



CENTRO GLOBAL PARA
EL DESARROLLO
Y LA DEMOCRACIA

AGENDA SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA EN LATINOAMÉRICA PARA LOS PRÓXIMOS VEINTE AÑOS

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

ESTORIL, PORTUGAL
30 DE NOVIEMBRE DE 2009

La **Agenda Social de la Democracia para América Latina** es una iniciativa de recomendaciones de políticas públicas y privadas, liderada por el Centro Global para el Desarrollo y la Democracia, fundado por el Ex Presidente del Perú Dr. Alejandro Toledo en 2006. Esta Agenda Social es el resultado del trabajo dedicado de 20 Ex Presidentes latinoamericanos, así como de expertos académicos en el tema de desarrollo social, el sector privado, e instituciones multilaterales. El documento contiene 16 temas sociales urgentes y 63 recomendaciones específicas de políticas públicas y privadas, que serán entregados a los 34 jefes de Estado en ejercicio de Iberoamérica.

LIDERAZGO MÁS ALLÁ DE LA POLÍTICA

www.cgdd.org / www.cgdd.tv

CONTENIDO

Agradecimientos.....	4
1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. ANTECEDENTES	10
2.1. La Visión de un Nuevo Enfoque para el Desarrollo de América Latina	10
2.2. Declaraciones y Compromisos Anteriores.....	13
2.3. Agenda Social	14
2.4. Un Cambio de Roles para los Estados Latinoamericanos.....	15
2.5. Como Medir cuán bien están los Gobiernos Alcanzando las Metas de la “Agenda Social para la Democracia”	18
3. ÁREAS DE TEMAS CLAVES PARA LA AGENDA SOCIAL.....	21
3.1. La Política Fiscal y los Pobres.....	21
3.2. Las Transferencias Condicionadas de Efectivo y la Lucha contra la Pobreza.....	27
3.3. Facilitar el Aumento de Remesas.....	37
3.4. Acceso a Micro-Finanzas y Facilitar el Desarrollo en las Poblaciones Pobres... 	41
3.5. Mejoramiento de la Calidad y Justicia en la Educación en América Latina	52
3.6. Seguridad Alimenticia y Reducción de la Pobreza.....	61
3.7. El Cuidado de la Salud y la Nutrición en la Lucha contra la Pobreza	68
3.8. Democracia y Empleo Decente.....	76
3.9. Asegurar el Agua Potable y Saneamiento para los Pobres	85
3.10. Acceso a la Energía y Reducción de la Pobreza.....	95
3.11. Crear Valor con Viviendas Decentes y Posibles de Pagar por los Pobres	103
3.12. El Cambio Climático y los Pobres.....	107
3.13. La Violencia Armada, Seguridad Personal y la Pobreza	114
3.14. Las Mujeres en América Latina y la Profundización de la Democracia	118

3.15. Las Poblaciones Indígenas en América Latina y la Profundización de la Democracia.....	123
3.16. Profundización de la Democracia en América Latina: Reformar las Instituciones Políticas y Legales.....	127

Agradecimientos

Este reporte es la iniciativa y elaboración de los siguientes ex presidentes y organizaciones, a quienes estamos profundamente agradecidos:

EX PRESIDENTES

Nicolás Ardito Barletta, Panamá
José María Aznar, España
Rodrigo Borja, Ecuador
Rodrigo Carazo, Costa Rica
Fernando Henrique Cardoso, Brasil
Vinicio Cerezo, Guatemala
Rafael Correa, Ecuador
Fernando De la Rúa, Argentina
Vicente Fox, México
Lionel Jospin, Francia
Ricardo Maduro, Honduras
Hipólito Mejía, República Dominicana
Carlos Mesa, Bolivia
Gustavo Noboa, Ecuador
Antonio Saca, El Salvador
Ernesto Samper, Colombia
Eduardo Stein, Guatemala
Alejandro Toledo, Perú

PONENTES Y COLABORADORES

Maria Elena Agüero, Club de Madrid
Mauricio Bustamante, Ex Director Ejecutivo, Organización Andina de Salud
Patrus Ananias, Ministerio de Desarrollo Social, Brasil
Mauricio Cárdenas, *Brookings Institution*
Martin Carnoy, Universidad de Stanford
Sam Daley-Harris, Cumbre de Microcrédito
Larry Diamond, Instituto Freeman-Spogli (CDDRL), Universidad de Stanford
Alberto Diaz-Cayeros, Universidad de Stanford
Jorge Ducci, Banco Interamericano de Desarrollo
Pablo Fajnzylber, Banco Mundial
Francis Fukuyama, Universidad Johns Hopkins, SAIS
Enrique García, Presidente de la Corporación Andina de Fomento (CAF).
Carl Gershman, *National Endowment for Democracy* (NED)
Marcelo Giugale, Banco Mundial
Jose Goldemberg, Universidad de Sao Paulo
Jose Graziano da Silva, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, oficina regional de América Latina
Rebecca Grynspan, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Gillette Hall, Banco Mundial
Wen-Chen Lin, Presidente de la Fundación Taiwán para la Democracia
Mario Marcel, Banco Interamericano de Desarrollo
José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA
Daniel Kammen, Universidad de California, Berkeley
J. Humberto López, Banco Mundial
Thomas Lovejoy, Centro John Heinz III
Amy Luers, Google.org
Manuel Malaret, Corporación Andina de Fomento (CAF)
Guillermo Miranda, Sub-Director Regional, oficina regional de la OIT
Robert Muggah (con la participación de Florencia Fontan Balestra, Igarape Sociale y Elisabeth Gilgen), *Small Arms Survey* y *Centre on Conflict, Development and Peacebuilding*, Suiza
Enrique Neuhauser, Corporación Andina de Fomento, Consultor Internacional
Manuel Peña, Organización Panamericana de la Salud (OPS)
Jeffrey Puryear, Diálogo Interamericano
Alfonso Quiñónez, OEA
Manuel Rodríguez Cuadros, Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Perú
José Ignacio Salafranca, Parlamento Europeo
Dilma Seli Pena, Secretario de Energía y Alcantarillado del estado de São Paulo, Brasil
Michael Shifter, Diálogo Interamericano
Jorge Vianna, Ex Gobernador del Estado de Acre, Brasil
Arnaldo Vieira de Carvalho, Banco Interamericano de Desarrollo

AGENDA SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA
PARA LOS PROXIMOS VEINTE AÑOS

OTROS PARTICIPANTES

Diego Abente, NED
Carlos Añaños, Empresario peruano
R.P. Luis Bambarén, Ex obispo de Chimbote, Perú
Alberto Borea, Ex Embajador de Perú ante la OEA
Luzmila De la Cruz, Ex Presidenta, Federación de Comedores Autogestionarios de Lima y Callao
Raúl Diez Canseco, Presidente de la Universidad San Ignacio de Loyola
Sergio Fausto, Director Ejecutivo del Instituto Fernando Henrique Cardoso
Carlos Ferrero, Ex Primer Ministro de Perú
R.P. Gastón Garatea, Ex Presidente, Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, Perú
Víctor Andrés García Belaúnde, Congresista de Perú
Miriam Kornblith, Directora Ejecutiva del NED para América Latina
Pedro Pablo Kuczynski, Ex Primer Ministro de Perú
Luis Lauredo, Ex Embajador de Estados Unidos ante la OEA
Mirtha Roses, Directora General de la Organización Panamericana de la Salud
Juan Sánchez, Consultor internacional en temas sociales
Rosario Sasieta, Congresista de Perú
Leopoldo Scheelje, Ex Presidente de la Asociación de la Confederación de Empresarios del Perú (CONFIEP)
Bo Tedards, Fundación Taiwán para la Democracia

RESPALDO INSTITUCIONAL

Corporación Andina de Fomento (CAF)
National Endowment for Democracy
Universidad de Stanford (School of Education, FSI-CDDRL, y CASBS)
Fundación Taiwán para la Democracia
Instituto Fernando Henrique Cardoso
Fundación Comunidad del Ex Presidente Carlos Mesa
Universidad Johns Hopkins, School of Advanced International Studies (SAIS)
The Brookings Institution
Banco de Desarrollo Interamericano
Diálogo Interamericano
LAN Perú, Lima
Roberto Kriete y Aerolíneas TACA
Aerolíneas COPA
Seminarium, Ecuador
National Democratic Institute (NDI), Perú

COMISIÓN DE REDACCIÓN

Martin Carnoy, Universidad Stanford
Avi Tuschman, CGDD
Thomas Luschei, Universidad Florida State

