecanismo institucional, así como el nivel jerárquico que dichos mecanismos ocupan en el Estado.

**Cuadro 1**

Nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM)	# de países	%
Alto Ministerio o entidad cuyo titular tiene rango ministerial	11	27,5
Medio Entidad adscrita a la Presidencia o Mecanismo cuyo titular es directamente responsable ante la Presidencia (oficinas adscritas a la presidencia, secretarías, institutos nacionales y otras figuras)	6	15
Bajo Entidades dependientes de un Ministerio (viceministerios, subsecretarías, institutos, consejos y otras figuras)	23	57,5

*Fuente: (CEPALSTAT, 2013d)*

Como se puede observar, la mayoría de los mecanismos de género y mujeres en la región se encuentran en un nivel jerárquico bajo dentro de los Estados. Al ubicarse en posiciones subordinadas a otras entidades como los ministerios, estos mecanismos pierden autonomía para su gestión y es probable que cuenten con asignaciones

presupuestarias limitadas y poca o ninguna capacidad de ejecución de políticas públicas. La existencia de mecanismos de género y mujeres en casi todos los países de la región es sin duda algo muy positivo, pero es necesario determinar si dichos mecanismos han podido incidir significativamente en la gestión estatal o si son oficinas constituidas principalmente para cumplir con los acuerdos internacionales pero cuya gestión no ha tenido mayores resultados.

### **Las estadísticas, la medición y el género.**

En nuestra región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por medio de su Unidad de la Mujer y Desarrollo y más recientemente de su Observatorio de Igualdad de Género, junto con ONU Mujeres<sup>115</sup>, han sido los organismos responsables de mejorar y poner a disposición de los gobiernos de la región los indicadores para la medición de la desigualdad de género y los avances para el logro del Objetivo Tres (CEPAL, 2011). Gracias a los esfuerzos realizados por estas instancias se ha logrado mejorar sustancialmente tanto la calidad como la cantidad de estadísticas e indicadores disponibles, lo cual ha permitido a su vez mejorar los análisis sobre las brechas de género en el empleo, los salarios, la carga de trabajo total de las mujeres, la pobreza, entre otros. No obstante, aun son escasos los indicadores, las cifras y los análisis de aspectos determinantes para el entendimiento de las desigualdades de género y el logro de la equidad. Por ejemplo, salvo estudios como el realizado por Deere y Contreras (2011), se ha prestado poca atención a los efectos que, tanto en la pobreza como en la violencia hacia las mujeres, pueden tener las desigualdades de género en derechos de propiedad y acumulación de activos. Las marcadas desigualdades aun existentes en estos aspectos claramente perjudican a las mujeres y las colocan en una posición de desventaja tanto para la toma de decisiones como para la negociación dentro del hogar y la sociedad (Deere y Contreras, 2011: 8)

Son numerosos los documentos, informes y análisis en los que se ha llamado la atención a la necesidad de incluir el enfoque de género de manera transversal en los esfuerzos por combatir la pobreza, objetivo principal de entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Incluso se ha reconocido de manera formal la insuficiencia de los indicadores del Objetivo Tres para el logro de la equidad de género (CEPAL, 2010; Grown et al., 2005; Deere y Contreras, 2011: 7). No obstante, al no reflejarse en indicadores oficiales, tanto la medición de los avances como las políticas públicas

---

115 Anteriormente el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM).



que se llevan a cabo en la región, no reflejan esfuerzos serios por la transversalización del enfoque de género, enfocándose más bien en temas puntuales como la participación política de las mujeres y la matrícula femenina en los diversos niveles de educación, tal como lo establecen los indicadores oficiales. Adicionalmente, se observa la tendencia a reducir el enfoque de género a la diferenciación por sexo en todas las variables (pobreza, educación, empleo, política, etc.), cumpliendo con los requerimientos de los índices de medición de género pero dejando de lado el análisis minucioso y profundo de otras variables que inciden en las inequidades de género.

La importancia del enfoque de género para el logro de todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y en especial para la erradicación de la pobreza, se ha venido señalando desde hace ya varias décadas (Naciones Unidas, 1995; CEPAL, 2004; CEPAL, 2011). Desde el llamado ‘tercer mundo’ de han realizado varios análisis acerca de la relación entre pobreza y género identificándose una serie de fenómenos que afectan de formas específicas a las mujeres y comprobándose que la cantidad y la agudeza de la pobreza era mayor para las mujeres en todo el mundo. Con ello se ha puesto en evidencia “la necesidad de reconocer que hombres y mujeres sufren la pobreza de manera diferente, y que el género es un factor, como la edad, la etnia y la ubicación geográfica, entre otros, que incide en la pobreza y aumenta la vulnerabilidad de las mujeres a padecerla”, por lo que la “probabilidad de ser pobre no se distribuye al azar en la población” (Gita Sen, 1998 en CEPAL, 2004: 9-12). No obstante en la actualidad la pobreza y el género continúan tratándose como términos bastante independientes (CEPAL, 2004: 9- 10), y como mencionamos antes, parece bastar con presentar los datos desagregados por sexo para cumplir superficialmente con los requerimientos para los índices de género.

La identificación de los factores por los cuales hay una mayor incidencia de pobreza entre las mujeres respecto a los hombres tampoco es nueva. En 1995 en la Plataforma de Acción resultado de la CEDAW se menciona la estrecha relación de la pobreza de las mujeres con la ausencia de oportunidades y autonomía económica, la falta de acceso a la educación, a recursos económicos y a la toma de decisiones (Naciones Unidas, 1995: 19). Un factor que determina la desigualdad entre hombres y mujeres en todos los aspectos mencionados es la división del trabajo por sexo, que:

Asigna a las mujeres el espacio doméstico, determina la “desigualdad en las oportunidades que ellas tienen como género para acceder a los recursos materiales y sociales (propiedad de capital productivo, trabajo remunerado, educación y capacitación), así como a participar en la toma de las principales decisiones políticas, económicas y sociales (Bravo, 1998 p.63 en CEPAL, 2004: 13).

A pesar de haberse demostrado la relación entre el género y la pobreza, y de haberse identificado sus causas, los indicadores oficiales para la medición de la pobreza mantienen una ceguera de género, al tiempo que los indicadores para la medición de la desigualdad de género ignoran factores como la división sexual del trabajo, la brecha salarial, la autonomía física y económica como determinantes para la medición de los avances en esta materia.

América Latina y el Caribe es una de las regiones en donde se ven los avances más significativos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluso en materia de equidad de género. Los indicadores oficiales han permitido visibilizar importantes mejoras en la región en el tema del acceso a la educación, la participación política y la inserción laboral de las mujeres en sectores no-agrícolas (Naciones Unidas, 2013a). Sin embargo, las cifras agregadas por región pueden invisibilizar la situación particular de los países que, por ejemplo, en materia de participación política de las mujeres ha visto algunos retrocesos recientes (La Nación, 2013). Un caso muy significativo en el que el promedio regional esconde las desigualdades entre países es el de la mortalidad materna. Mientras que el promedio latinoamericano ronda 74 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, al mirar las cifras por países la variación es desde 25 a 280 muertes en los países con más bajo y más alto índice de mortalidad materna respectivamente (PNUD, 2013: 153).

La forma en la que se miden ciertas variables tiene directas consecuencias en las acciones (o falta de ellas) llevadas a cabo por los gobiernos de la región. El caso de la violencia de género es un buen ejemplo de ello. Por un lado, no existen los datos suficientes para elaborar promedios regionales ya que esta variable aun no es medida en algunos países. Por otro lado, las mediciones que se han llevado a cabo, a través de los registros de denuncias de violencia, o por medio de encuestas nacionales de violencia, tampoco permiten hacer comparaciones entre países ya que no existe un consenso regional respecto a conceptos y variables que definan la violencia de

género (CEPAL, 2012: 14). Dado que las pocas mediciones que existen se enfocan en el número de denuncias, las políticas que los países elaboran también tienden a enfocarse en mejorar o cambiar el sistema judicial y de denuncias. Sin embargo, no se ha logrado determinar si un aumento en el número de denuncias responde a una mayor incidencia de violencia o si a una mayor apertura por parte de las víctimas a denunciar (CEPAL, 2012: 14). Todo lo anterior evidencia la necesidad de implementar nuevas formas de medición de la violencia que no solo den cuenta del número de denuncias, sino que indaguen en la persistencia o no de patrones culturales que incitan tanto a la violencia de género, como a evitar denunciarla por parte de las víctimas. Adicionalmente es importante incluir mediciones de formas de violencia que no suelen denunciarse como la violencia emocional, psicológica y económica.

Tanto para el ejemplo expuesto aquí de la violencia, como para todas las otras variables relacionadas con el logro de la equidad de género de manera transversal para todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se hace necesaria la implementación de formas de medición que tomen en cuenta la complejidad de los fenómenos que se pretenden medir, y que no se limiten a cuantificar la frecuencia de hombres y mujeres en las cifras de pobreza, educación, o participación política, etc. Los indicadores complementarios para la medición de los avances en los ODM 1 y 3 elaborados por la CEPAL (CEPAL, 2010: 156), podrían ser una herramienta útil para el logro de mediciones que permitan entender cuáles son los verdaderos avances y retos que en materia de equidad de género enfrenta la región latinoamericana.

## **2. Desglose de los Objetivos del Milenio con especificidad de género.**

Dentro de los ocho objetivos de Desarrollo del Milenio, sus 21 metas y 60 indicadores oficiales, los temas de género suelen estar relegados al tercer objetivo que de forma directa apunta a “promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer”. Sin embargo, como lo ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), incluso la meta y los tres indicadores oficiales para el tercer objetivo “son insuficientes para evaluar la situación de las mujeres y en especial de las mujeres de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010: 155). Adicionalmente se ha indicado que la igualdad de género tiene efectos en todos los otros objetivos, siendo su logro especialmente fundamental para la reducción de la pobreza, mejorar la salud materna e infantil, así como la educación de niños y niñas (Zapata, 2007: 15).

Desde que en el año 2000 se establecieron los Objetivos del Milenio Declaración del Milenio, se han logrado identificar áreas críticas no tomadas en cuenta en los indicadores oficiales, planteándose indicadores adicionales o complementarios con especificidad de género. Dichos indicadores complementarios pretenden evidenciar los efectos de las desigualdades de género en los Objetivos del Milenio, especialmente en la pobreza mediante el acceso desigual a recursos monetarios y productivos (CEPAL, 2010: 155).

Para el primer objetivo, “erradicar la pobreza extrema y el hambre” se ha planteado la necesidad de desagregar por sexo las cifras de la población sin ingresos propios, la proporción de hogares con jefatura femenina que se encuentran en situación de pobreza, el índice de feminidad de la pobreza, entre otros. En el informe anual de la CEPAL (2005) se indica que la pobreza de algunos países de la región habría sido considerablemente mayor sin el aporte económico de las mujeres con trabajo remunerado, y, si ellas tuvieran obtuvieran el mismo pago por el mismo trabajo que los hombres, y si tuvieran las mismas oportunidades laborales que estos, “los ingresos que aportarían a sus hogares ayudarían a reducir drásticamente los niveles de pobreza de la región” (Zapata, 2007: 11). Adicionalmente se ha evidenciado que el trabajo no remunerado que realizan las mujeres en el espacio doméstico representa “una forma de subsidio al consumo” de bienes y servicios relacionados con el cuidado, el aseo, la fabricación de alimentos, etc., con gran peso económico no evidenciado en los presupuestos nacionales (CEPAL, 2010: 158).

En el segundo objetivo, “lograr la enseñanza primaria universal”, no se especifican los efectos que el aumento del nivel educativo de las mujeres tendría para el cumplimiento de otros objetivos y para el bienestar social general. Con una mayor educación, las mujeres tendrían mejores oportunidades de emplearse formalmente y de mejorar y mantener la salud y educación de sus hijos (Zapata, 2007: 12).