EQUIPO DEL CGDD

Alejandro Toledo, Presidente y Fundador
Ana María Romero-Lozada, Directora Ejecutiva para América Latina
Dennis Flannery, Director Ejecutivo para América del Norte
Avi Tuschman, Coordinador de Proyectos Internacionales y Escritor Senior
Guillermo González Arica, Director Asociado para América Latina
Luis Alberto Chávez, Responsable de Comunicaciones para América Latina
José Sotomayor, Responsable de Comunicaciones para América Latina
Rodolfo Pereira, Responsable de Comunicaciones para América del Norte
Mercedes Carreño, Asistente Ejecutiva para América Latina
Carlos Zegarra, Responsable Asociado de Administración en América Latina



**CENTRO GLOBAL PARA
EL DESARROLLO Y
LA DEMOCRACIA**

AGENDA SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA PARA LOS PRÓXIMOS VEINTE AÑOS

1. INTRODUCCIÓN

En las siguientes dos décadas, las naciones de América Latina pueden crear las condiciones para un crecimiento económico sostenido, profundizar sus democracias y transformar sus sociedades. La región es más independiente políticamente y está más en control de su destino que nunca antes, y ha logrado gran avance en muchos frentes en los últimos veinte años. Aún con la crisis económica actual y su efecto adverso sobre las economías de América Latina, están ellas mejor estructuradas para competir en la economía mundial que en el pasado. Debido a los rápidos y emergentes mercados en Asia, con sus necesidades potenciales amplias por productos agrícolas y recursos naturales, América Latina tiene ahora más opciones reales que hace una generación atrás para forjar el futuro de sus 500 millones de habitantes diversos.

Sin embargo este mayor control también trae mayor responsabilidad. La región todavía tiene problemas sociales y económicos inmensos e instituciones políticas frágiles con que resolverlos. La crisis económica global actual aumentará la pobreza en la región y podría hacer más difícil incorporar en forma efectiva a los pobres dentro de la economía mundial. La manera en que los líderes de América Latina enfrenten estos retos hará una gran diferencia sobre cómo se encontrarán los ciudadanos de la región dentro de una generación. Algunos argumentan seguir con la promoción del crecimiento y las políticas de goteo del Consenso de Washington. Otros están tentados de ir hacia abajo en un sendero de confrontación donde el líder, más que el proyecto de reforma, toman el escenario principal y la beligerancia nacional en lugar de la cooperación domina las relaciones interamericanas. Tomando como base la experiencia en el pasado, ninguno de los dos enfoques ayudará probablemente a la región a lograr un desarrollo sostenido, equitativo y de largo plazo y ninguno de los dos probablemente profundicen la democracia latinoamericana.

El camino hacia adelante debe ser un nuevo camino – uno que continúe enfatizando el crecimiento económico, pero que a la vez integre a América Latina y logre que los líderes de la región sean directamente responsables por las metas económicas, sociales y políticas, particularmente reducciones significativas en la pobreza, reforzando la democracia en la región y acercando más la democracia a 200 millones de latinoamericanos que son pobres y marginados.

Este Informe delinea la **Agenda Social** como guía que sirve a los líderes latinoamericanos actuales y futuros a lo largo de dicho camino. La Agenda Social fue producida por un grupo de 20 ex presidentes latinoamericanos (en colaboración con expertos en desarrollo de varios sectores), quienes presentarán el documento a los actuales jefes de gobierno que participan en la Cumbre Ibero-Americana.

La **Agenda Social** surgió originalmente de una reunión de ex presidentes de América Latina en Washington, D.C. en Noviembre 2007. En dicha reunión, ellos delinearón las bases para el **Foro de Ex Presidentes**, un diálogo que desarrollaría los temas principales de la Agenda Social y tendría influencia sobre los que toman decisiones políticas en la región y su opinión pública. Este diálogo generó una serie de reuniones en varios países latinoamericanos en 2008-2009 para discutir los componentes claves de la Agenda- políticas diseñadas para reducir la pobreza en la región y a la vez contribuir a su crecimiento económico y aumentar la participación democrática.

Durante las siguientes tres reuniones- sostenidas en Lima en Abril 2008, Guayaquil¹ en Octubre 2008 y Sao Paulo² en Marzo 2009- expertos invitados hicieron presentaciones detalladas sobre once áreas de política. Cada presentación evaluó políticas anteriores y recomendó nuevas direcciones de acción dentro de marco de la Agenda Social ampliada. Los ex presidentes comentaron sobre las presentaciones de los expertos y luego sostuvieron una discusión general con los presentes y otros invitados importantes. Al final de la reunión de Sao Paulo, los presidentes recomendaron incluir una conversación de cinco áreas de política adicionales que no habían sido específicamente cubiertas durante las tres reuniones - (1) Remesas y Pobreza, (2) Género y Pobreza, (3) la Población Indígena y la Pobreza, (4) la Seguridad Personal (Violencia) y la Pobreza, y (5) Vivienda Decente y Pobreza. Se prepararon entonces documentos sobre estos temas y se adicionaron a la conversación de política global.

Los diálogos entre los ex presidentes y aquellos entre los presidentes y los líderes empresariales, sociales, de opinión y académicos de América Latina, hacen que el Informe

¹ Co-organizada con la Fundación Comunidad del Presidente Carlos Mesa.

² Co-organizada con el Instituto Fernando Henrique Cardoso.

sea particularmente latinoamericano y también representativo de un amplio rango de medidas necesarias para producir un desarrollo sostenido y equitativo en la región.

En respuesta a las conversaciones, los expertos revisaron sus presentaciones, formulando documentos finales que se incluyeron en la página Web del Centro Global para el Desarrollo y la Democracia, www.cgdd.org. Los resúmenes de las presentaciones y las conversaciones de los ex presidentes están resumidos en el contenido de este Informe.³

El propósito principal de este Informe es obtener el compromiso de los líderes latinoamericanos actuales y las instituciones regionales con la Agenda Social. Sin embargo, es también crucial que una vez asumido el compromiso, los gobiernos sean responsabilizados de lograr las metas de la Agenda Social.

En este sentido, el Centro Global para el Desarrollo y la Democracia se informará del progreso en alcanzar las recomendaciones de política elaboradas a continuación, y presentará un Libro de Progreso anual que califique a los países según su progreso en alcanzar los objetivos de la Agenda Social.

Los indicadores de desempeño para las 15 áreas de política serán seleccionados por el Centro Global para el Desarrollo y la Democracia luego de la presentación de la Agenda Social a los jefes de gobierno actuales en la Cumbre Ibero-Americana en Noviembre 2009 en Portugal. El Secretario Técnico del Centro Global, quién estará a cargo de monitorear este proceso, seleccionará los indicadores de fuentes independientes internacionalmente reconocidas. Estas fuentes probablemente incluyan el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, los Índices de Pobreza Humana, Índices de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC) y los Índices de Medidas de Empoderamiento, que ayudarán a estimar cuan bien los países latinoamericanos avanzan en la implementación de los cambios recomendados aquí (incluyendo el progreso social de las partes más marginadas de las poblaciones latinoamericanas más pobres y sus niveles de participación democrática).

El Índice de Progreso de la Agenda Social (IPAS) difiere de otros índices en que específicamente se centrará en los temas de política discutidos más arriba, los cuales han sido determinados por los ex presidentes latinoamericanos como cruciales para reducir la pobreza y profundizar la democracia en la región.

La Secretaría Técnica del Centro Global para el Desarrollo y la Democracia también trabajará (en asociación con otros centros de investigación independientes) para evaluar el

³ Los ex presidentes quisieran agradecer a Martin Carnoy, Avi Tuschman, y Thomas Luschei por su ayuda en la elaboración de este documento.

progreso en la dimensión de algunos indicadores que no pueden ser medidos bien cuantitativamente.

Este Informe está organizado en dos partes:

- La parte una presenta los antecedentes del proyecto, incluyendo una visión global para este nuevo enfoque, el esquema de la Agenda Social desarrollado en la reunión inicial en Washington, D.C. y los cambios de política principales propuestos por la Agenda. Estas propuestas se centran en un nuevo rol que la Agenda demanda de los Estados Latinoamericanos en las dos próximas décadas, y como se deberá medir el avance en las metas de la Agenda.
- La parte dos incluye resúmenes de temas claves en la nueva Agenda Social, así como las conversaciones de los ex presidentes sobre estos mismos. Cada sección finaliza con recomendaciones sobre estos quince temas principales.

2. ANTECEDENTES

2.1. La Visión de un Nuevo Enfoque para el Desarrollo de América Latina

En las últimas dos décadas, América Latina ha continuado implementando estrategias nacionales de desarrollo basadas en reformas económicas y gobernabilidad democrática. Los resultados han sido relativamente promisorios. A lo largo de los últimos seis años, la región ha logrado un crecimiento económico sostenido, aunque los niveles de crecimiento varían en cada país y el crecimiento en el año 2009 se espera sea ligeramente positivo. En 2006 y 2007, las economías de América Latina y el Caribe tuvieron un promedio de crecimiento del 5.8% del PBI y el crecimiento del PBI per capita fue 4.3%. Estos fueron los mejores indicadores económicos en la región desde principios de los años 90. Aunque las tasas de crecimiento declinaron en algo en 2008, en los siete años desde el 2002 al 2008, el ingreso per capita aumentó en casi 30%.

La naturaleza sostenible de este crecimiento tuvo un fuerte impacto en la reducción de la pobreza. De acuerdo a los indicadores de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (ECLAC), el porcentaje de personas que viven debajo de la línea de pobreza se redujo de 42.5 a 34.1% en 2000-2007, y aquellos en extrema pobreza se redujeron de 18.1 a 12.6%. Asimismo, entre 2002 y 2007, el número de pobres y pobres extremos se redujo en 40 millones y 26 millones respectivamente, rompiendo la tendencia alcista que caracterizó a la región en las últimas décadas. Brasil y Chile ya han cumplido con la Meta del Milenio de reducir la pobreza en 50% antes del 2015, y aún cuando esta tendencia continúe, a una tasa promedio inferior, es predecible que otros países lograrán este objetivo también (tales como

Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Perú). No obstante, las tasas de pobreza rural se mantienen extremadamente altas. En el 2007, la mitad de la población rural en América Latina vivió en pobreza, y más de una de cada cuatro personas vivieron en extrema pobreza.

Desde un punto de vista político, la región está experimentando su más largo período de democracia ininterrumpida y la sucesión de gobiernos elegidos popularmente, cuyas elecciones han cumplido mayormente los estándares internacionales. Simultáneamente, sin embargo, la región sufre de una baja *calidad* de democracia, y no incluye suficientemente a los ciudadanos en el proceso de la toma de decisiones y el ejercicio del poder. Estos elementos, combinados con las tasas de pobreza que todavía se mantienen altas, se han traducido en niveles importantes de marginalidad y exclusión, los cuales constantemente están probando la estabilidad del sistema político. Esta situación es exacerbada por la desigualdad extrema en la distribución de ingresos. América Latina, junto con África, es la región económicamente más desigual en el mundo. La desigualdad puede ser mayor el próximo año cuando el crecimiento en muchos países de América Latina, haga un alto.

Los pobres y marginados no se sienten representados por la democracia como una forma de gobierno y están insatisfechos con el ritmo de mejora en sus condiciones de vida. En el 2003, 62% de la población en la región tenía confianza en la democracia, mientras que sólo 56% se sentían igual en el año 2006. Las necesidades, demandas y aspiraciones de los ciudadanos no han sido cumplidas a través de la gobernabilidad democrática, contribuyendo a una frustración creciente con el sistema político actual, el cual es percibido como marginal, discriminador y que excluye a la mayoría de la población.

A pesar del progreso logrado en la reducción de la pobreza, el alto porcentaje de gente pobre (43 por ciento) en la región significa que existe todavía una brecha social alta entre la mayor parte de la población y las elites económicas/políticas. Los pobres continúan teniendo un pequeño sentimiento de pertenencia en el sistema político. Aún cuando la democracia se ha consolidado y avanzado a través de elecciones libres y justas, también enfrenta una crisis de representación con ciudadanos marginados que se sienten excluidos de las decisiones que afectan sus vidas diarias y las de sus comunidades.

Esta crisis de exclusión se ha traducido en el debilitamiento de la “esfera pública”, no solo en lo que se relaciona al estado, pero también como en relación a la solidaridad social y nacional, que son indispensables para la cohesión social e identificación pública con el sistema democrático. En algunos países más que en otros, esto también ha llevado a una pérdida relativa de legitimidad de las políticas públicas dirigidas a mejorar el bienestar de los pobres, tales como en las áreas de seguridad alimenticia, educación, salud, viviendas, transporte, seguridad social y mayor igualdad para las mujeres y los indígenas. Ciertamente, algunos países pudieron preservar esta legitimidad, y otros han empezado a recobrarla, pero

en general, la región como conjunto ha visto el debilitamiento del estado y de la toma de decisiones democráticas. El nivel de cohesión social no ha mejorado lo suficiente para sostener los arreos formales de la democracia. La contradicción entre la teoría de la democracia representativa, que incluye a todos los ciudadanos, y la realidad, que excluye realmente a grandes sectores de la población, está amenazando la legitimidad de las instituciones democráticas.

El rendimiento económico en la región hasta la crisis actual- y con crecimiento sostenido y esperado una vez que la recuperación ocurra combinado con estabilidad fiscal y macro-económica- provee una oportunidad histórica para enfrentar la pobreza, ingresos desiguales y la exclusión social. En este contexto favorable, la democracia debe desarrollar y dar prioridad a un nuevo tipo de desarrollo – uno que enfatice los derechos humanos y las metas triples de reducir pobreza, dar prioridad a las políticas públicas a favor de la cohesión social y el reforzamiento de las instituciones democráticas para mejorar los mecanismos de representación.

La estabilidad y mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas en la región requieren una nueva Agenda Social basada en la responsabilidad colectiva de todos los sectores de la sociedad- el estado, el sector privado, los sindicatos, líderes políticos y la sociedad civil. Esta Agenda Social deberá ir más allá de la retórica de acuerdos regionales y las declaraciones presidenciales y ministeriales de las últimas dos décadas.

Sin embargo, los líderes en la región necesitan primero aceptar que las políticas sociales escogidas para la seguridad alimenticia, agua limpia y energía, nutrición, salud, empleo, educación y un aumento en la igualdad de las mujeres y de la población indígena de la región, no han recibido la prioridad y atención que requieren los problemas combinados de pobreza, exclusión y desigualdad.

Este documento detalla el tipo de acción que los gobiernos latinoamericanos necesitan tomar para enfrentar estos temas seriamente en los próximos diez años, para lograr cambios significativos necesarios para la estabilidad política y el desarrollo de largo plazo, tanto económico como social.

El fondo del análisis aquí presentado es que el crecimiento orientado al mercado es crucial para un desarrollo continuado en la región, pero no es suficiente. Los gobiernos no solo deben asegurar que los beneficios del crecimiento económico alcancen a los grupos tradicionalmente excluidos de los pasos de la escalera socio-económica, pero que estos grupos sean activos en la generación de crecimiento y que participen en una democracia amplia a niveles locales y nacionales. Esta meta requiere un nuevo tipo de responsabilidad para los estados latinoamericanos- uno que se vea así mismo como un campeón de los

mercados libres y también como un estimulador activo y regulador de dichos mercados, con el propósito de lograr metas sociales acordadas democráticamente.

2.2. Declaraciones y Compromisos Anteriores

El análisis de las declaraciones y acuerdos realizados por los líderes de la Comunidad Andina, Mercosur, la Organización de Estados Americanos y otros, indica que en el pasado, la agenda social en la región estuvo marcada por características que prácticamente garantizaban que tendrían poco o ningún efecto. La agenda era largamente retórica y no tenía un marco (en particular, metas cuantitativas claramente establecidas) con el cual promover el desarrollo social y evaluar su impacto. Adicionalmente, la agenda estuvo limitada a rutas políticas específicas, con poca o ninguna interacción entre ellas, y más aun, no tuvo seguimiento y mecanismos de evaluación para determinar el cumplimiento de los compromisos.

No fue por lo tanto una sorpresa, que los gobiernos y organizaciones internacionales fracasaran en lograr pocas acciones acordadas en la agenda, y por lo tanto el impacto de la agenda sobre los procesos sociales fue errático e inexistente.

Por el contrario, la reseña básica de políticas y acciones producidas por la Cumbre de las Américas fue relativamente consistente con la agenda social regional, aunque los documentos no tuvieron una concepción estratégica de desarrollo social. Las agendas de la Cumbres de las Américas han incluido varias declaraciones y planes de acción que dan prioridad a políticas relacionadas con el empleo y las condiciones de trabajo, cuidado de la salud, y educación. Sin embargo, la aplicación de estas agendas ha sido generalmente marginal o inexistente. En forma similar con otras declaraciones y compromisos, ellas proveen una visión que guarda poca relación con los diferentes temas de la agenda social o los compromisos hechos en Cumbres anteriores.