El tercer objetivo, “promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer” es uno de los que paradójicamente presenta más falencias. Los indicadores oficiales relacionan la igualdad de género con la relación entre niños y niñas en la educación, la cantidad de mujeres con empleo remunerado en el sector no agrícola, y la proporción de escaños legislativos ocupados por mujeres. La CEPAL (2010) considera que dichos indicadores no toman en cuenta cuestiones como la remuneración diferenciada por sexo, la cantidad de mujeres que aún siendo educadas formalmente están desempleadas, en parte por discriminación, pero también por la carga de trabajo no

remunerado y la responsabilidad en la reproducción que socialmente se carga a las mujeres, por lo que otro indicador que sugieren es la cantidad de horas que hombres y mujeres dedican a las labores domésticas. Por otro lado, la proporción de mujeres en trabajo del sector no agrícola no toma en cuenta la cantidad de mujeres que son empleadas en sectores de baja productividad y remuneración, como el sector de servicios o el de la educación preescolar. Se incluye además la sugerencia de indicadores complementarios que midan la demanda no satisfecha de servicios de salud reproductiva y que establezca en cuáles de los países de la región existe y se cumple una legislación que garantice una cuota fija o paridad en la participación política femenina. Finalmente, la alta incidencia en la región de violencia contra las mujeres, apunta a la necesidad de medir el porcentaje de mujeres que sufren cualquier forma de violencia, así como sus efectos económicos, productivos y sociales (CEPAL, 2010: 156). Estos indicadores complementarios apuntan a evidenciar las relaciones de poder inequitativas entre hombres y mujeres, así como la situación real de las mujeres en cuanto a su autonomía, tanto física como económica (Zapata, 2007: 12).

Para el resto de los objetivos no se han planteado indicadores complementarios con especificidad de género, sin embargo en el caso de los objetivos 4, 5 y 6 referentes a “reducir la mortalidad infantil”, a “mejorar la salud materna” y a “combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades”, se ha evidenciado que los indicadores oficiales no toman en cuenta las formas en que factores como el nivel de educación de las mujeres, sus niveles de ingresos, su autonomía económica, sus conocimientos y acceso a métodos de planificación familiar y protección contra enfermedades de transmisión sexual, pueden incidir de forma contundente en su salud, mortalidad, así como en la de niños y niñas y ayudar de forma significativa a detener la propagación de enfermedades (Zapata, 2007: 12).

Consideramos necesario que se realicen análisis exhaustivos de los efectos diferenciales que el género puede tener para el logro del resto de los Objetivos. Por ejemplo, los indicadores para el objetivo 7, “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, acentúan la importancia de conocer la cantidad de recursos hídricos del planeta y el porcentaje de personas con acceso al agua potable. Sin embargo, además de conocer quién accede a los recursos, es importante saber quién maneja esos recursos. En este caso, es importante conocer si existe una diferencia significativa en la cantidad de hombres y mujeres que realizan actividades en las que se utilizan cantidades importantes de agua, como el riego de cultivos, o el lavado de ropa y alimentos. Al conocer estas cifras se pueden elaborar políticas públicas con mayor

especificidad que favorezcan el logro efectivo de todos los Objetivos.

### **3. Diagnóstico y análisis de las áreas contempladas en los Objetivos del Milenio en clave de género**

A continuación se presenta el análisis de aspectos cualitativos y cuantitativos de los datos de la región de Latinoamérica y el Caribe en cuanto a cuatro áreas claves contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el logro de la equidad de género: lo económico, la educación, la salud, y la participación política de las mujeres.

#### **a. Lo económico**

#### **Pobreza y población sin ingresos**

Los datos que dan cuenta de los avances para la erradicación de la pobreza y el hambre en la región de América Latina y el Caribe presentan importantes variaciones entre países. Se destacan Brasil, Chile y Perú como los únicos países que han logrado disminuir la pobreza a la mitad cumpliendo así con la meta 1 A. Sin embargo, se considera poco factible la consecución de dicha meta a nivel regional para el 2015 (Naciones Unidas, 2010: 23).

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la superación sostenida de la pobreza en la región debe enfocarse en la reducción de las brechas de desigualdad en cuanto al acceso igualitario de la población a “educación de calidad, empleo productivo y trabajo decente”, con especial énfasis en los grupos humanos con mayor vulnerabilidad, entre los cuales están las mujeres, los niños y las poblaciones indígenas (Naciones Unidas, 2010: 9).

Dentro de los esfuerzos para mejorar la medición de la pobreza y de las brechas de desigualdad con especificidad de género, se definió como indicador complementario *la población por sexo sin ingresos propios*. A partir de ello se ha podido evidenciar que aunque son las mujeres, en mayor número que los hombres, quienes no poseen ingresos propios, esta brecha ha disminuido considerablemente desde la década de 1990 en la región de América Latina y el Caribe. El porcentaje de mujeres sin ingresos pasó del 42.8% en el año 1994 al 31.6% en 2008 (44% zonas rurales, 32% zonas urbanas). En ese mismo año, el 2008, el porcentaje de varones sin ingresos era de 10% en zonas urbanas y 14% en las rurales (Naciones Unidas, 2010: 159).

La medición de estos indicadores con especificidad de género es especialmente relevante para los Objetivos de Desarrollo del Milenio porque la ausencia de ingresos vuelve a las mujeres más vulnerables frente a la pobreza, especialmente en caso de divorcio o viudez, y en el caso de las mujeres en una relación de pareja, la dependencia económica las hace más vulnerables a la violencia (CEPAL 2012: 11). Adicionalmente, la ausencia de ingresos propios se profundiza en la edad productiva y reproductiva de la mujer, entre los 25 y los 44 años (Naciones Unidas 2010: 158), lo cual puede estar relacionado con la responsabilidad del trabajo de cuidado y reproducción que socialmente recae en mayor medida en las mujeres.

Finalmente es importante destacar que en todos los tramos de edad, y tanto en la zona rural como urbana, las mujeres presentan cifras por encima de los varones en cuanto a la falta de ingresos propios. Las cifras más bajas se ubican en Uruguay donde las mujeres sin ingresos al 2012 representan el 14.8% (CEPALSTAT, 2013a). Estas cifras revelan que, aun con importantes mejoras, persiste una mayor incidencia de las mujeres como encargadas del trabajo de cuidado no remunerado, el cual para ser superado requiere la implementación de políticas específicas que promuevan tanto la ampliación y mejora de servicios públicos y privados de cuidado, como una mejor distribución entre hombres y mujeres de la carga de dicho trabajo dentro del hogar (Naciones Unidas, 2010: 159).

## **Empleo y desempleo**

La tasa de participación de la mujer en el empleo se ha mantenido en aumento en la última década, mientras los hombres presentan una baja. La brecha entre ambos en la tasa de ocupación y desempleo se acortó moderadamente en el 2013 (CEPAL, 2013: 15). La PEA masculina a 2008 alcanzó el 78%, la incorporación de la mujer al mercado laboral ha permitido que pase del 42% en 1990 al 52% en 2008 (CEPAL, 2010: 170).

**Cuadro 2**

PEA (urbana) Mujeres	
1990	2008
42%	52%

PEA (urbana) 2008	
Hombres	Mujeres
78%	52%

Fuente: Naciones Unidas, 2010: 170

La tasa de desempleo para la región alcanzó el 6.4% en 2012, en el caso de los hombres 5.8% y las mujeres 7.2%. Uno de los países que presenta el mayor descenso es Ecuador donde el desempleo urbano femenino paso de 16.2% en 2001 a 5.4% en 2012. El país con mayor desempleo femenino para el 2012 es Colombia con 14.1%. Entre los países con menor desempleo se encuentra México con 3.2% en 2012 (CEPALSTAT, 2013b).

A continuación se presenta la evolución de la tasa de desempleo por sexo entre 1990 y 2012, así como la relación empleo- población entre 1998 y el 2008.

**Cuadro 3**

TASA DE DESEMPLEO TOTAL AMÉRICA LATINA (%)			
Mujeres		Hombres	
1990	2012	1990	2012
6.5	7.2	4.7	5.8

Fuente: CEPAL, 2010: 80

**Cuadro 4**

RELACIÓN EMPLEO- POBLACIÓN AMÉRICA LATINA (%)			
Mujeres		Hombres	
1990	2008	1990	2008
36.3	45.6	75.5	75.4

Fuente: CEPALSTAT, 2013b



Las dificultades de las mujeres para acceder al mercado de trabajo están relacionadas con la división sexual del trabajo: los varones no asumen las tareas de cuidado, lo cual sobrecarga a las mujeres y dificulta su acceso al mercado laboral, lo cual se ve apoyado por la persistencia en el imaginario de las empresas que la prioridad de la mujer son las labores de cuidado (Naciones Unidas, 2010: 173). Adicionalmente existe una sobre-representación de las mujeres en actividades de cuidado remuneradas y no remuneradas. Ellas predominan en el sector de servicios en alrededor del 65%, mientras que los hombres son mayoría en sectores como el de la construcción (97%), la minería (92%), el transporte (86%), la agricultura y la pesca (81%). Así mismo en los sectores industrial y financiero existe una segregación vertical por sexo, siendo mayoría los hombres en puestos de mayor jerarquía (CEPAL, 2010: 172).

### **Ingresos y brechas salariales**

Para el 2010, los ingresos de las mujeres constituían el 68% con respecto a los ingresos de los varones, y de continuar las tendencias para el 2015 esta cifra se incrementará solo al 73%. En el caso de los salarios, donde la brecha se acorta, las mujeres ganan en promedio el 85% del salario masculino por el mismo trabajo (Naciones Unidas, 2010: 167). El país que presenta la mayor brecha es Perú con 75% y la menor Venezuela con 98%, cifras de 2011 (CEPAL 2013: 46). El empleo doméstico, nicho de las mujeres, se ubica como el peor remunerado, con salarios que alcanzan el 40% en relación a mujeres empleadas en otra ocupación (Naciones Unidas, 2010: 169).

### **Segregación laboral**

Un rasgo que no muestra mayores alteraciones es el referido a la rama de actividad y la división sexual del trabajo. Aun cuando es posible percibir porcentajes más equitativos la variación en la mayoría de las ramas entre 1994 y 2008, a nivel regional, es menor a los 5 puntos porcentuales, lo cual estadísticamente no es un cambio significativo. Es en los servicios sociales donde la presencia de mujeres ha aumentado en mayor proporción de 57% a 64% entre 1994 y 2008. Con relación al trabajo precario, si bien la informalidad afecta a la región en su conjunto, las mujeres están ocupadas en mayor proporción en empleos de baja productividad 51% versus un 43% de los varones en cifras de 2008 (Naciones Unidas, 2010: 172-173).

## Trabajo de cuidados y distribución del tiempo

La cantidad de tiempo que hombres y mujeres dedican a las labores domésticas, de reproducción y cuidado, es medido principalmente por las llamadas *Encuestas de Uso de Tiempo*, encuestas que han sido elaboradas en alrededor de 20 países de la región en los últimos años. Aunque estas encuestas han sido elaboradas con metodologías diferentes en cada país, por lo que la comparabilidad de los datos es reducida (Zapata, 2007: 37), se puede observar que en todos los países de la región las mujeres tienen una carga significativamente mayor de trabajo no remunerado que los hombres, y que su tiempo de trabajo total también es mayor.

**Cuadro 5**

Promedio de la diferencia de tiempo destinado semanalmente por hombres y mujeres en trabajo no remunerado y remunerado en América Latina y el Caribe 2010		
No remunerado	Remunerado	Carga total de trabajo
Mujeres trabajan 16 horas más que los hombres	Hombres trabajan 9 horas más que las mujeres	Mujeres tienen una carga de trabajo de 8 horas más que los hombres

Fuente: Aguirre y Ferrari, 2013: 91

Las brechas de género en la distribución y uso del tiempo vuelven a apuntar a la necesidad de mayores esfuerzos de los países de la región para lograr cambios en las prácticas sociales que otorgan a las mujeres la responsabilidad sobre prácticamente la totalidad de las actividades domésticas no remuneradas. La creciente inserción de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado no las ha eximido de ser “las principales responsables de las labores domésticas; independientemente de la duración de la jornada laboral” (Zapata, 2007: 38).

### b. Educación

Respecto al indicador 3.1, *proporción de niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior*, los resultados parecen ser especialmente alentadores para la región. La paridad en el acceso a la educación primaria fue alcanzada en el 2005. La cifras de matriculación femenina en los niveles secundario y superior superan a las de matriculación masculina, y sin embargo estas cifras no se traducen en un mejor desempeño futuro de las mujeres en inserción en el mercado laboral e ingresos

económicos (CEPAL, 2010: 179- 180), lo que demuestra que alcanzar la paridad en la educación no necesariamente significa que existen condiciones que garantizan la igualdad de género.

**Cuadro 6**

Población con al menos educación secundaria completa Latinoamérica y el Caribe (2013)	
Mujeres	Hombres
49.8%	51.1%

*Fuente: PNUD, 2013: 153*

Organismos como la UNESCO reconocen que existe una importante diferencia entre el concepto de paridad y el concepto de equidad. La paridad hace referencia únicamente a “la misma proporción de niños y niñas, con relación a sus respectivos grupos de edad, que ingresan al sistema escolar y participan de los ciclos de primaria y secundaria” (Zapata, 2007: 31). Por otro lado la igualdad es un concepto de mayor complejidad que a su vez implica mayores complicaciones para su medición. El logro de una igualdad real en la educación significaría que, más allá de las cifras, “niños y niñas tienen las mismas oportunidades para ir a la escuela y que los métodos de enseñanza y los contenidos curriculares están libres de estereotipos y de sesgos de género” (Zapata, 2007: 31). Por tanto, utilizar las cifras de matriculación en la educación como indicador de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres (ODM 3), es sin duda muy limitado.