Si no se le da a la agenda social la prioridad que demandan los pobres, la erradicación de la pobreza continuará a su ritmo actual – basada en el crecimiento económico de cada país, y como una función específica de la realidad y las políticas domésticas. Pero este ritmo no es obviamente lo suficientemente rápido. La democracia es vulnerable cuando un tercio de la población es pobre luego de siete años de rápido crecimiento. Asimismo, la crisis económica mundial actual amenaza la posibilidad de que el progreso social y la democracia continúen solo sobre la base del crecimiento económico. Es esencial contar con un esfuerzo de política pública deliberada que de prioridad a la agenda social en las decisiones domésticas y regionales. América Latina no puede dejar pasar esta oportunidad histórica de enfrentar en forma efectiva los temas de pobreza, exclusión y desigualdad, especialmente cuando ahora posee la confianza que en tiempos de economía normal y la región cuenta con la capacidad institucional de lograr un crecimiento sostenido y disciplina macroeconómica.

La pobreza y la desigualdad tienen un doble impacto en el funcionamiento de la democracia. Primero, evitan que los pobres ejerzan plenamente su ciudadanía como resultado de su propia exclusión, y segundo, el impacto subjetivo es débil o aún ausente sentido de pertenencia en la democracia, como un sistema político y como una forma de organización social. La combinación de estos factores produce una débil cohesión social y nacional y puede simultáneamente generar las condiciones para la inquietud social y la aparición de líderes políticos autoritarios.

2.3. Agenda Social

América Latina necesita una nueva agenda social basada en compromisos fuertes para crear cohesión social con fuerte énfasis sobre los derechos humanos. En esta agenda, los derechos económicos y sociales deben tener la misma importancia que los derechos civiles y políticos, y un peso igual en la manera que se define el progreso en la región. No es suficiente tener políticas sociales que sean relativamente neutrales con respecto a la inclusión, si no que los gobiernos latinoamericanos necesitan implementar políticas sociales basadas en la cohesión social y los derechos humanos.

La cohesión social resulta de un proceso orgánico y funcional que satisface las necesidades humanas, especialmente la seguridad alimenticia, el empleo, la salud, educación, vivienda, seguridad pública y participación política para los más pobres y los sectores más excluidos de la sociedad. Satisfacer estas necesidades llevaría a la integración social real, donde los individuos y los grupos sociales tengan un sentido sólido y estable de pertenencia en la comunidad e identificación con los principios democráticos.

La primera reunión del Equipo de Trabajo Presidencial, sostenida en Washington D.C. en Noviembre 2007, concluyó que una estrategia para combatir la pobreza y la inclusión desde una perspectiva de cohesión social, y con énfasis en los derechos humanos, debe incluir las siguientes tres características principales:

1. La integración de estrategias que rompan el centro sectorial tradicional y angosto, creando así sinergias que puedan simultáneamente impactar varios sectores;
2. Un cambio en el énfasis de simplemente reducir la pobreza, a aumentar la inclusión económica, política, social y cultural, y
3. La capacidad de actuar simultáneamente en tres áreas esenciales: reducir la pobreza y marginalización, promover la institucionalidad y democracia, y aumentar la sensibilidad de inclusión individual y colectiva.

Tal estrategia requiere implementar tres reformas principales: (1) una reforma social que drásticamente reduzca la pobreza y la desigualdad, (2) una reforma política que transforme a

los votantes en ciudadanos activos en una democracia, y (3) una reforma del estado que modernice las estructuras del estado, elimine la corrupción, lleve a los ciudadanos a estar más cerca de las decisiones gubernamentales, re-enfatice la esfera pública y los valores de solidaridad y ponga más responsabilidad directamente en el estado para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales entre los ciudadanos más marginados.

Los ex presidentes que apoyan la iniciativa de promover una agenda social nueva para la región han evaluado estos elementos para proponer la Agenda Social para la Democracia, que comprende:

1. Las estrategias y acciones para una agenda de reforma social, con énfasis en la cohesión social, metas específicas, preferiblemente cuantitativas e incluyendo una versión revisada de las Metas del Milenio, para combatir la pobreza. Estas metas deberán ser medidas anualmente y cumplidas en los próximos 20 años.
2. El uso de una institución existente con la capacidad de proveer a los gobiernos el apoyo técnico para recopilar y sistematizar información, crear indicadores y proyectos, y evaluar los logros de estos compromisos. Esta institución podría ser el PNUD, ECLAC, el BID, o una combinación de ellas, o alguna otra agencia internacional o independiente sin fines de lucro.
3. Una llamada a los líderes empresariales y sindicales para formar una coalición para la responsabilidad social corporativa y un diálogo tripartito entre el gobierno, las empresas y la fuerza laboral.
4. Una llamada a la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y líderes políticos para también unirse a esta coalición.

2.4. Un Cambio de Roles para los Estados Latinoamericanos

Cuando la burbuja de bajos intereses de los años 70 colapsó a principio de los 80, las economías latinoamericanas pasaron por una profunda transformación. Estas abandonaron el sistema de protección de altas tarifas del modelo de desarrollo de “substitución de las importaciones” posterior a la Segunda Guerra Mundial y expandieron sus sectores privados relacionados con los sectores públicos. Muchos cambiaron de casi la entera dependencia en la exportación de productos tradicionales, a exportaciones de productos manufacturados y más sofisticados, exportaciones importantes con alto valor agregado. La mayoría de las economías de la región han modernizado sus sistemas de telecomunicaciones y expandido el uso de computadoras. Muchas celebraron acuerdos regionales de libre comercio y acuerdos de libre comercio bilaterales con países desarrollados.

Por lo tanto, con la llegada de la nueva economía global, los gobiernos típicos de América Latina, como los gobiernos de países desarrollados, tuvieron que dejar el control sobre la determinación de que industrias florecerían en sus economías. El nuevo rol dado al gobierno fue *mejorar el ambiente económico* para la inversión doméstica y extranjera en una economía global altamente competitiva.

Un ambiente favorable de inversión incluye una democracia que funcione bien y estabilidad política, un sistema bancario sólido y bien desarrollado, niveles de corrupción relativamente bajos, y un sistema de justicia justo y transparente. Además de estas características, sin embargo, el estado puede contribuir significativamente al desarrollo de la economía, bajo estas nuevas condiciones, realizando inversiones públicas dirigidas a crear una fuerza trabajadora de alta calidad, infraestructura moderna de telecomunicaciones, un mejor sistema de transporte, y fuentes de energía confiables que dependan menos de los combustibles de fósiles.

Algunos gobiernos latinoamericanos se adaptaron muy bien a estas nuevas condiciones después de un sinnúmero de inicios en falso. Sin embargo, la mayoría no ha podido neutralizar la amenaza de sus ambientes políticos “estables” representados por un serio subdesarrollo pobre del capital humano y social en el 40% de sus poblaciones.

Adicionalmente, en los últimos diez años, el espectro del calentamiento global coloca a los gobiernos en la necesidad de diseñar políticas de desarrollo económico para lograr metas ambientales globales. Países como Brasil, Perú, Venezuela y Colombia, así como los países pequeños de América Central, todos tienen importantes zonas de selva tropical y son por lo tanto claves para desacelerar el cambio climático. Y como el precio de combustibles de fósiles inevitablemente aumenta, se debe promover el desarrollo de comunidades de bajos ingresos ofreciéndoles acceso a energía limpia y de precio conveniente, lo cual requiere esfuerzos concertados del gobierno para estimular la inversión en fuentes de energía alterna.

Todos estos objetivos se dirigen a la importancia cada vez mayor de tener gobiernos bien organizados y eficientes en los niveles nacionales, regionales y locales. Estos son necesarios para implementar políticas que alcancen a los grupos sociales más marginados a través de inversiones públicas y acceso a recursos privados que los ayuden a participar en el desarrollo nacional. También son necesarios para utilizar los instrumentos de políticas públicas para el crecimiento ambientalmente sólido de la economía. Muchos estudios sugieren que el pago por dichas políticas e inversiones es muy alto.⁴

4 En los 70, Albert Fishlow estableció que la distribución de ingresos desigual podría impactar negativamente el crecimiento económico. Las observaciones de Fishlow fueron ignoradas ampliamente hasta últimamente cuando las condiciones en los países de Asia y las altas tasas de crecimiento han sido comparadas con aquellas en América Latina.

La nueva receta para el éxito significa que los estados latinoamericanos tienen que adaptarse nuevamente, esta vez para convertirse en un inversionista importante en infraestructura nueva de alto rendimiento que estimule la inversión privada en bienes y servicios con valor agregado. Estos bienes y servicios del siglo 21 se basarán principalmente en el ingenio humano y las empresas locales pequeñas y medianas estarán orientadas hacia los mercados nacionales e internacionales. Estas empresas también necesitarán responder a los nuevos problemas del cambio climático, pero estarán ayudadas por las posibilidades de avances tecnológicos importantes en tecnologías de información y comunicación.

Para que esta adaptación ocurra, los gobiernos latinoamericanos necesitan verse como más responsables que en el pasado de invertir en el 40 por ciento de sus poblaciones con menos ingresos, y ser menos responsables de subsidiar a sus elites. Las elites latinoamericanas de hoy están bien posicionadas para ingresar a redes de inversión privada de habilidades y conocimientos relevantes, particularmente para una mejor educación de sus hijos. La mayoría de gobiernos en el mundo invierten poco en los pobres y mucho en las elites, y esto es especialmente cierto en América Latina, en comparación con Europa o los Estados Unidos de América. Sin embargo, aquellos países en vías de desarrollo que han invertido más en los pobres, han tenido mucho éxito en el nuevo ambiente global. Corea y Taiwán, por ejemplo, personifican el éxito de esta estrategia (en contraste con las Filipinas).

Invertir en los pobres requerirá recursos públicos considerables. Los estados latinoamericanos tienen dos fuentes importantes para tales fondos. La primera es la implementación de políticas fiscales equitativas. Los países latinoamericanos recaudan ingresos inusualmente bajos por el impuesto a la renta y realizan distribuciones altamente inusuales del gasto público. Existe una amplia capacidad de uso de políticas más justas para redistribuir sustancialmente los impuestos a la renta que actualmente son desiguales y el gasto público.

La segunda fuente de fondos para inversión en los pobres está en los gastos militares innecesarios. Muchos países latinoamericanos gastan sus escasos recursos en armamento innecesario que podrían invertirse en mejor educación, transferencias condicionadas de efectivo, mejor cuidado de la salud, agua potable, acceso a la electricidad y crédito para viviendas decentes. El gasto en armamento pesado para pelear guerras imaginarias no ayuda a los pobres de América Latina y puede que signifique muy poco para mejorar la seguridad interna.

Este nuevo rol para el estado también requiere que las sociedades latinoamericanas desarrollen recursos humanos y la voluntad de implementar tales políticas. Las inversiones

en capacitar funcionarios públicos en todos los niveles son parte de las inversiones en infraestructura pública que demanda el nuevo modelo. Muchas sociedades en América Latina son profundamente corruptas, y los altamente calificados administradores públicos, desde funcionarios del gobierno central a directores de colegios, son muy escasos. Por muchos años, las agencias internacionales y la política exterior de los Estados Unidos respondieron a esta situación desaprobando a los gobiernos centrales y considerándolos incompetentes y demandaron un aumento en la descentralización de fondos públicos a las administraciones locales y privadas y grupos no gubernamentales para invertir localmente. Desafortunadamente, esta estrategia nunca enfrentó adecuadamente la necesidad de desarrollar habilidades administrativas importantes en las instituciones regionales y locales. Ahora la política se centra en la necesidad de cambiar a gobiernos en desarrollo en todos los niveles (nacional, regional y local) que trabajen para hacer que sus sociedades sean más inclusivas.

2.5. Como Medir cuán bien están los Gobiernos Alcanzando las Metas de la “Agenda Social para la Democracia”

El Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, el Estudio Demográfico y de Salud, los Indicadores de Salud de la Organización Mundial de la Salud, los Índices de Pobreza Humana, medidas utilizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Medida de Empoderamiento del Género, el Índice Internacional de Transparencia, el Índice de la Unidad Democrática de Inteligencia Económica y la Dirección de Estadística de la Oficina Internacional del Trabajo, son algunas fuentes de las cuales la Agenda Social intenta sacar un número de sus indicadores cuantitativos para medir cuan bien los gobiernos latinoamericanos están progresando en la reducción de la pobreza, mejorando las condiciones humanas en las partes más marginales de sus poblaciones y los niveles de participación democrática. El Índice de Progreso de la Agenda Social (IPAS) se centrará específicamente en los temas de política mencionados más abajo, que los ex presidentes latinoamericanos han determinado como claves para reducir la pobreza y profundizar la democracia en la región. La Agenda Social también iniciará la recopilación de datos sobre estos componentes para los cuales no hay medidas disponibles actualmente en las bases de datos existentes. Este Índice está orientado principalmente hacia la medición del progreso en las condiciones económicas, sociales y políticas para los dos quintiles de más bajos ingresos de la población latinoamericana. Esto hace al Índice único como un indicador poderoso de la profundidad del progreso social y político nacional, cuanto más alto el IPAS, más profunda y sostenida es la democracia en un determinado país.

Muchos países latinoamericanos reciben puntajes bastante altos en el Índice de Desarrollo Humano y en muchos de los componentes del Índice. La Tabla 1 muestra la tendencia en el Índice de Desarrollo Humano para siete de los países más grandes de América Latina. Todos han logrado progresos en su Índice de Desarrollo Humano durante los 30 años

desde 1975 al 2005, aunque la población de Venezuela empezó mejor que todos excepto Argentina y han logrado menos progreso que los otros países.

Tabla 1. Siete Países de América Latina: Índice de Desarrollo Humano, 1975-2005, por país

País	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
<i>Argentina</i>	0.79	0.804	0.811	0.813	0.836	0.862	0.869
<i>Chile</i>	0.708	0.743	0.761	0.788	0.819	0.845	0.867
<i>Mexico</i>	0.694	0.739	0.758	0.768	0.786	0.814	0.829
<i>Brazil</i>	0.649	0.685	0.7	0.723	0.753	0.789	0.8
<i>Venezuela</i>	0.723	0.737	0.743	0.762	0.77	0.776	0.792
<i>Colombia</i>	0.663	0.694	0.709	0.729	0.753	0.772	0.791
<i>Perú</i>	0.647	0.676	0.699	0.71	0.737	0.763	0.773

Fuente: Naciones Unidas (2008). *Informe de Desarrollo Humano, 2007/2008*.

Dos claves para explicar por qué estos cambios ocurrieron en el Índice de Desarrollo Humano en el ritmo que ocurrieron en cada país son sus tasas de crecimiento y los cambios en la distribución de ingresos altamente desigual. Chile, por ejemplo, ha tenido una tasa muy alta de crecimiento económico, pero el 20 por ciento más bajo de quienes reciben ingresos, solo reciben el 3.6 por ciento del PBI. (algo más alto que a mediados de los 80). Argentina ha tenido un crecimiento económico importante, no tan alto, y la participación del 20 por ciento más bajo ha caído significativamente. Esto es verdad también para Perú hasta recientemente. El peor caso entre estos siete países es Venezuela, que ha tenido las tasas de crecimiento más bajas y un declive en la participación del producto nacional que va al 20 por ciento de los que reciben ingresos.

Por lo tanto, el crecimiento económico sostenido es importante para mejorar la condición humana. Aun sin mayor crecimiento, sin embargo, es posible obtener un Índice de Desarrollo Humano relativamente alto. Cuba es un ejemplo y Perú (en caso de reducir significativamente su proporción de población desnutrida) es otro.

Al otro lado de la moneda, aún con un constante (y relativamente alto) promedio de PBI per capita, los pobres pueden estar peor. La proporción de población desnutrida en Venezuela, por ejemplo, aumentó significativamente en 1990-2004, aun cuando el promedio de PBI per capita de Venezuela está entre los más altos de la región.

Uno de los objetivos claves de esta Agenda Social para la Democracia propuesta es desarrollar una libreta de puntaje de cuan bien los países latinoamericanos están logrando las metas de mejorar la condición humana de aquellos en los quintiles más bajos en cada país. Nosotros reconocemos que las condiciones para estos quintiles más bajos, están bastante más altos en términos absolutos en algunos de los países más ricos de la región. No obstante, el punto es obtener ganancias que también mejoren la posición *relativa* de los grupos de bajos ingresos en cada país.