Las cifras de uso de tiempo de niños y niñas son prueba de lo anterior. El 26% de las niñas se dedica exclusivamente a estudiar frente al 35% de los niños. Ello es indicador de que las niñas suelen no tener igualdad de oportunidades con relación a sus pares varones, ya que deben combinar la educación con el trabajo, lo cual afecta la calidad de educación que reciben. Otro factor que afecta las oportunidades a futuro de las niñas son los estereotipos en la enseñanza, que favorecen el acceso de las mujeres a ciertas carreras y empleos socialmente asignados a las mujeres. La evidencia para algunos países indica que los niños se concentran sobre todo en áreas más científicas, mientras que las niñas se dedican sobre todo a las ciencias sociales lo cual puede traducirse en importantes diferencias salariales en el futuro (Zapata, 2007: 31-32). Adicionalmente, las cifras de la CEPAL indican que para ocupaciones semejantes las mujeres requieren de más años de escolaridad que los hombres (CEPAL, 2010: 179- 180).

### c. Salud

Uno de los indicadores más utilizados para la medición de la salud reproductiva es la mortalidad materna, la cual, junto a la mortalidad infantil, se asocia tanto a la pobreza como a la falta de atención médica de calidad. En los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se incluyen la disminución de la mortalidad infantil y mejorar la salud materna como el cuarto y quinto objetivo respectivamente. De forma particular se pretende *reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes, y lograr para, 2015, el acceso universal a la salud reproductiva* (CEPAL, 2011: 15).

En la región de América Latina y el Caribe, la mortalidad materna no es de las más altas del mundo en desarrollo y en promedio regional ha mostrado un leve descenso en los últimos años, desde 88 por cada 100.000 nacidos vivos en 2005 a 81 por cada 100.000 nacidos vivos en 2010 (CEPAL, 2011: 15). Sin embargo, la gran variación entre países en la región hace que los promedios regionales escondan la persistencia de altas tasas en algunos países, y con ello no se visibilicen las carencias en el acceso a servicios de salud de calidad (CEPAL, 2011: 16).

**Cuadro 7**

Mortalidad infantil *		
	Muertes por cada 100.000 nacidos vivos	
	1990	2009
Promedio América Latina y el Caribe *(No hay datos desagregados por sexo).	42.7	20.6

Fuente: CEPAL, 2010: 196

**Cuadro 8**

Mortalidad materna	
	Muertes por cada 100.000 nacidos vivos (2013)
Promedio América Latina y el Caribe	74
Variación en la región	25- 280 (Chile- Guyana)

Fuente: PNUD, 2013: 153

De forma general, los países de la región se encuentran realizando esfuerzos para mejorar tanto la salud materna como la calidad de los registros que permitan medir los progresos al respecto (CEPAL, 2012: 17).

Un dato que preocupa a los gobiernos de la región es el aumento de la maternidad adolescente, incluso donde los índices de maternidad tienden a disminuir en todos los otros grupos de edad. El aumento de la maternidad adolescente se da de forma similar en países con diferentes niveles de desarrollo económico, nivel educativo e incidencia de la pobreza, lo cual revela que es un fenómeno complejo, probablemente ligado a la necesidad de cambios culturales y roles de género (CEPAL, 2011: 18).

Por otro lado, las cifras diferenciadas por género de la incidencia de VIH revelan un aumento lento y sostenido de las cifras de mujeres infectadas, sin que ello signifique una disminución en la cantidad de hombres portadores.

**Cuadro 9**

Mujeres adultas (+15 años) viviendo con VIH en América Latina*	
2001	2012
28%	31%
*De las personas viviendo con VIH	

Fuente: ONUSIDA, 2014

La reducción de la incidencia del VIH/SIDA depende del cumplimiento de los otros objetivos y metas como la reducción de la pobreza, la educación, la igualdad de género, la salud materna, y especialmente el acceso universal a la salud sexual y reproductiva.

Los datos para la medición de los indicadores de salud sexual y reproductiva como la necesidad no satisfecha de planificación familiar, la fecundidad adolescente, la incidencia del VIH por sexo, e incluso la mortalidad materna e infantil no se encuentran disponibles para todos los países de la región, por lo que los promedios regionales pueden ser sesgados. Dicho esto, y en base a los datos existentes se ha podido determinar que aún persiste una importante brecha entre la oferta y la creciente demanda por servicios de salud sexual y reproductiva en la región. La fecundidad adolescente se mantiene en niveles preocupantemente altos y a diferencia de otras regiones del mundo, no muestra una tendencia sistemática a la baja (CEPAL, 2012: 17).

En cuanto a las respuestas gubernamentales antes las cifras sobre salud sexual y reproductiva, se puede constatar que en su mayoría las políticas implementadas por los gobiernos abordan la sexualidad enfocándose principalmente en la prevención, tanto del embarazo adolescente como de enfermedades de transmisión sexual. Varios países de la región han implementado programas de distribución gratuita de preservativo masculino, sin embargo, las cifras indican que estos programas parecen no tener los resultados esperados (CEPAL, 2012: 17). Existe por tanto la necesidad de implementación de políticas que aborden la salud y educación sexual de forma integral cuyo enfoque principal sean los derechos reproductivos y, que incluyan pero no se limiten, mejoras en el acceso a los métodos de planificación familiar, de prevención de enfermedades de transmisión sexual y de derechos en la toma de decisiones sobre el cuerpo y el placer.

En los últimos años han surgido esfuerzos puntuales de políticas de salud sexual y reproductiva que pretenden ampliar la visión de las políticas tradicionales. Un ejemplo de esto es la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENIPLA), implementada por el gobierno de Ecuador desde el año 2011. El objetivo principal de esta estrategia la prevención del embarazo adolescente, sin embargo, incluye políticas como la llamada “habla serio, sexualidad sin misterios” que pretenden romper con estereotipos tradicionales acerca de la sexualidad a través del diálogo entre “las personas, la familia, la socie-

dad y el Estado”, con el fin de “naturalizar el diálogo sobre sexualidad, como una manera efectiva de promover, y garantizar los derechos de las personas a la información, la salud sexual y salud reproductiva y la participación” (ENIPLA, 2013). Al tener poco tiempo de implementación, los resultados de estas políticas aún no han podido ser medidos.

Otro aspecto relacionado con la salud integral de las mujeres y cuya persistencia impide la consecución plena de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es la violencia de género.

Al igual que en el caso de la salud sexual y reproductiva, e incluso en mayor medida, los datos de violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe son heterogéneos y no se dispone de información para todos los países. Adicionalmente, no se ha podido llegar a un consenso en las definiciones de los indicadores, de los tipos de violencia que constituyen violencia de género, y de conceptos como el feminicidio y el femicidio, lo que dificulta la recolección de registros veraces y la implementación de políticas sistemáticas en base a una definición clara y consensuada de la problemática (CEPAL, 2012: 14).

De forma general, las políticas contra la violencia de género en la región suelen dirigirse a la mejora del sistema de denuncias, sin embargo persiste discriminación sistemática en instituciones de justicia, lo cual evidencia que la violencia de género es un tema complejo que requiere de medidas dirigidas a la transformación de las relaciones sociales y de poder. Los datos acerca del número de denuncias de violencia con los que en la actualidad se cuenta no permiten conocer con certeza si el número de víctimas ha aumentado o si ha disminuido el miedo a denunciar (CEPAL, 2012: 14). Para superar esta dificultad en la interpretación de los datos, tendrán que realizarse esfuerzos a largo plazo dirigidos a la medición de cambios en patrones culturales, que se sumen a los datos provenientes de registros en el sistema judicial.

#### **d. Participación política**

La paridad en la participación política de las mujeres es uno de los temas en los que existen mayores esfuerzos sistemáticos de los países en la región a través de la implementación de leyes y políticas específicas, especialmente en lo referente a la participación de las mujeres en el poder legislativo. En promedio, la evolución regional en esta materia es claramente positiva.

**Cuadro 10**

Proporción de escaños legislativos ocupados por mujeres (América Latina y el Caribe)	
2002	2012
15.2%	25.6%

Fuente: (CEPAL, 2010: 183)

No obstante, en este tema existe una alta variabilidad entre países de que se esconde en las cifras regionales. Solo 10 de los 33 países superan el promedio regional, todos con ley de cuotas. Las cifras oscilan desde del 8% en Brasil y Panamá, frente a cifras altas de alrededor de 38% en Argentina, Costa Rica o Ecuador (CEPAL, 2010: 183).

Las cifras de la participación de las mujeres en cargos ministeriales y gobiernos locales revelan la necesidad de medidas adicionales a la ley de cuotas para garantizar el logro de la meta de la paridad.

**Cuadro 11**

Proporción de mujeres en cargos ministeriales (América Latina y el Caribe)	
2006	2011
26%	18%
<i>Algunos casos por encima del promedio regional son Nicaragua (55.6%) y Ecuador (39.1%) La mayoría de ministras se concentran en el área social y de cultura (55%)</i>	

Fuente: CEPALSTAT, 2013c

**Cuadro 12**

Proporción de mujeres al frente de gobiernos locales (América Latina y el Caribe)	
2009	2012
8.4%	10.2%

Fuente: CEPALSTAT, 2013c



Un caso que demuestra la insuficiencia de la ley de cuotas, es el de las elecciones legislativas en Costa Rica en febrero de 2014. En este caso, el porcentaje de mujeres diputadas electas pasó de 40.3% en el 2010 al 31.6% en el 2014, “a pesar de que en estos comicios los partidos estaban por primera vez obligados a presentar las nóminas intercalando hombres y mujeres” (La Nación, 2014). Estos resultados se atribuyen a que el 77% de las listas estuvieron lideradas por hombres, dada la posibilidad de escoger quién encabezaría las mismas. Ello es reflejo de que medidas de acción afirmativa como las cuotas electorales o la paridad pueden no tener el efecto deseado si no son acompañadas de políticas dirigidas al logro de cambios culturales más profundos.

#### **4. Conclusiones**

El análisis que se ha elaborado en este estudio sobre políticas sociales en América Latina sugiere que la perspectiva de género ha sido incorporada de formas específicas en políticas públicas de la región en las últimas décadas y que algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio han mejorado parcialmente los indicadores sobre desigualdad de género. Sin embargo, sugerimos que una agenda de equidad y de ciudadanía plena aún se encuentra lejos de ser conseguida. Aunque hay logros fragmentarios en los ámbitos de educación, empleo, salud y participación política, persisten formas estructurales de discriminación, sexismo y exclusión de acuerdo al género.

En parte estos resultados mixtos tienen que ver con la perspectiva de género que ha prevalecido en el diseño, implementación y ejecución de políticas públicas. Existe una fuerte limitación en la aplicación de esta perspectiva que ha reducido el ámbito de políticas sociales denominadas "de género" a sujetos mujeres. Esta miopía impide avanzar hacia una agenda transformativa de relaciones desiguales de poder que incluya un entendimiento de las diversas experiencias de mujeres y hombres atravesados por sus múltiples condiciones.

La adopción formal de ciertas medidas ha mejorado la situación de algunas mujeres. Sin embargo inclusive en las políticas que se pueden calificar como más exitosas es necesario que se reconozcan sus limitaciones: no basta con cumplir con indicadores generales, se requiere acceso a una educación y empleos amplios, diversos y de calidad. Es importante que se consideren de manera seria las brechas laborales y salariales y los techos en el acceso a posiciones de toma de decisiones en los ámbitos políticos y económicos. Así mismo, es indispensable que se re-orienta el área en

salud y en derechos sexuales donde no se enfatice singularmente las posibilidades reproductivas de las mujeres.

Una mejor y más sistemática recolección de datos e información desagregada con mayor especificidad sobre los efectos diferenciados de políticas públicas con y sin enfoque de género, también contribuiría al desarrollo de una agenda de equidad. La producción de conocimiento y de instrumentos e insumos que informan la agenda pública es parte integral de este proceso.

Las políticas sociales han enfatizado la inclusión de mujeres en la esfera pública pero no han estado acompañadas de una re-estructuración de la esfera privada. Esta es una limitación muy significativa en el desarrollo de una estrategia hacia la equidad de género. Es imprescindible que se reconozca el ámbito del cuidado y la desigual distribución de su carga. Un tema central que atraviesa todos los ámbitos de desarrollo y que ha sido atendido de manera débil y fragmentada es la violencia en sus diversas, múltiples e insidiosas manifestaciones. Mientras no haya una aproximación integral en este tema difícilmente se lograrán avances en otros aspectos de una agenda derechos y de ciudadanía plena.