La posición relativa es altamente pertinente a la distancia política y social y por lo tanto a la inclusión política y social. Por ejemplo, la medida de empoderamiento de género (GEM) está compuesta principalmente de la posición *relativa* de la mujer al hombre en la sociedad. En forma similar, si el 20 por ciento más bajo de receptores de ingresos recibe 3-4 por ciento del PBI (como en la mayoría de países latinoamericanos), los miembros de dicho grupo estarán menos empoderados social y políticamente que cuando recibían 8-9 por ciento del PBI (como en la mayoría de países europeos).

La libreta de puntaje de la Agenda Social incluirá muchos de los componentes de los índices actuales de las Naciones Unidas, pero muchos no estarán incluidos y algunos más serán agregados. La libreta de puntaje se concentrará en los quince temas desarrollados en nuestras reuniones con los ex presidentes. El área de educación provee un ejemplo de cómo las medidas de la Agenda Social diferirán del Índice de Desarrollo Humano: el Índice de Desarrollo Humano se centra en el logro educativo, matrícula (también como una medida de logro), tasas de éxito (otra medida de logro), y poder leer y escribir, sin embargo, el Índice de Desarrollo Humano no tiene medidas de calidad educacional (tales como cuanto aprenden los estudiantes en un grado en particular), tampoco no tiene un índice de calidad del profesorado. La libreta de puntaje de la Agenda Social sin embargo medirá cambios en los logros educativos y calidad para aquellos niños en los quintiles socio-económicos más bajos. No es solo importante conocer los progresos educacionales obtenidos por los estudiantes jóvenes promedio, pero también considerar los avances hechos por la mayoría de la juventud marginada. Las Naciones Unidas recopilan tal información para algunas variables que ingresan al Índice de Desarrollo Humano, pero no otros, tales como la educación. Por otro lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) si recopila algunos datos sobre la educación por quintil de ingresos.

3. ÁREAS DE TEMAS CLAVES PARA LA AGENDA SOCIAL

3.1. La Política Fiscal y los Pobres⁵

Una buena política fiscal no solo promueve estabilidad y crecimiento macroeconómicos, es también una herramienta poderosa para reducir directamente la pobreza y la desigualdad. Los gobiernos alrededor del mundo han obtenido y gastado fondos para brindar apoyo a los pobres y para redistribuir los ingresos directamente, con la meta de mejorar el bienestar y construir sociedades más prósperas e iguales. En muchos países estos esfuerzos han sido significativamente exitosos.

No todos los aspectos de una política fiscal tienen el mismo impacto directo en los pobres, por supuesto. Sin embargo, algunas de sus funciones pueden tener un rol importante en la redistribución de la riqueza y los gobiernos que obtienen suficientes fondos y los gastan en forma efectiva en los pobres pueden reducir significativamente la pobreza y la desigualdad.⁶

Estas incluyen la administración apropiada de los ingresos, que generan los fondos que pueden ayudar a los pobres y enfatizar el gasto que directamente llega a los pobres a través de servicios (tales como educación y cuidado de la salud) o transferencias (tales como pensiones, seguros de desempleo y transferencias condicionadas de efectivo).

Desafortunadamente, la política fiscal en América Latina no tiene un buen historial de redistribución de la riqueza a los pobres. Los gobiernos muy pocas veces han generado altos niveles de ingresos públicos. Los sistemas tributarios han sido generalmente neutros o regresivos, y no cumplen con cambiar la carga impositiva a los hogares adinerados. Los servicios proveídos por el gasto del gobierno frecuentemente han sido de baja calidad. Y los programas de gobierno han estado dirigidos a beneficiar a los grupos de ingresos medios y altos más que a los pobres. La combinación de ingresos inadecuados, servicios de baja

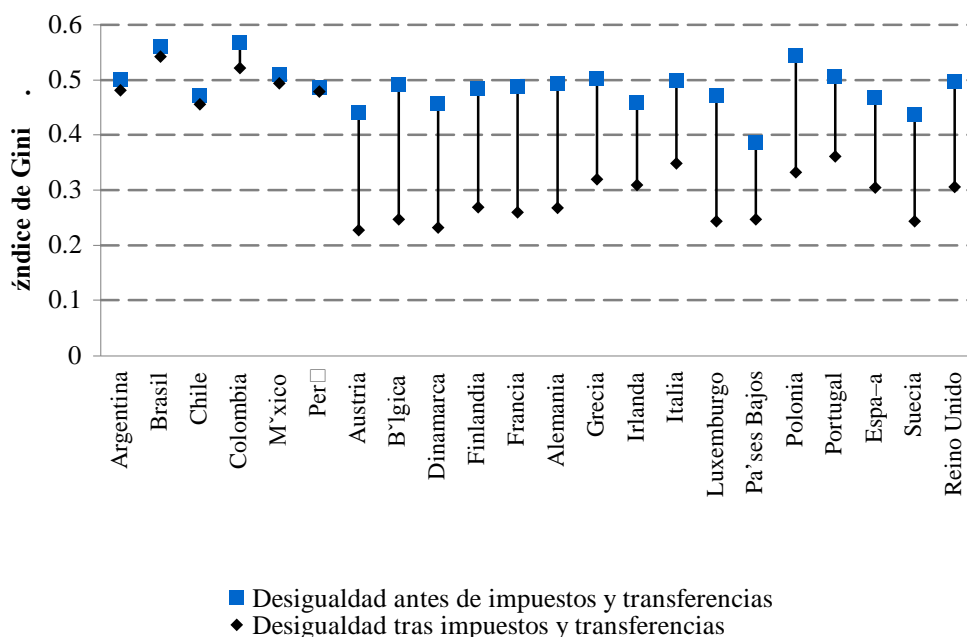
⁵ Una versión más larga de esta sección es publicada como Puryear, Jeffrey y Mariellen Malloy Jewers. 2009. *Política Fiscal y los Pobres*,. Policy Brief No. 3. Social Policy Program, Inter-American Dialogue, Washington DC.

⁶ Otras dimensiones de la política fiscal, tales como promover crecimiento y estabilizar la economía en buenos y malos tiempos, es también importante para los pobres. Por ejemplo, referirse a Birdsall, Nancy, Augusto de la Torre and Rachel Menezes. (2008). *Crecimiento Justo: Políticas Económicas para los Pobres y la mayoría de Clase Media*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, Capítulos 1 & 2.

calidad y mala selección de la población objetivo, ayudan a explicar porque la pobreza ha declinado tan despacio y porque la desigualdad se ha mantenido extraordinariamente alta. Los gobiernos latinoamericanos no han hecho un buen trabajo en la redistribución de la riqueza y en la reducción de la pobreza.

La Figura 1 compara el impacto de dos herramientas fundamentales de política fiscal-impuestos y transferencias (tales como pensiones, seguro de desempleo y transferencias condicionadas de efectivo) sobre la desigualdad en América Latina y Europa. Antes de considerar el efecto de impuestos directos y transferencias, favor considerar que Europa tiene tasas de desigualdad no muy diferentes que aquellas en América Latina. Luego de los impuestos y transferencias, sin embargo, la desigualdad cae significativamente en Europa (10-15 puntos porcentuales en el índice Gini) pero muy levemente en América Latina.

Figura 1: Impacto Re-distributivo de los Impuestos y Transferencias, por Cambio en el Índice Gini, América Latina y Europa OECD (Países seleccionados), 2008.



Fuente: OECD (2009) *Latin American Economic Outlook 2009*, Figura 4.1, p. 122

Los ingresos del gobierno son bajos relacionados con los estándares OECD. Los ingresos de los gobiernos están en promedio en 25 por ciento del PBI en América Latina, comparados con 42 por ciento del PBI en los países OECD. Los impuestos, el componente

más importante de ingresos en muchos países, son significativamente más bajos de lo que se esperaría dado el nivel de desarrollo de América Latina. Brasil es una excepción notable, con ingresos tributarios en exceso de 30 por ciento del PBI – lo cual muchos economistas consideran es muy alto.

¿Por qué son los ingresos tributarios en América Latina bajos? El problema no parece ser tener tasas de impuestos bajas. Las tasas de impuestos en América Latina para impuestos a la renta personal y corporativa son ligeramente más bajas que en otras partes del mundo. Las tasas del impuesto a las ventas, que son una fuente importante de ingresos en América Latina, están cerca de las normas internacionales. Juntas, deberían proveer ingresos adecuados.