El análisis desde una perspectiva de género implica una evaluación crítica que pueda reconocer los logros y avances pero que también explore sus limitaciones más allá de los indicadores y figuras. En este sentido, advertimos que es importante considerar que en algunos aspectos no solo hay un estancamiento en el cambio de condiciones sociales en la región, sino, más alarmante aún, un retroceso en el avance de los derechos de las mujeres, de minorías sexo-genéricas, y de poblaciones étnicas y raciales. En este escenario con resultados heterogéneos es que se debe insistir no solo en la transversalización de los temas de género en las políticas sociales, sino en una profundización y radicalización de una agenda de género, de derechos y de ciudadanía plena.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Rosario y Fernanda Ferrari (2013). *Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe Caminos recorridos y desafíos hacia el futuro*. Serie Asuntos de Género. Naciones Unidas CEPAL.
- Arroyo, Roxana, Julia Sevilla, María del Mar Esquembre y Juan Montaña (2011). *Comentarios al proyecto de ley de igualdad entre mujeres y hombres y personas de diversa condición sexo-genérica*. Quito: Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género, AECID.
- Astelarra, Judith (2004). *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes hacia América Latina*. CEPAL-Unidad Mujer y Desarrollo, 57, Julio 2004. pp. 5-59.
- Brown, Wendy (1995). "finding the Man in the State". En *States of Injury: Power and Freedom in Late Modernity*. Princeton: Princeton University Press. pp 167-196.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010). *Capítulo V. Igualdad de género: participación, autonomía y empoderamiento de las mujeres*. Sobre la base de: Naciones Unidas (2010). *El Progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Consultado el 06/01/2014 en [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/39991/2010-622-ODM-ESPANOL\\_CapV.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/39991/2010-622-ODM-ESPANOL_CapV.pdf)
- (2011) Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. *Informe Anual 2011: El salto de la autonomía de los márgenes al centro*. Santiago de Chile: ONU- CEPAL.
- (2012). *Informe Anual 2012: Los bonos en la mira, aporte y carga para las mujeres*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (2013). *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPALSTAT (2013a). *Indicador Complementario: Población sin ingresos propios por sexo y tramo de edad*. Visitado 18/02/2014 en:
- <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=23&idTema=266&idIndicador=1683&idioma=e>

CEPALSTAT (2013b). *Tasa de desempleo abierto urbano por sexo y grupos de edad*. Visitado 18/02/2014 en:

<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=23&idTema=266&idIndicador=766&idioma=e>

CEPALSTAT (2013c). *Poder local. Porcentaje de mujeres alcaldesas electas*. Visitado 18/02/2014 en:

<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1617&idioma=e>

CEPALSTAT (2013d). *Nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (-MAM)*. Visitado el 18/02/2014 en:

<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=11&idTema=205&idIndicador=2243&idioma=e>

Craske, Nikki (1998). “Remasculinisation and the neoliberal state in Latin America”. En *Gender, politics and the state*. Vicky Randall and Georgina Waylen (eds). London/ New York: Routledge. pp 100- 120.

ENIPLA (2013). *Resumen de la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar*. Ministerio de Salud Pública del Ecuador. Disponible en [http://www.elcomercio.com/sociedad/Estrategia-Nacional-Intersectorial-Planificacion-Familiar\\_ECMFIL20111010\\_0004.pdf](http://www.elcomercio.com/sociedad/Estrategia-Nacional-Intersectorial-Planificacion-Familiar_ECMFIL20111010_0004.pdf). Visitado 12 de diciembre de 2013.

García Prince, Evangelina (2008). *Políticas de igualdad, equidad y gendemainstreaming: ¿De qué estamos hablando?* San Salvador: PNUD.

Guzmán Barcos, Virginia y Sonia Montaña Virreira (2012). *Políticas públicas e institucionalidad género en América Latina (1985-2010)*. Santiago de Chile: CEPAL.

Herrera, Gioconda (2001a). “El género en el estado: entre el discurso civilizatorio y la ciudadanía”. *Revista Íconos* (11). pp. 80- 88.

Htun, Mala (2010). “Sexo y Estado en América Latina”. En *Sexo y Estado; Aborto, divorcio y familia bajo dictaduras y democracias en América Latina*. Santiago: Ediciones UDP.

- La Nación (2014). *Nueva ley electoral fracasa en llevar más mujeres al congreso de costa Rica*. Disponible en: [http://www.nacion.com/nacional/elecciones2014/Nueva-electoral-Congreso-Costa-Rica\\_0\\_1397260302.html](http://www.nacion.com/nacional/elecciones2014/Nueva-electoral-Congreso-Costa-Rica_0_1397260302.html). Visitado el 17 de febrero de 2014.
- Naciones Unidas (1995). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y recomendaciones*. Reimpreso. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer.
- (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: el progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (2013a). Tabla de Progreso 2013. En [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2013/Progress\\_S.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2013/Progress_S.pdf)
- (2013b). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Visitado el 10/11/2013 en <http://www.onu.cl/onu/sample-page/odm-en-chile/>
- PNUD (2013). *Informe sobre desarrollo humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Scott, Joan (1997). "El género: una categoría útil para el análisis histórico". En *Género. Conceptos básicos*. Lima: Programa de Estudios de Género. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ONUSIDA (2014). *Situación de la epidemia del VIH en América Latina en 2012*. Visitado 17/02/2014 en: <http://www.onusida-latina.org/en/region-and-countries/latin-america.html>
- Waylen, Georgina (1998). "Gender, feminism and the state. An overview". En *Gender, politics and the state*. Vicky Randall and Georgina Waylen (eds). London/ New York: Routledge. pp 1-17.
- Zapata, Daniela (2007). *Transversalizando la perspectiva de género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. División de Estadística y Proyecciones Económicas. Santiago de Chile: ONU- CEPAL.



**REFLEXIONES ACERCA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES  
EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA.**





# DIMENSIONES SOCIALES EN MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y CARIBE

*Alexis Rodríguez Mojica<sup>116</sup>*

## **Introducción.**

Las políticas sociales y sus formas de medición y objetivación de la eficiencia del Estado han sido poco estudiadas en la región. La relación entre Estado, políticas públicas sociales e inversión pública permite objetivar la forma como está organizada la sociedad. Igualmente tampoco la desigualdad ha sido estudiada en Centroamérica, aún y cuando es una medida que expresa el avance o no de las políticas públicas en el área social. Sin embargo los análisis del comportamiento de la desigualdad a través de los índices de concentración son poco utilizados. La descomposición de la desigualdad y su elasticidad no son comunes en los análisis de la distribución y redistribución del ingreso y el bienestar. De hecho, con sólo observar la dinámica de la pobreza se puede inferir que la desigualdad se mantiene constante, pero pocas veces se conoce su comportamiento real. No obstante, la pobreza y la exclusión son más conocidas y estudiadas que la desigualdad. Las mediciones de la pobreza por consumo e ingreso son conocidas y utilizadas en la región. De igual manera son conocidas en la región, las mediciones sobre las necesidades básicas insatisfechas.

La reducida capacidad de intervención y operación de las políticas sociales en el mejoramiento de las condiciones de la población pobre y vulnerable ha contribuido a la persistencia de altos niveles de desigualdad a pesar de la magnitud del gasto social. La política social del Estado, más que tener problemas presupuestarios, parece enfrentar problemas concretos de adecuación y pertinencia para ofrecer servicios y protección a los grupos de mayor marginalidad y vulnerabilidad social del país.

Los altos niveles de pobreza y desigualdad social que enfrenta la región, ocasionan que grupos importantes de la población no acumulen capital humano ni social, así como tampoco desarrollen capacidades que les permitan generar los niveles de ingreso requeridos para satisfacer sus necesidades básicas. Esto ha generado un ciclo de pobreza y miseria, que coloca en una situación de vulnerabilidad y riesgo social a un conjunto importante de ciudadanos que siempre se encuentran desconectados en su mayoría de las políticas públicas.

---

116 Cientista Social. Coordinador de Investigación del Programa FLACSO-Panamá.

De hecho, la política social en la región se caracterizó por su intervención universalista en la entrega de servicios sociales básicos (salud, educación, vivienda, infraestructura) y las prestaciones no contributivas (subsidios de precios, programas de alimentos no focalizados, entre otros). A esto se suma la protección social contributiva (seguro social), que cubre a los trabajadores insertos en el sector formal de la economía. Sin embargo, la política social universalista alcanzó, por un lado, a proveer los servicios de salud y educación de calidad; por el otro, las transferencias y subsidios no llegaban finalmente a la población objetivo. La distribución de los beneficios estatales se ejerce en función de la mayor capacidad política y de presión de algunos grupos, entre los que no se encontraban los más desposeídos. Es decir, la orientación de la política social era universalista, pero los resultados no.

La consecuencia más clara de esta lógica constitutiva de las políticas sociales es que las acciones eran intrínsecamente genéricas, a pesar de la diversidad de necesidades y demandas de los distintos sectores sociales. Dicho de otra forma, lo universal de las políticas sociales no era necesariamente su nivel, cobertura y la capacidad de adecuarse a distintas realidades, sino lo genérico de sus diseños de intervención. En particular, los diseños de los planes y proyectos asociados a las políticas sociales, que operaban desde la lógica de la oferta, no obtenían impactos considerables en la satisfacción de las necesidades específicas y reales de la población en condiciones de vulnerabilidad, como es el caso de los pobres extremos y los pueblos indígenas.

La redefinición de las políticas sociales implicó reorganizar el gasto social, mejorar la focalización y reducir la pobreza. El cambio de enfoque permitió la creación de instrumentos de focalización y diseño de políticas de protección social para atender objetivos como la acumulación de capital humano. La redefinición de las políticas sociales implicó la definición de impactos, objetivos y metas en materia de combate de la pobreza. Como primer paso en el proceso de reformulación de las acciones del Estado en el área social, se definieron los nudos que evitaban el desarrollo de la focalización de las políticas sociales. Entre los nudos se encontraban la centralización de las decisiones y del manejo de los recursos; la debilidad de las instituciones públicas en la planificación microregional; los complicados procesos administrativos; la falta de indicadores de medición y sistemas de evaluación; y la falta de continuidad en los proyectos.

## **Pobreza y Políticas Sociales.**

Plantear el problema de la pobreza como objetivo de la política social es plantear también la forma de superar la misma y los aportes que se tienen que realizar desde los distintos ámbitos de intervención. Para ello es necesario identificar por un lado, las relaciones que existen entre la economía, el gasto social y la generación de ingresos. Por el otro, la eficiencia misma de la política social. Si la pobreza es multidimensional, también e igual de multidimensional tiene que ser su atención.

La manera más adecuada, y reconocida internacionalmente para evaluar los avances en materia de combate y reducción de la pobreza, está asociada al cumplimiento de los objetivos del milenio. El primer objetivo del milenio, que específicamente se encuentra asociado a la reducción de la pobreza extrema, es quizás la acción más compleja que deben acometer los países. Con instrumentos poco adecuados para el diseño y evaluación, será muy compleja la reducción de la pobreza y cada vez más, serán menos los países que podrán cumplir con dicho objetivo, tal como lo muestran las investigaciones de PNUD y CEPAL para la región. Para el año 1999 según el PNUD, 18 países podían reducir la pobreza y cumplir los objetivos del milenio. Sin embargo, para el año 2003 sólo 7 países podrían reducir la pobreza y cumplir con la meta del milenio. En el año 2006 eran sólo 4 países que tenía la posibilidad de cumplir con la meta trazada.

Cabe señalar que el avance más significativo en la reducción de la pobreza en la región lo representa el impacto del incremento del ingreso y mejoramiento de los puestos de trabajo en sectores emergentes como las telecomunicaciones. El aporte más significativo en la reducción de la pobreza lo proporcionó el crecimiento económico. Sin embargo este avance no es suficiente porque el problema de la pobreza es más complejo que el problema del ingreso. El ingreso, su generación y sostenibilidad es apenas una de las dimensiones de la pobreza. De hecho puede suceder que un país puede ser más rico, pero al mismo tiempo contar mayor desigualdad y menos equidad.

## **Crecimiento económico y Desigualdad.**

La dimensión de la desigualdad en la región se observa en diversos informes elaborados por el PNUD, BM, BID, OPS, CEPAL, entre otros. Según dichos informes, apenas 70 centavos (menos de 1 %) van a las 300.000 personas más pobres; mientras que 44 dólares van a las 300.000 personas más ricas”. Comparando algunos países

con políticas públicas diferenciadas el coeficiente de Gini tiene valores similares. En su orden, los países más desiguales de América Latina son los siguientes: Guatemala (0,599); Brasil (0,593), Paraguay (0,578), Colombia (0,576), Chile (0,571), Panamá (0,564).

El cumplimiento del objetivo 1 implica entonces una reducción de la incidencia (cantidad de pobres con relación a los no pobres) y al mismo tiempo de la desigualdad (brecha, severidad, profundidad, entre otros). Con las políticas sociales en proceso de ajuste y reordenamiento, sin una focalización plena, sin una articulación de políticas sociales, pobreza extrema, según CEPAL, pasó del 22 % en 1990 a 15% en el 2005. Es decir, la pobreza extrema bajó 7 puntos porcentuales.

Como se observa, en gran medida la reducción de la pobreza se alcanzó por un movimiento natural de la economía. Las acciones que de ahora en adelante se planteen requieren de una intervención del Estado, de manera que permita atender cada una de las dimensiones de la pobreza y la pobreza extrema, tanto según características como áreas y regiones.

### **Gasto Social.**

La cuestión del gasto social, su adecuada focalización y racionalización como política de estado implica un conocimiento completo del flujo de la política social y con ello, un sistema de asesoría completo que implique identificar claramente los objetivos del gobierno, determinar los planes que deben ser orientados sectorialmente incluyendo las prioridades al interior de los mismos (esto implica capacitación, conocimiento de los procedimientos, restricciones presupuestarias, monitoreo y seguimiento), por último definición del plan de inversión semestral.

Los problemas para la focalización del gasto social son por lo menos 5: primero, centralización de las decisiones y del manejo del recurso, debilidad de las instituciones públicas en la planificación microregional, complicados procesos administrativos, falta de indicadores e índices de medición y sistemas de evaluación, falta de continuidad en los proyectos.

Para el caso del gasto social, relacionar el diseño de la política social y el gasto social con los resultados sería el primer paso para reorientar la política social, y también el primer paso en la noción de rectoría. No existe rectoría sin orientación y reorientación.

### **Estudio de caso: México.**

En la región en análisis, el caso de México parece el más avanzado. Tomando en cuenta los conceptos de inclusión social, desigualdad, acceso y evaluación, como país ha logrado establecer una propuesta para el fortalecimiento de las políticas sociales.

En el caso mexicano las normas han jugado un papel relevante. Todo el proceso de gestación e implementación de las políticas de protección se ha blindado a través de legislaciones con diversos grados de complejidad. Igualmente el proceso se ha visto mejorado en su funcionamiento por la generación de distintos instrumentos de medición de la efectividad de las intervenciones y sus objetivos.

### **Emergencia de las políticas compensatorias.**

En México, las políticas de protección social se han desarrollado desde los programas de protección social, hasta el sistema de protección social pasando por formas creativas de redes de protección social. Todo ese proceso se ha desarrollado en torno a la ley de desarrollo social que facilitó la emergencia del Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social. Dicho Consejo tiene entre sus tareas la medición de la pobreza.

La innovación en la metodología de medición consiste en una aplicación de instrumentos que permiten captar la multidimensionalidad de la pobreza y a partir de ello incrementar la cobertura. Es decir, se mide la pobreza y se cierra la brecha en la medida que la oferta sectorial se fortalece. Con la medición multidimensional de la pobreza se han mejorado los indicadores y la definición de las intervenciones, hasta llegar a contar con una medida de cohesión social, que tiene como objetivo conocer los avances macros de las políticas sociales y las políticas de protección social.

Para el Consejo es prioritario conocer cómo es la relación entre política social y crecimiento económico. Y qué relación existe entre la informalidad y la desocupación.

### **Estudio de caso: Centroamérica.**

En el caso Centroamericano se parte de una premisa observada a lo largo del proceso de constitución de la política social. Existe una debilidad de la estructura gubernamental que favorece la emergencia de programas focalizados centrados en problemas concretos que colateralmente cierran la brecha de algunos indicadores

básicos como pobreza, agua y saneamiento y nutrición. Los programas focalizados y por ello selectivos primero se centraron en la infraestructura, pero por los problemas de las fugas y su operación técnica, rápidamente fueron superados. En su lugar emergieron programas focalizados por poblaciones objetivo e intervenciones.

En síntesis, el proceso de evolución de las políticas públicas en Centroamérica muestra que puede existir más democracia, más programas sociales y al mismo tiempo menos institucionalidad social. Todo ello aunque se mantengan como hecho constituyente la gestión eficiente y la planificación.

### **Emergencia de las políticas focalizadas.**

El diseño de las políticas sociales en Centroamérica ha recorrido tres grandes avenidas: universal, selectivo y compensatorio. La arquitectura universal de la política social se observa claramente en los servicios básicos de salud, educación y protección social.

El proceso de evolución de las políticas sociales permitió una interacción entre crecimiento y servicios en la medida que los indicadores económicos mostraban un crecimiento económico alto y moderado. Sin embargo cuando el crecimiento económico se hizo cada vez más lento o se estancó, la reducción de la pobreza también se afectó de manera directa. Este hecho planteó un debate en la región que implicó conocer las diferencias entre configurar políticas sociales con objetivos e intervenciones centradas en la pobreza e ingresos, versus una política centrada en pobreza de ingresos y servicios. En el primer caso se trata de políticas de pobreza centradas en el incremento del ingreso fundamentalmente. En el segundo caso son intervenciones que tiene como población objetivo pobre y pobre extrema, pero las intervenciones van dirigidas hacia la reducción de la brecha en los servicios básicos de la población.

Una vez resueltas las dudas sobre éste enfoque emergente se observó igualmente que el impacto a través de las políticas focalizadas en población pobre con intervenciones centradas en los ingresos incrementó la inversión social, pero no redujo sustantivamente las brechas en el uso de los servicios, que siguieron ofertando salud, educación, protección social y seguridad social, con pocos cambios sustantivos.

Por su parte las políticas sociales centradas en programas selectivos hicieron un avance sustantivo en las coberturas en salud, educación y seguridad social. Este avance fue más desde la identificación del nivel de esfuerzo según las demandas puntuales de las poblaciones pobres y excluidas.

## **Estudio de caso: Caribe.**

La política social en el Caribe es diversa. Sin embargo, existen casos relevantes que muestran que los pilares centrados en los servicios básicos y en protección social son consistentes con los debates contemporáneos. En el caso de la protección social, en el Caribe se definió como central la Seguridad Social y la Red de Protección Social. Es decir, la institucionalidad evolucionó centralmente en torno a las políticas de protección social. Esto se debe fundamentalmente porque existe una baja inversión social y la misma debe ser focalizada, para incrementar la protección social pero centrando los servicios en la población que presenta brechas importantes en el uso de los servicios.

## **Emergencia de las transferencias condicionadas.**

A diferencia de México y Centroamérica en donde existe mucha experiencia acumulada en el diseño de la política pública y su institucionalidad. En el caso de Caribe el problema se centra en la atención de la población en brechas de servicios, de territorio, de poblaciones. Ante esas brechas por los montos de las inversiones, los estados han optado por la creación de programas de transferencias condicionadas.

Los programas de transferencias condicionadas tienen costos de operación bajos y formas de impacto más rápido que las políticas sociales centradas en acciones universales.

Igualmente los programas de transferencia condicionadas pueden mejorar las intervenciones según brechas pre-existentes y que requieren acciones concretas y puntuales.

## **Cómo avanzar**

Para continuar avanzando en la reducción de la pobreza se tienen que establecer acciones como ampliar el gasto social e incrementar su eficiencia y su efectividad. Esta fórmula utilizada por Brasil para reducir la pobreza y la desigualdad en los últimos años. Las políticas utilizadas por los gobiernos brasileños en protección social plantean la necesidad de pensar programas de pensiones mínimas en las áreas rurales y programas de protección social focalizados. La última de las medidas fue implementada por el gobierno nacional en el año 2006.

La desaceleración de la reducción de la pobreza plantea la urgente necesidad de focalizar aún más las políticas sociales, aún cuando la economía siga creciendo y se reduzca el desempleo. Sin la focalización, el gasto social seguirá dirigiendo a las poblaciones pobres pero que se encuentran en los quintiles más cercanos a la línea de pobreza y pobreza extrema, tal cual ha sucedido en los últimos años y sucede en muchos casos con los programas de cobertura universal en áreas urbana



# DIMENSIONES SOCIALES EN PAÍSES ANDINOS Y CONO SUR

*Guillaume Fontaine*<sup>117</sup>

## **Introducción**

Las políticas sociales constituyen un conjunto de políticas públicas (de educación, salud, hogar, empleo, etc.), que se dividen entre programas distributivos (tierras, subsidios) y redistributivos (seguridad social, impuestos progresivos, transferencias condicionadas) (Lowi, 2008). Semejante diversidad se suma con la complejidad de unos espacios de políticas sectoriales que involucran generalmente a múltiples agencias estatales y múltiples programas, al nivel nacional y local (Howlett et al., 2006). A esta complejidad se añade una dificultad mayor para cualquier intento de comparación al nivel latino-americano, y es la gran heterogeneidad de situaciones en las cuales se ubican los países de la región, que se puede explicar por factores estructurales (tamaño demográfico, territorial y económico del país, trayectorias históricas, matriz productiva) y coyunturales (ciclos electorales, movimientos sociales nacionales, relaciones entre los sectores público y privado).

En este sentido, no es de extrañar que los tres textos elaborados por Carlos Larrea, Fabián Repetto, Fernanda Potenza y Ligia Mori constituyan tres maneras distintas de analizar las políticas sociales, más que tres aplicaciones de la misma metodología a distintos casos. En el texto “Políticas sociales y cambio social en América Latina y la región andina: alcances y perspectivas”, Carlos Larrea analiza las tendencias de la economía en América Latina, con un énfasis en Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia. En el texto “Estado del Arte de las Políticas Sociales en América Latina – Cono Sur”, Fabián Repetto y Fernanda Potenza analizan los principales desafíos, el gasto y la institucionalidad social en Bolivia, Chile, Argentina, Paraguay y Uruguay. En el texto “Nuevas dimensiones sociales e internacionales de América Latina”, Lúgia Mori presenta los avances en ocho sectores<sup>118</sup> en Brasil, en el último cuarto de siglo.

Ninguno de estos ambiciosos estudios proporciona un análisis de políticas. Sin embargo, todos aportan elementos de reflexión para la toma de decisión y la definición

---

117 Investigador y profesor de post-grado. Programa Asuntos Públicos, Sede Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito (Ecuador).

118 Se presentan sucesivamente las políticas de reducción de pobreza, trabajo y empleo, salud, educación (sección incompleta), género en salud, trabajo y violencia, edad, etnias y medio ambiente.

de una agenda de inversión social al nivel regional. Presentaré en primer lugar los aportes al tratamiento de la equidad, la pobreza, las brechas de género y el desarrollo sostenible. Luego presentaré los aportes al tratamiento de la inversión de políticas sociales y de las metas alcanzadas.

### **Tratamiento de la equidad, pobreza, brechas de género, etnia y desarrollo sostenible**

De manera general, los tres textos coinciden en identificar un cambio en las políticas públicas y en la evolución de la pobreza desde los años 2000. El antecedente histórico de este cambio, que consistió en la generalización de políticas económicas y sociales de índole neo-liberal, encarnadas por la metáfora del “Consenso de Washington”, culminó a finales de los años 1990. Este ciclo se caracterizó por el crecimiento de las inequidades sociales y la precarización de los sectores más vulnerables de las sociedades latino-americanas (poblaciones rurales, indígenas y poblaciones de origen africana, mujeres y niños). Por lo contrario, según las cifras de CEPALS-TAD citadas por Larrea, Repetto y Potenza, y las cifras oficiales de la administración brasileña citadas por Madeira, el ciclo actual se caracteriza por una reducción sostenida del impacto de la pobreza y de la indigencia, que se explica en parte por la elevación del gasto social y el crecimiento económico en la última década.

Al respecto, a partir de series de tiempo elaboradas para el período de 1982 a 2012, Larrea considera que, en 2004, se produjo un cambio paradigmático en la concepción de las políticas sociales en la región. Este cambio se caracteriza por el incremento del gasto social (especialmente en educación y salud), de los salarios medios reales y mínimos, de la cobertura y calidad de la protección social y de las transferencias condicionadas a los más pobres.