Un problema más serio es que muchos impuestos simplemente no son cobrados. América Latina cobra una porción relativamente pequeña de impuestos que sus tasas nominales implicarían. La merma parece estar en no cobrar los impuestos a la renta personal. En los países OECD las cobranzas de impuesto a la renta personal constituyen más del 9 por ciento del PBI, comparado con solo uno por ciento en América Latina. Los impuestos a la renta personal representan el 25 por ciento del total del ingreso público derivado de impuestos en los países de la OECD, y solamente el 4 por ciento en América Latina. Las tasas efectivas de impuestos (tomando como base cobranzas reales) para el 10 por ciento más rico de hogares latinoamericanos promedian solo 8 por ciento, comparado con cerca del 40 por ciento en los Estados Unidos de América.

Las cobranzas son bajas principalmente por mínimo dos razones. La primera es que la evasión tributaria es alta en la mayoría de países. Se estima que la evasión en el pago de impuesto a la renta personal y corporativa frecuentemente alcanza el 40 por ciento o más. Esto se debe a que las entidades del gobierno responsables de cobrar impuestos tienden a ser débiles, no cuentan con el poder y los recursos necesarios para hacer cumplir la ley. Pocos países miden la evasión tributaria o castigan en forma efectiva a los que incurren en este delito. Adicionalmente, los ciudadanos tienden a percibir la cobranza de impuestos como injusta y no creen que el gobierno hará uso apropiado de los mismos. También debido a que la carga tributaria combinada que enfrentan las corporaciones (impuesto a la renta corporativa, impuesto general a las ventas e impuestos sobre la planilla de sueldos) está entre las más altas en el mundo, muchos pequeños negocios optan por permanecer en la economía informal. Casi el 40 por ciento de las economías de América Latina es informal (una tasa solo excedida por el África al Sur del Sahara), y opera fuera de las leyes establecidas para regular la actividad económica. La segunda razón es que existen en el código fiscal una proliferación de deducciones y otras formas legales de reducir los impuestos pagados.

Los sistemas tributarios en América Latina tienden a ser neutrales o regresivos en términos de la distribución de ingresos, y no son capaces de cambiar la carga global de

ingresos de los hogares pobres y de clase media a los hogares ricos. Esto es porque una proporción inusualmente alta de ingresos en América Latina proviene de los impuestos indirectos (tales como impuestos a la planilla de sueldos o impuesto general a las ventas), que usualmente son regresivos mientras que una proporción relativamente baja proviene de impuestos directos (por ejemplo, impuestos a la renta personal y corporativa) los cuales son casi siempre progresivos). Aproximadamente el 40 por ciento de los ingresos en América Latina vienen de impuestos indirectos, versus el 26 por ciento en los países OECD. Cuando se combinan impuestos directos e indirectos, aproximadamente 40 por ciento de los ingresos en América Latina provienen de impuestos indirectos versus 26 por ciento en los países OECD. Cuando se combinan los impuestos directos e indirectos, la quinta parte más pobre de la población generalmente paga un porcentaje mayor de sus ingresos en impuestos de lo que paga el quinto más rico.

El gasto gubernamental favorece a los ricos. Si gastaran los ingresos que obtienen en forma apropiada, los gobiernos podrían reducir la pobreza y la desigualdad en por lo menos dos formas: (1) suministrando servicios (principalmente educación y cuidado de la salud) que aumenten el capital humano entre los pobres; y (2) transfiriendo ingresos (principalmente a través de pensiones, seguro de desempleo, transferencias de efectivo condicionadas o programas de alimentación en los colegios) que redistribuyen la riqueza directamente a los pobres. Desafortunadamente, en América Latina, ninguna de estas dos opciones es implementada en suficiente medida para ser efectivas.

Primero, haciendo un balance, más beneficios van a la quinta parte más rica de la población, y la quinta parte más pobre recibe menos de lo que le corresponde. Segundo, los servicios públicos que podrían mejorar las oportunidades para los pobres, tales como la educación, son frecuentemente de calidad muy baja para tener un impacto significativo. Tercero, los programas de pensiones, que son significativamente la parte más importante del gasto público en transferencias, benefician ampliamente a la quinta parte más rica de la población. Cuarto, los programas que claramente reducen la pobreza y desigualdad, tales como las transferencias condicionadas de efectivo, representan una proporción relativamente pequeña del gasto social. Esta combinación de financiación inadecuada, baja calidad y mala distribución ha llevado a muchos expertos a concluir que la política fiscal es neutral o regresiva en América Latina, y por lo tanto fracasa en la redistribución de riqueza a los pobres.

Recomendaciones de Política

Lograr que la política fiscal sea orientada hacia los pobres requerirá cambios de política que son mayores, amplios y frecuentemente políticamente difíciles.

- Los gobiernos deben lograr que los sistemas tributarios sean más justos y más eficientes reduciendo la evasión, cerrando las rutas de escape y reduciendo los niveles mínimos de ingresos sujetos a impuestos. El énfasis principal debe estar en el impuesto a la renta personal (particularmente entre los adinerados), donde las tasas de recaudación son extraordinariamente bajas en la mayoría de los países. Los gobiernos deben medir y publicar sistemáticamente la evasión tributaria. También deben fortalecer a las entidades responsables de la recaudación de impuestos, proporcionándoles los fondos, tecnología y el apoyo político y autoridad necesarios.
- Proveer educación terciaria libre de costo solo para los pobres y cobrar matrículas universitarias a aquellos que pueden pagar.
- Los gobiernos deben establecer un sistema social único (pensiones, desempleo) que proteja en forma efectiva a todos los trabajadores, formales e informales y los trate de manera igual. Los esquemas de pensiones públicas separados para grupos específicos deben ser eliminados. Los servicios deben estar disponibles en áreas rurales y vecindarios pobres. Los gobiernos deben reducir su dependencia sobre los impuestos a la planilla de sueldos (que generalmente son regresivos y aumentan el costo de la mano de obra) y deben proveer financiar beneficios razonables desde los ingresos generales. En el caso de pensiones, se deben concentrar principalmente en la eliminación de subsidios públicos para esquemas de beneficios excesivamente generosos.

Recomendación Adicional

- Los gobiernos de América Latina y el Caribe deben mejorar la calidad de su gasto asegurando que la inversión de recursos públicos corresponda a las necesidades prioritarias de los grupos sociales más vulnerables y siempre buscando una tasa óptima de retorno y beneficios sociales. Para luchar contra la pobreza y la desigualdad social, América Latina y el Caribe requieren no sólo más eficiencia, más igualdad y menos sistemas tributarios regresivos, pero también más estrategias centradas en la inversión para los recursos públicos.

Comentarios de los ex Presidentes sobre la Política Fiscal y los Pobres.

Vinicio Cerezo, Guatemala. No hemos sido capaces de reformar nuestros sistemas fiscales, pero estamos conscientes de la necesidad de hacerlo y nuestra responsabilidad es encontrar una solución para este problema. La crisis económica actual presenta un reto para encontrar recursos y mantener el crecimiento, así como nuestras estructuras democráticas y políticas. Al mismo tiempo, la crisis es una oportunidad. Los años 80 y 90 fueron el momento oportuno para reemplazar a los militares en América Latina por gobiernos democráticos y establecer la base para el crecimiento económico con estabilidad. Ahora, podemos optar por

los pasos siguientes. Por ejemplo, en la búsqueda de recursos para resolver la crisis, debemos cambiar nuestros sistemas fiscales, desarrollando una cultura de cumplimiento con las leyes tributarias y establecer un acuerdo entre los partidos políticos para que dichos cambios sean de largo plazo, y para que no cambien con cada gobierno. Asimismo debemos superar la cultura del interés personal entre los grupos económicos que han precipitado *golpes de estado* inclusive para evitar las reformas tributarias. Pero, debemos también reconocer que una de las razones por las que los sistemas fiscales están como están es porque las elites económicas tienen mucho poder y lo utilizan para el servicio de sus propios intereses económicos. Por lo tanto, necesitamos reducir el poder aumentando la participación política y económica de la masa de la ciudadanía, y simultáneamente fortalecer la capacidad y legitimidad del Estado para poder hacer estas reformas.

Nicolás Ardito Barletta, Panamá. Debemos orientar nuestras políticas fiscales y la preparación de presupuestos en América Latina midiendo resultados. Necesitamos presupuestos de mediano plazo que pueden ser evaluados en términos de metas acumuladas. Esto implica que tenemos que mejorar la capacidad administrativa y profesional de los burócratas gubernamentales y de sus carreras administrativas. La importancia de las políticas fiscales requiere construir consenso en este tema en la sociedad civil para que podamos tener continuidad en la política fiscal de gobierno a gobierno. Tenemos también que considerar que la población de América Latina es mayoritariamente joven, por lo que para justificar más ingresos gubernamentales, los gobiernos necesitan ser inversores eficientes en los servicios sociales, tales como nutrición, educación y concentración en los niños.