Sin contestar esta tesis, me parece discutible la referencia al año 2004 que, a lo mejor, materializa el efecto diferido de políticas sociales implementadas antes. Si cabe el caso, este cambio paradigmático se produjo en varias etapas, entre los años 1990 y 2000, con las políticas llevadas a cabo por los gobiernos de Lula en Brasil y Chávez en Venezuela, luego el giro electoral hacia gobiernos progresistas en Argentina (en 2003), luego en Chile, Ecuador, Uruguay, Paraguay (en 2006). A estos fenómenos endógenos, se sumaron factores exógenos, como el incremento del precio de las materias primas (en particular, el petróleo) como consecuencia de la política china de apertura económica desde el 1998, y la difusión de los Objetivos del Milenio (ODM) a partir del 2000. De hecho, los tres textos presentados aquí, evidencian

que los ODM se volvieron un “referencial” global y sectorial (Muller, 2008) para las políticas sociales en América Latina, lo que se materializó en unos esfuerzos financieros, técnicos e institucionales particulares en la reducción de la tasa de pobreza y de extrema pobreza.

Los indicadores de pobreza proporcionados para 2012 por Larrea, Repetto y Potenza son consistentes para Argentina (4,7%) y Chile (11%), pero aparece una discrepancia en los datos de Bolivia (respectivamente 36,5% y 45%), que merece una explicación.

Para Brasil, el texto de Larrea proporciona cifras de pobreza para este año (18,6%), que no están corroborados en el texto de Madeira. Por último, un análisis de la tendencia entre 2004 y 2012 permitiría explicar porqué Argentina presenta cifras atípicas para la región (con una tasa anual de reducción de la pobreza del 22%, según Larrea, mientras que esta cifra es inferior al 9% en los otros países estudiados).

### **Tratamiento de la inversión de políticas sociales y metas alcanzadas**

El tratamiento de la inversión en políticas sociales remite al problema de la definición de las variables independientes que afectan la pobreza, la desigualdad y la sostenibilidad del desarrollo.

Entre las variables independientes que nos interesan, no solo está el gasto público, sino también la tasa de analfabetismo, la dotación de factores y la estructura del PIB, el tamaño del mercado interno y la integración en los mercados globales (entre otros).

Al respecto, el texto de Larrea es el único en proponer una explicación causal de la evolución de la pobreza en la región. Según el informe del Banco Mundial para 2014, citado por este autor, el impacto de las políticas sociales explica en menor medida (32%) la tendencia entre 2003 y 2012, en lo esencial (68%) esta tendencia se debería al efecto del crecimiento económico.

Esta información merecería ser desagregada para cada país. Los estudios de Brasil y el Cono Sur producen cifras detalladas del gasto social, medido a través de la participación en el PIB, del gasto anual *per cápita* y de la participación en el gasto público. Sin embargo, no las relacionan con la evolución del PIB de los países estudiados,

lo cual no permite dirimir el problema de colinearidad entre la evolución del gasto social y la evolución del PIB.

Más allá de los resultados positivos de la lucha contra la pobreza y la indigencia, los textos estudiados aquí destacan una serie de retos al nivel nacional (desigualdad, brecha digital, estructura del PIB) y regional (dependencia hacia el exterior, *driving forces* del comercio mundial, en particular la demanda china por materias primas).

Estos retos ya justificaron la implementación de programas específicos en todos los países estudiados, sin embargo Brasil se destaca por la complejidad del sistema de políticas sociales implementadas desde hace más de dos décadas.

Uruguay, Argentina y Chile presentan situaciones intermedias en tanto en estos países existen programas e instituciones formales específicos para atender parcialmente estas necesidades, pero menos desarrollados que en Brasil. En los otros casos, los textos en mención no presentan suficientes datos como para determinar en qué medida y de qué manera los gobiernos actuales asumen estos retos como prioridades de su agenda de políticas. Por otro lado, el énfasis en los resultados alentadores de la lucha contra la pobreza y la indigencia tiende a minimizar los otros problemas de políticas sociales. Sin pretender realizar un estudio pormenorizado de todos los sectores involucrados, podría ser útil desagregar el gasto social por sus principales rubros - salud, educación, empleo y protección social - e indicar su evolución en el mismo período. Asimismo, sería interesante contar con una presentación de este gasto y de los resultados de las políticas sociales dirigidas a los grupos vulnerables (mujeres, niños, ancianos, indígenas y afrodescendientes). Los estudios de Madeira sobre Brasil y Repetto y Potenza sobre el Cono Sur detallan mucho los programas de acción, pero no presentan datos cuantificados que permitan medir el alcance de las políticas sociales en estos ámbitos (con la excepción de los programas de transferencias condicionadas).

Por último, la articulación de las políticas sociales con otras políticas sectoriales (como la ambiental o la de comunicación) quedaron en un segundo plano en los estudios en mención. El estudio sobre Brasil es el único en mencionarla y no proporciona información ni análisis de resultados.

## Conclusión

Como lo señala Larrea, el cambio paradigmático en la concepción de las políticas sociales se ha producido tanto en países con gobiernos progresistas (Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador) y conservadores (México, Colombia y Perú). Ello relativiza el rol de las ideas y de las alternancias partidarias en el gobierno, en la orientación de políticas sociales en las dos últimas décadas. En cambio, es notorio que el tiempo y la continuidad del cambio son factores clave en la institucionalización de estas prácticas.

Brasil, Argentina, Perú y, en menor medida, Chile, Ecuador y Colombia ilustran la importancia de amparar las políticas sociales en una combinación de instrumentos que permitan la consolidación y la eficiencia de la organización, la calidad de la información, la validez de las normas jurídicas y la sostenibilidad financiera. Esta consistencia de los instrumentos con los objetivos de las políticas y entre sí denota de alto grado de integración de las políticas y de un estilo de implementación óptimo (Howlett y Rayner, 2007).

Varios factores afectan actualmente las perspectivas de crecimiento económico, entre los cuales la crisis financiera del 2008 en Estados Unidos, la crisis griega y sus consecuencias en la Unión Europea en el 2011 y la desaceleración del crecimiento de la China. Si se confirma la tesis según la cual el principal causante de la reducción de la pobreza es el crecimiento económico, es probable que estos fenómenos internacionales tengan un efecto indirecto negativo en los indicadores de pobreza e indigencia en América Latina.

Por lo tanto, la agenda de inversión social para financiar el desarrollo debería priorizar las políticas redistributivas ante las distributivas, y coadyuvar la consolidación de los sistemas de protección social. Ello es compatible con los lineamientos de la Secretaría de Desarrollo Social de la CAF, que valoran en particular las demandas por servicios por parte de las clases medias urbanas, las necesidades de educación y empleo (en particular para los jóvenes excluidos del sistema escolar y sin trabajo) y la prevención de la violencia (en particular en contra de las mujeres).

## BIBLIOGRAFÍA

- Howlett Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver (2006), “Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research”. *Review of Policy Research*, 23 (1): 129-151.
- Howlett Michael, Jeremy Rayner (2007), “Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in “New Governance Arrangements” ”. *Policy and Society*, 26 (4): 1-14.
- Lowi Theodore (2008), *Arenas of Power*. Boulder, London: Paradigm, 353 p.
- Muller Pierre (2008), *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 180 p.

## DIMENSIONES TRANSVERSALES EN EL TEMA SOCIAL

Carmen Beramendi<sup>119</sup>

Es necesario comenzar con un comentario de carácter general sobre cómo ingresan los temas del desarrollo en este debate.

¿Es preciso volver a reafirmar que para enfrentar los desafíos que América Latina tiene para el desarrollo es imprescindible transitar los caminos que reducen la desigualdad en varios planos: económico, productivo, laboral, territorial y social?

Si la respuesta es positiva, pasa a ser central el vínculo clave entre empleo y seguridad social.

Pensar en términos de desarrollo humano requiere reconocer que los niveles y las formas de desigualdad actuales de América Latina son simplemente incompatibles con un desarrollo humano cuyo prerrequisito sigue siendo el desarrollo económico al que debe acompañar siempre el reconocimiento de derechos.

De acuerdo con Filgueira. F (2007), este desarrollo humano no depende solamente de cuánto se invierte en políticas sociales sino de cómo se invierte en las mismas y cómo dicha inversión afecta los aspectos distributivos presentes entre los géneros y las generaciones.

Contamos con las metas del milenio, es cierto; ellas han sido para América Latina un punto de inflexión en su ruta de desarrollo. Pero sólo lo serán certeramente si se entiende que lo que se debe cambiar son las dinámicas profundas que producen los valores que medimos; porque de nada sirve trabajar en forma burocrática y procedimental para que los indicadores se ajusten a la meta. “Lo que hay que modificar es la economía política misma y no el *quantum* de nivel económico o social: se trata de cambiar la estructura latente, no el indicador manifiesto.”

Resulta evidente que nuestra región tiene una mejor situación que en los años ochenta y noventa: los electores optaron por gobiernos que se hacen mayor cargo que antes de la deuda social, y los organismos internacionales han entendido

---

119 Directora de FLACSO Uruguay. Coordinadora Académica del Diplomado Superior en Género y Políticas de Igualdad.

algo mejor algunas cuestiones sobre la imposibilidad de desarrollo con desigualdad extrema. Falta de todas maneras aprovechar mejor esta ventana de oportunidades políticas para transformar al continente hacia uno que traiga desarrollo económico, democracia, cohesión, igualdad y justicia social.

¿Y qué otro sentido puede tener el desarrollo que el de garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas?

Y esto lleva al tema de qué sujetos sociales se construyen, desde dónde el diseño de los modelos de desarrollo empiezan a dar cuenta de esto.

Pensando en las dimensiones transversales que suponen los temas sociales, es difícil no recordar los aportes que ha realizado en este sentido la perspectiva interseccional, heredera de los aportes que realizaron las feministas afroamericanas en los EEUU.

Como lo plantean diferentes autoras, esta perspectiva que trata de construir un modelo para entender cómo funcionan las discriminaciones múltiples es compleja y si bien ha sido motivo de controversias en el ámbito académico, desde su creación en 1989, ha llegado a constituirse en una herramienta de utilidad teórica, conceptual y política.

¿Por qué decimos esto? Porque la interseccionalidad definida por Crenshaw habla de: “un sistema complejo de estructuras de opresión que son múltiples y simultáneas”. La subordinación interseccional aparece como efecto de un factor de discriminación que interactúa con otros mecanismos de opresión existentes, generando una nueva dimensión de desempoderamiento, como dice la autora.

Entonces, desentrañar cómo funcionan las opresiones entrelazadas tiene una dimensión analítica pero también una política. La pertenencia a una clase social, a una etnia – raza, a un género, provenir de una región u otra en el planeta, ser del sur o del norte, van a producir diversos puntos de intersección que determinarán la posición relativa de las personas en los procesos sociales. Estos modelos analíticos fueron utilizados entre otros temas para pensar los problemas de la migración, el racismo, la violencia y también los procesos de empoderamiento.

Mi pregunta sería ¿cómo hacer para integrar en la comprensión de los procesos y la construcción de las políticas sociales perspectivas que incorporen las diferentes dimensiones de los problemas? Entiendo que éste no es un camino fácil sino un desafío permanente que tenemos por delante.



**El trabajo: “Migración y desarrollo en América Latina, el contexto actual” de Manuel Orozco y Beatris Slooten**, analiza el vínculo entre la migración y el desarrollo en América Central e identifica la percepción y las políticas de los gobiernos centroamericanos con relación al tema. Los autores observan que si bien la migración es un factor importante para el crecimiento de la región, las respuestas de los gobiernos son recientes y se presentan limitadas, notándose una suerte de desproporción entre tres componentes, la dimensión del fenómeno migratorio, la inversión que se le asigna y las políticas implementadas.

La constatación de la importancia creciente de la migración de mujeres, con una educación terciaria que supera la media de los varones migrantes es una característica compartida por las migraciones en Sudamérica. Este fenómeno transforma las tendencias de hace unas décadas y complejiza la mirada sobre los efectos que tendrá a mediano y largo plazo el fenómeno migratorio.

La migración internacional es un problema relevante desde un punto de vista demográfico, político, económico, social y cultural, pero también es un tema de derechos y de oportunidades. Desde hace muchos años se expresa el derecho que tiene el capital de circular y atravesar fronteras nacionales, mientras que se restringe, se limita o bien se intenta “normalizar” la circulación de las personas.

Entendemos que describir el mapa de la migración centroamericana en sus diferentes componentes, características y destinos, es un trabajo muy difícil. Más aún si se intenta vincular con los procesos de desarrollo. El trabajo aporta sin duda a integrar los temas de la equidad, la pobreza y las brechas de género.

Sobre el volumen importante que las remesas han adquirido en los últimos 30 – 40 años, los autores retoman un dato muy significativo que ha concitado la atención de gobiernos y organismos internacionales. El beneficio que implica para los hogares receptores está fuera de duda, lo que no está demostrado es su impacto en términos de desarrollo sustentable y lo que supone ese esfuerzo en las condiciones de vida y de trabajo de la población migrante que no cuenta en la gran mayoría de los casos en los países receptores con un estatus de reconocimiento ciudadano que le permita ejercer y gozar del conjunto de los derechos (políticos, sociales, culturales).

Siempre es un riesgo de cualquier estudio migratorio derivar en una perspectiva economicista y reduccionista, que piense la migración como “movilidad de mano de obra extranjera”. Entonces ¿qué es la migración para las políticas sociales? El

ingreso millonario de divisas que no puede canalizarse en proyectos sustentables a largo plazo ¿Cuál es el espacio que tiene en los proyectos las comunidades de migrantes y sus organizaciones en los países de destino? ¿Qué rol podrían cumplir estas comunidades u organizaciones en el diseño de los propios programas? ¿Cuáles son sus expectativas y su necesidades? Contribuir al desarrollo de estas organizaciones puede ser una vía para elaborar proyectos que contemplen una perspectiva ciudadana en las comunidades migrantes.

### **Sobre el artículo: Desarrollo seguro, sostenibilidad y gestión del riesgo de desastres de Alonso Brenes**

Como señala el autor, el artículo busca “razonar sobre interrogantes que persisten en torno a varias de las formas concretas en que se entiende el desarrollo en la región, sus niveles de sostenibilidad, sus procesos territoriales derivados y las formas de intervenirlos” siendo la gestión del riesgo de desastres uno de los retos y desafíos del desarrollo. El artículo resulta muy claro y consistente en la exposición sobre los retos que tiene Latinoamérica como región, sus principales temas por resolver (como los sistemas de redistribución de la riqueza, el logro de la sostenibilidad en sus ritmos de crecimiento, el blindaje ante los cambios abruptos de los mercados globales).

El autor entiende que América Latina es una de las regiones donde el debate sobre riesgo de desastre y su gestión ha madurado de un modo más integral en los últimos años, lo cual se revela en los aspectos institucionales y sus políticas.

El artículo realiza una exposición sobre los cambios en la aproximación y percepción del problema, desde respuestas orientadas a la atención al desastre, pasando a otro enfoque que considera los elementos que determinan la vulnerabilidad y la exposición de bienes y personas, hasta llegar a modelos que vinculan el riesgo con el desarrollo, entendido como “el conjunto de prácticas socioeconómicas y políticas orientadas a alcanzar el bienestar y la prosperidad de la población”. La cuarta transformación está identificada como el impacto que la relevancia del cambio climático ha tenido en la percepción del riesgo de desastre.

En forma paralela a los cambios de aproximación se describe una línea que aborda las repercusiones en la dimensión institucional que se han dado en algunos países latinoamericanos, lo que implicó una ampliación de sectores y se enfatizó una diversificación de la presencia y diversidad territorial.

Nos ha parecido muy relevante del artículo un asunto que queremos anotar en función del siguiente párrafo y de la oportunidad que suponen las perspectivas transversales en las políticas públicas:

Dice el artículo: “Con el paso de los años esta tendencia se reflejó en instituciones y sistemas mediante la creación de redes locales, figuras subnacionales de gestión, la modificación en las figuras comunitarias de atención a emergencias y el respaldo normativo que ha ido aumentando en los últimos años. Bajar a lo local ofrece una oportunidad y un contexto en donde la existencia compleja de procesos e influencias puede darse; allí, riesgo de desastre y adaptación al cambio climático podrían más fácilmente verse en sus relaciones con procesos locales de desarrollo y fortalecimiento institucional. Es decir, lo local ofrecería una oportunidad mayor de desectorialización e impacto en lo holístico e integral”.

La pregunta es ¿qué pueden aportar las políticas transversales en estos procesos?

El segundo aspecto a resaltar de esta importante contribución es la demarcación de dos líneas que en este momento histórico construyen una suerte de controversia sobre el tema, y que deberían ser un foco de atención para las áreas de financiación y el rol de la cooperación internacional, en la medida que ambas siguen enfrentando un reto mayor, que es articularse mejor con los procesos centrales del desarrollo. Como se expresa a continuación, expresa el autor: “Esta evolución ha visto poco más de 20 años de transformaciones políticas y científicas, tanto a niveles globales como nacionales, y en la actualidad ha dado como resultado dos comunidades técnicas y políticas al interior de los países de la región, la de gestión del riesgo y adaptación cambio climático”.

De la idea de los desastres que ocurrían o “se daban”, se va a algo que pendularmente pasa a ser antropogénico.

Parece importante entonces la idea de que la mitigación de los efectos pase a una superadora en la que la gestión del riesgo sea parte de la conceptualización del desarrollo.

En relación a mitigar los efectos del cambio climático se requiere pasar al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y que no sigan siendo los pobres o los países más pobres los que pagan los mayores costos de este cambio.

**La presentación de Diana Alarcón sobre “Desarrollo sustentable y equidad en América Latina. ODM y la implementación de políticas públicas en América Latina: enseñanza para el debate sobre la agenda del desarrollo post 2015”**, nos desafía en relación a la oportunidad que supone estar frente a una cumbre de Naciones Unidas para el desarrollo en 2015 que de continuidad al proceso participativo iniciado en 2102.

En la medida en que las agendas globales se construyen desde multiplicidad de actores, la superación de los ODM requerirá de mecanismos que al mismo tiempo que se expresen en políticas públicas superadoras de esa agenda simplificada, se orienten a revertir las causas de la desigualdad y que contribuyan ,desde el propio diseño a incorporar a nuevos sujetos sociales con su diversidad , capaces de generar nuevas ofensivas modernizadoras con una fuerza similar a las que han actuado para frenar estos procesos.

Para avanzar hacia un mayor grado de crecimiento con igualdad hay que hacerlo con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo.

El análisis que hace de las políticas de superación de la pobreza en la región es alentador. Reconoce el valor de las transferencias condicionadas de ingresos, de los aumentos de los salarios mínimos y de las pensiones. Pero su mirada se complejiza con el cuestionamiento de si con eso se ha logrado una mayor equidad; porque si no se incrementan en mayor medida los ingresos de los más pobres en relación a los de los más ricos, si no existen mecanismos de redistribución, no serán políticas más equitativas.

Y en esto, el papel del empleo formal pasa a ser sustantivo no solo porque puede contribuir a mejorar las condiciones de trabajo, sino por lo que significa en términos de construcción de sujetos. La pregunta es si no sería importante entonces colocar el indicador del grado de organización de las/os trabajadoras, de la existencia o no de espacios de negociación colectiva como parte de los desafíos pendientes. Ver si en los países donde esto existe ha sido o no determinante de mejoras en los ingresos.

Otro análisis requiere el rezago de los ODM en relación a la mortalidad materna y las diferencias entre los países; es importante el acceso a servicios de salud reproductiva, garantizar servicios de calidad que lleguen a las mujeres que están en mayor situación de vulnerabilidad. Junto con eso, incluir los derechos sexuales y los mecanismos de acceso a una mayor autonomía sobre los cuerpos de las mujeres;

esto supone encarar con otro nivel de frontalidad cuestiones como las posibilidades de acceso a métodos de interrupción voluntaria del embarazo, y el derecho a vivir una sexualidad sin violencia.

El énfasis que coloca la autora en relación a los temas centrales que quedan pendientes para el desarrollo como el empleo productivo, la seguridad social sin separarse de los desafíos medioambientales, genera otra agenda de pendientes para la cual coloca un punteo que bien podía ser la agenda que permita que el desarrollo y la sustentabilidad sean dos conceptos cada vez más inseparables

### **Sobre la presentación de Susana Wappenstein en el estudio Regional de las políticas públicas en el eje de género**

La reflexión nos lleva a pensar que si la autonomía de las mujeres en la vida privada y pública es fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos, es ineludible la referencia a las dimensiones que siguen:

La capacidad para generar ingresos propios y controlar los activos y recursos (autonomía económica), el control sobre el propio cuerpo (autonomía física) y la plena participación en las decisiones que afectan su vida y a su colectividad (autonomía en la toma de decisiones) son los tres pilares de la igualdad de género y de una ciudadanía paritaria y son Dimensiones relevadas por el Observatorio de Igualdad de género de América Latina y el Caribe/CEPAL.

Si el desarrollo es entonces un medio para que los derechos humanos sean posibles, es necesario activar una serie de mecanismos para que en las prácticas a todos los niveles la dignidad humana esté garantizada.

Intervenir en cualquier dimensión del desarrollo requiere como punto de partida garantizar los derechos humanos desde el enfoque de género.

La presentación hace un recorrido fundamentando la importancia de la perspectiva de género en el análisis y evaluación de la respuesta a los Objetivos del Milenio en América Latina.

Lo hace, entendiendo el género como categoría de análisis/entendiendo el análisis desde una perspectiva de género, en una conceptualización que supone la necesidad de una retroalimentación permanente. Analiza cómo se integran las perspectivas de género en las políticas públicas, reconociendo el valor que el encuadre normativo

tiene para las mismas. Conocer los marcos legales e institucionales que direccionan una agenda de equidad es un prerequisite para una tarea de esta envergadura. Pero al mismo tiempo, es preciso contar con mecanismos de medición que permitan evaluar cuáles han sido los ejes centrales en la agenda regional desde esta perspectiva.

Por último, nos invitan a desafíos que interpelen desde la perspectiva de género la agenda futura de desarrollo de la región.

Como hacer entonces para que estas transversalidades ingresen como algo central en las políticas sociales. Coincidiendo con Rodríguez Gustá, “se trata de un apasionante desafío político, social, técnico y cultural que implica una profunda transformación en las esferas de: a) las actitudes y los comportamientos sociales, b) la gestión y las herramientas de políticas públicas, c) la vinculación estado/sociedad, d) la cultura organizacional, e) las agendas de trabajo.”

Las llamadas nuevas transversalidades deberán subir del escalón del diagnóstico al siguiente de las recomendaciones de políticas, tal como lo plantea CEPAL en “Los eslabones de la desigualdad”.

Y, acortar la distancia entre los diagnósticos y las políticas públicas diseñadas en estos campos por institucionalidades muy diferentes supone un esfuerzo mucho mayor de diálogo entre las mismas a las que estos debates pueden alentar.

## **REFERENCIA AUTORES**





### **DIANA ALARCÓN**

Economista senior en el Departamento para Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas con sede en Nueva York. Desde distintas posiciones, ha estado involucrada en la implementación de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde el año 2002. Recientemente coordinó el trabajo analítico del Sistema de Naciones Unidas para la definición de la agenda de desarrollo posterior al 2015. Tiene un doctorado en economía de la Universidad de California en Riverside con especialidad en desarrollo económico; sus áreas de investigación incluyen temas relacionados a pobreza, empleo, protección social y seguridad alimentaria. En el pasado trabajó en el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo y ha sido profesora-investigadora en varias universidades en México y Estados Unidos.

### **ISABEL ÁLVAREZ**

Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de la Secretaría General de FLACSO. Historiadora por la Universidad de Costa Rica. Se desempeñó como investigadora de la Secretaría General de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, del 2011 a 2013. Forma parte del equipo de coordinación de los Proyectos con CAF acerca de la “Construcción de una Agenda CELAC” y las “Nuevas Dimensiones sociales e internacionales de América Latina y el Caribe”.

### **CARMEN BERAMENDI**

Directora de FLACSO Uruguay. Coordinadora Académica del Diplomado Superior en Género y Políticas de Igualdad. Con formación de Postgrado en Género, Planificación y Desarrollo, en Género y Violencia de Género y en Género, Sociedad y Políticas.

### **ADRIÁN BONILLA**

Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, profesor titular de su sede FLACSO-Ecuador. Fue director de FLACSO-Ecuador entre 2004 y 2012. Es Doctor en Estudios Internacionales de la Universidad de Miami y desde hace veinte años se dedica a las Relaciones Internacionales y a las Ciencias Políticas. Se especializó en temas de Política Comparada en la Región Andina y dinámicas de construcción de seguridad en América Latina. Publicó siete libros como autor y editor. Tiene artículos en Europa, Estados Unidos, Asia y América Latina. Sus contribuciones lo llevaron a dictar cátedra en el sistema de FLACSO internacional, además de Brasil, Bolivia y República Dominicana. También ocupó un sin número

de puestos relevantes en el ámbito académico y como consultor.

### **MARÍA LILIA BRAVO RUIZ**

Economista (ITAM) de la Salud (CIDE-INSP) especializada en Políticas Públicas y Evaluación de Políticas y Programas Sociales. Ha tenido participación en 20 estudios y evaluaciones de programas, y se ha encargado del diseño, dirección y coordinación de 12 de estos estudios. Ha participado en diversas publicaciones internacionales y nacionales, principalmente en los temas de evaluación, tiempos de espera, atención ambulatoria, gasto en salud, nutrición y violencia. En los últimos años se ha desempeñado como consultora en diversas firmas y con la Universidad Intercultural del Estado de México en la evaluación de programas como el Programa de Vivienda Rural y el Programa Tu Casa a cargo de FONHAPO, el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA, entre otros.

### **ALONSO BRENES**

Geógrafo costarricense de la Universidad de Costa Rica. Es investigador del Programa de Estudios Sociales en Desastres de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y consultor internacional en gestión del riesgo de desastres y desarrollo territorial. Durante los últimos diez años ha estado involucrado en proyectos multidisciplinarios en América Latina y el Caribe relacionados con la gestión del riesgo de desastres, alternativas de adaptación al cambio climático y cooperación ambiental en espacios transfronterizos. Ha sido invitado a participar en charlas, conferencias y talleres en más de 20 países en América, Europa y Asia y cuenta con más de 10 publicaciones académicas.

### **GUILLAUME FONTAINE**

Desde el 2001 es investigador y profesor de post-grado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Quito (Ecuador). De 2006 a 2008 coordinó el Programa de Estudios Socio-Ambientales, luego de 2008 a 2011 fue el Coordinador de Investigación de la Facultad, y desde 2012 coordinó el Programa de Políticas Públicas y Gestión, recién reorganizado en el Departamento de Asuntos Públicos. Tiene un Doctorado en Sociología por la Universidad de París 3-Sorbonne Nouvelle y una Habilitación a Dirigir Investigaciones (post-doctorado) en Ciencia Política por el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences-Po).

### **ENRIQUE GARCÍA**

Presidente Ejecutivo de CAF – Banco de Desarrollo de América Latina desde diciembre de 1991. De nacionalidad boliviana, ha sido Ministro de Planeamiento

y Coordinación de su país, y Jefe del Gabinete Económico y Social entre 1989 y 1991. En el ámbito internacional, se ha desempeñado como funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante 17 años, en donde fue Tesorero de la Institución luego de haber ocupado otras altas posiciones directivas. Ha sido Gobernador por su país en el Grupo del Banco Mundial, el BID y el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata, y miembro del Comité de Desarrollo del BIRF y del FMI. Tiene una licenciatura y una maestría en Economía y Finanzas de St. Louis University y estudios doctorales en la American University.

### **CARLOS LARREA**

Ha obtenido su Ph. D. en economía política en York University, Canadá, y ha realizado estudios de post-doctorado en la Universidad de Harvard. Realizó su maestría en Ciencias Sociales en la Fundación Bariloche, Argentina. Es actualmente profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y ha asesorado recientemente la Iniciativa Yasuní-ITT propuesta por el Ecuador. Ha sido consultor de varios organismos internacionales como, PNUD, UNICEF, OPS, OIT, UICN, Banco Mundial y BID. Sus publicaciones incluyen los libros *Hacia una Historia Ecológica del Ecuador* (2006), *Pueblos Indígenas, Discriminación y Capital Humano en el Ecuador* (2007), *Dolarización, Crisis y Pobreza en el Ecuador* (2004), *Pobreza, Empleo y Equidad en el Ecuador: Perspectivas para el Desarrollo Humano* (2002), *La Geografía de la Pobreza en el Ecuador* (1996) y 75 artículos en revistas especializadas. Sus temas de investigación actual incluyen aspectos sociales y ambientales del desarrollo en el Ecuador y América Latina.

### **ALLAN LAVELL**

Ph.D. en Geografía Económica de la London School of Economics and Political Science, Londres. Ha sido profesor-investigador en la Universidad de Londres, el Politécnico de Middlesex, El Colegio de México, la Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapatzalco, la Universidad de Costa Rica, el Consejo Superior Universitario Centroamericano. Fue miembro fundador de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina-LA RED. Actualmente es coordinador del Programa de Investigación sobre Riesgo y Desastres de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO-, en San José Costa Rica y coordina el proyecto sobre Gestión Local de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático financiado por la UICN.

## **LIGIA MORI WOOD**

Profesora del Programa de Postgrado en Ciencias Políticas de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul Jefe del Departamento de Ciencias Políticas (UFRGS). Doctora en Sociología (UFRGS). Coordinadora del GT Evaluación de la Política Pública en el Centro de Estudios Internacionales de Gobierno CEGOV / UFRGS. Miembro asociado de la RC 09 - Estudios Judiciales Comparados de la Internacional de Ciencia Política Asociación / IPSA. Los principales temas de investigación son las políticas sociales y de desarrollo; instituciones jurídicas comparadas; la violencia, la delincuencia y las políticas de seguridad pública.

## **MANUEL OROZCO**

Tiene un Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Texas, y dos Maestrías de la misma universidad, y un Bachillerato en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica. El Dr. Orozco es Asesor senior para el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura de Naciones Unidas, también es asesor senior para el Programa de Remesas y Desarrollo para el Diálogo Inter-Americano en Washington DC. Es director de Centro América y el Caribe en el Instituto del Servicio Exterior del Departamento de Estado de Estados Unidos. Es profesor en la Universidad de Georgetown y George Washington University en Washington, DC. Manuel Orozco es autor de varios libros, entre ellos *Migrant Remittances and Development in the Global Economy*, 2013, *América Latina y el Caribe: migración, remesas y desarrollo*, 2012, entre otros. Además publica regularmente para varias instituciones y organizaciones internacionales.

## **RÔMULO PAES DE SOUSA**

Posee MD, PhD en Epidemiología Ambiental (Escuela de Londres de Higiene y Medicina Tropical), es el Director del Centro de Río + PNUD para el Desarrollo Sostenible. Se desempeñó como Viceministro de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil (2009-2012). Anteriormente, ocupó el cargo de Secretario Nacional de Evaluación y Gestión de la Información (2004-2007) en el mismo Ministerio. Se desempeñó como Internacional Senior Associate en el Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex (Reino Unido). También ha trabajado como consultor internacional en políticas de salud y de protección social en Brasil, Egipto, Sudáfrica, Honduras y el Reino Unido. Sus áreas de investigación de interés son: el desarrollo sostenible, las políticas de protección social, los indicadores de desigualdad social y las desigualdades en salud.

## **MARÍA FERNANDA POTENZA DAL MASETTO**

Licenciada en Ciencia Política (Universidad del Salvador), especialista en Educación en Entornos Virtuales de Aprendizaje (Virtual Educa – OEI) y Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Se desempeña como docente tutora en cursos virtuales del INDES (BID), FLACSO y de organizaciones privadas. En modalidad presencial, es tutora del programa de Gobernabilidad y Gerencia Política de la Universidad de San Andrés (Argentina). Es autora de diferentes artículos sobre políticas sociales. Su tesis de maestría sobre el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en Argentina ganó el primer premio del “Concurso a la Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas”.

## **FABIAN REPETTO**

Especialista en la dimensión institucional de la política pública (en particular, la política social). Doctor de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México, en asociación con la Universidad de Georgetown de Estados Unidos. Actualmente, se desempeña como Director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en Argentina. Ha publicado más de 50 artículos en revistas y libros especializados. En sus actividades como consultor y profesor, ha trabajado en siguientes países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Uruguay.

## **ALEXIS RODRÍGUEZ MOJICA**

Cientista Social. Coordinador de Investigación del Programa FLACSO–Panamá.

## **STELLA SAENZ**

Investigadora de la Secretaría General de FLACSO. Es Máster en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Cultura y Desarrollo. Forma parte del equipo de Coordinación Regional de Cooperación Internacional de FLACSO y ha participado en la ejecución de una serie de Proyectos con la FORD, AECID y CAF.

## **BEATRIZ SLOOTEN**

Es analista y consultora para varias organizaciones internacionales. Ha sido investigadora para el Diálogo Inter-Americano, el Banco Inter-Americano de Desarrollo, la Fundación Open Society, y coordinadora para el Trust for the Americas adjunto a la Organización de Estados Americanos. Ha trabajado en el ámbito de derechos laborales, migración y desarrollo. Entre sus publicaciones está Recomendación para

la Institucionalización del Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación de Costa Rica. September 2013, Washington D.C. Inter-American Development Bank. Beatriz Slooten ASTRADOMES: Sistematización Caso de Buenas Prácticas en Incidencia y Migración Laboral. January 2013, Washington D.C. Open Society Institute, Beatriz Slooten, entre otras.

## **CARLOS SOJO**

Tiene un doctorado (Ph.D.) en Ciencias Sociales por la Universidad de Utrecht (Países Bajos) y una Maestría (M.Sc.) en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Con 25 años de experiencia en investigación social, actualmente es Investigador Asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Costa Rica y Presidente de la firma consultora Socioanálisis América Latina. Entre el año 2000 y el 2008 el Dr. Sojo se desempeñó como Director General de la Sede Costa Rica de la FLACSO. Ha publicado 28 libros sobre temas de su especialidad y decenas de artículos en revistas especializadas y obras colectivas. Destacan sus publicaciones sobre desigualdad, pobreza, exclusión y desarrollo social, así como sus estudios sobre políticas públicas y el papel del Estado en el desarrollo. Su título más reciente, publicado por CEPAL, es *El Estado bajo Escrutinio. Opinión pública, estatalidad y desempeño gubernamental en América Latina*. Santiago, CEPAL. 2011.

## **JULIÁN VALDÉS**

Es doctor en Filosofía por la Universidad Santo Tomás de Aquino (Roma). Tiene además licenciaturas en Filosofía, Ciencias Religiosas y Antropología por las universidades Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (Santo Domingo) Pontificia Facultad Teresianum (Roma). Ha desarrollado y publicado investigaciones sobre temas de asistencia social, alimentación, pobreza, democracia, participación electoral, migración, estructuralismo y política social. Es profesor de las escuelas de Filosofía y Sociología de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, director del Observatorio Político Dominicano e investigador asociado del Centro Cultural Poveda.

## **SUSANA WAPPENSTEIN**

Profesora-Investigadora en el Departamento de Sociología y Estudios de Género en FLACSO-Ecuador. Tiene un Doctorado en Sociología de la Universidad de California en Berkeley y una Maestría en Planificación y Desarrollo de la Universidad de Cornell. Su trabajo académico se enfoca en nociones, luchas y ejercicios de ciudadanía particularmente en contextos límite de donde surgen nuevas prácticas

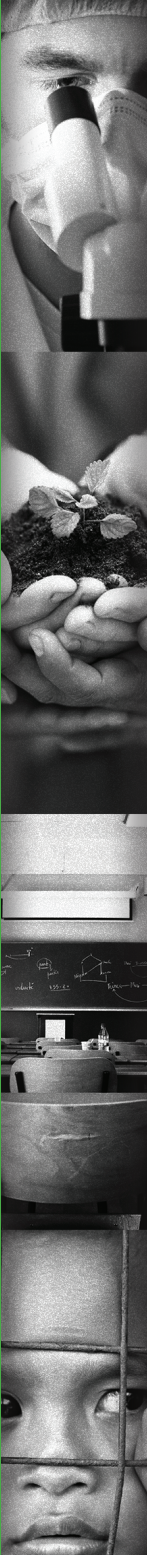
políticas y culturales. Ha sido docente en universidades en Ecuador, Colombia y Estados Unidos y presentado su trabajo en varios eventos y conferencias regionales e internacionales. Fue Coordinadora durante tres años de la Maestría en Género y Desarrollo de FLACSO-Ecuador y actualmente es Directora de la Revista Íconos.

### **VIRGINIA VILLAMEDIANA**

Investigadora en el Departamento de Sociología y Estudios de Género en FLACSO Ecuador. Tiene una Maestría en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo de FLACSO- Ecuador. Su trabajo se ha enfocado en la construcción de sujetos marcados por género a través de discursos y políticas estatales. Ha participado como investigadora en proyectos relacionados con inclusión, equidad, brechas de género y políticas públicas. Actualmente se encuentra escribiendo el capítulo correspondiente a Ecuador de “Women’s Lives around the World: A Global Encyclopedia” de la Oregon State University.







El libro “Políticas sociales en América latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades”, forma parte de los trabajos realizados en el marco del Proyecto Nuevas Dimensiones Sociales e Internacionales de América Latina. Los estudios de caso realizados presentan un estado de la cuestión, recopilando los principales ejes de debate y vinculan el análisis a la consecución o no de los Objetivos del Milenio. Dichos estudios fueron elaborados por un grupo de académicos(as) destacados(as) de la región, y se presentan en casos de estudios subregionales correspondientes a Centroamérica, Caribe, Países Andinos, Cono Sur; y dos casos nacionales por sus características propias en la región como son México y Brasil. A los análisis subregionales se añaden estudios sobre temas transversales: migración, género, medio ambiente, y desarrollo sostenible.

**CAF** BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA



**FLACSO**