Ernesto Samper, Colombia. Nuestro análisis de la política fiscal en la región tiene que tomar en cuenta las muchas diferencias entre los países latinoamericanos. Una vez dicho esto, la política fiscal en la región es generalmente regresiva. El gasto público es financiado principalmente mediante los impuestos a las ventas e impuestos selectivos, y existen muchas escapatorias para las empresas, que producen pocos comprobantes de pago. La situación es el resultado directo de una distribución desigual de poder en América Latina. Los ricos están sobre-representados y los pobres menos representados. La tensión causada por esta desigualdad de poder es más clara en períodos de crisis, cuando los diferentes grupos luchan por el gasto público. Con la finalidad de cambiar la base imponible y la manera en que se distribuye el gasto, como lo estamos sugiriendo en nuestra Agenda Social, necesitamos desarrollar un nuevo consenso. Esto obviamente es un problema político mayor.

Fernando de la Rúa, Argentina. Hemos organizado estas reuniones para trabajar en los problemas de injusticia, en un momento histórico cuando nuestros países tienen recursos considerables provenientes de un período de alto crecimiento económico. Sin embargo, estamos enfrentando ahora una crisis financiera mundial, los ingresos gubernamentales están cayendo y estamos tratando de salvar el progreso anterior. ¿Qué debemos hacer en esta situación? Primero, necesitamos fortalecer la unidad entre los países latinoamericanos. Segundo, necesitamos fortalecer la democracia en la región, y a la vez continuar dando

atención a la disciplina fiscal. Tercero, necesitamos estimular la política social a través de la lucha contra la pobreza y finalmente necesitamos recomendar reformas a las organizaciones internacionales tales como el FMI.

Carlos Mesa, Bolivia. Si consideramos las políticas fiscales independientemente de la democracia, podemos mencionar, por ejemplo, que las transferencias condicionadas de efectivo son un instrumento utilizado por casi todos los países en la región para reducir la pobreza tanto en el corto como largo plazo. Por lo tanto, existe un acuerdo casi general sobre la efectividad de esta herramienta política. Esto no era cierto hace 15 años, cuando las transferencias condicionadas de efectivo eran consideradas un pecado. Por otro lado, la recaudación tributaria es más baja de lo que debería ser, y es regresiva. Pero necesitamos considerar que la economía informal es muy grande en América Latina, y casi no paga impuestos porque el gobierno no trata de imponer impuestos al sector informal. También existe un sector informal en las grandes empresas, en el sentido que ellos tratan de no pagar impuestos. Por lo que existe la necesidad de hacer la recaudación tributaria más eficiente. Ya que los países latinoamericanos son diferentes, tenemos que mirar cada caso para decidir si existe la necesidad de mejorar la recaudación tributaria y determinar la mejor manera de hacerlo, - o sea, como formalizar lo informal. Finalmente al desarrollar nuestra política fiscal, debemos considerar si nuestro período reciente de crecimiento económico fue temporal o un fenómeno de largo plazo – un cambio estructural que nos permitirá incorporar a la masa de latinoamericanos al camino principal.

3.2. Las Transferencias Condicionadas de Efectivo y la Lucha contra la Pobreza

En la última década, los programas de Transferencias Condicionadas de Efectivo se han convertido en la herramienta principal para combatir la pobreza en América Latina. En el año 2006, estos subsidios condicionados otorgados a latinoamericanos de muy bajos ingresos se habían implementado en diecisiete países en la región (incluyendo el Caribe). Dichos países se muestran en la Tabla 2. Actualmente son las intervenciones de protección social más ampliamente diseminadas en América Latina.

Estos programas están basados en la creencia que las transferencias monetarias directas pueden cambiar la demanda de educación y cuidado de la salud entre los hogares que las reciben. Los programas de transferencias condicionadas están estructurados para seleccionar hogares de acuerdo a fórmulas y criterios de pobreza. Más aún, ya que estos programas usualmente incluyen elementos incorporados en su diseño para su evaluación (que algunas veces incluyen variables experimentales), los datos recopilados pueden ser utilizados para evaluar resultados.

El objetivo de los programas de Transferencias Condicionadas de Efectivo, más allá del apoyo monetario para las familias con pocas fuentes de ingresos, es romper la transmisión

intergeneracional de la pobreza mejorando las condiciones de vida y las capacidades de los niños que viven en pobreza. La razón por la que estos programas pueden afectar la formación de capital humano e indicadores de salud es la condición de que los hogares deben cambiar su comportamiento para recibir la transferencia. Dos de las condiciones comunes para que las familias reciban las transferencias son la asistencia al colegio por parte de sus hijos y el uso de los servicios de salud para las madres embarazadas y sus hijos (por ejemplo, vacunas contra las enfermedades). Con los ingresos de las transferencias, las familias pueden comprar alimentos adicionales, ropa y suministros agrícolas.

La Evaluación de los Programas de Transferencia Condicionada de Efectivo. Desde su inicio, el debate académico entre los economistas expertos en desarrollo y salud pública y educación en relación a los programas de Transferencia Condicionada de Efectivo ha sido principalmente sus resultados sociales y económicos. Asimismo, los diseñadores de política han estado conscientes de la necesidad de mantener un proceso de evaluación permanente, preferiblemente del tipo experimental, incorporado en el funcionamiento de los programas. Las evaluaciones de estos programas generalmente han sido muy positivas. Sugieren que los programas contribuyen positivamente a aliviar la pobreza en el corto plazo, pero todavía no hay consenso sobre las contribuciones de mediano y largo plazo.

Aunque también es importante, las políticas de los programas de transferencias condicionadas de efectivo no han sido evaluadas ampliamente. Sin embargo una barrera importante para mantener el apoyo para ellos ha sido que frecuentemente son enmarcadas en alegatos políticos y acusaciones de manipulación electoral. Creemos que existe muy poca evidencia empírica de estos cargos. Por otro lado, los medios y mucho del debate público tiene a presentar la creación de las Transferencias Condicionadas de Efectivo como otra manera en que las políticas compensan a sus seguidores, para establecer lazos de patrocinio políticos con los beneficiarios del programa o para comprar votos.

Es importante bajo este contexto, evaluar el efecto electoral de estos programas entre sus beneficiarios y analizar como estas transferencias pueden cambiar la forma en que la democracia es experimentada por los ciudadanos de América Latina. En particular, es importante entender los incentivos que tienen los políticos para buscar la redistribución de recursos a través de programas gubernamentales, ya que estos incentivos vienen de los votos dados a los partidos que implementan programas sociales. Pero es igualmente importante distinguir y evaluar cuando un programa está generando apoyo electoral como una respuesta a reclamo por crédito de los políticos, desde estos programas en los cuales se establecen lazos de patrocinio político haciendo las transferencias contingentes al apoyo de los votantes. La calidad de la democracia en América Latina dependerá del rol que los programas de Transferencias Condicionadas de Efectivo puedan tener en el fortalecimiento de los valores democráticos. Debemos concentrar nuestro análisis y recomendaciones de política en este aspecto político de las Transferencias con la finalidad de asegurar que ellas no solo

incentivan el comportamiento que contribuye a la reducción de la pobreza, pero también ellas contribuyen a profundizar la democracia.

Programa Progres a de México. Aunque existen algunos ejemplos de pequeña escala en otros países, el primer programa de gran escala de Transferencias Condicionadas de Efectivo fue *Progres a* (el programa de educación, salud y nutrición) creado en México en 1997. La innovación del programa fue combinar transferencias de dinero por alimentos con una beca para mantener a los niños en el colegio e incentivos para utilizar el sistema de salud más seguido. Entre 1997 y 2000, el programa fue aplicado en áreas rurales. En el año 2000, Vicente Fox cambió el nombre del programa a *Oportunidades* y lo amplió para cubrir también áreas urbanas. Hacia el final de 1999, *Progres a* atendió a 2.6 millones de hogares, que representaban el 40 por ciento de la población rural. Hacia el final del año 2005, *Oportunidades* atendió a 5 millones de hogares pobres, la mayoría en áreas rurales. Debido parcialmente al éxito de *Progres a/Oportunidades* y al programa similarmente grande y exitoso en Brasil, la mayoría de países latinoamericanos crearon un programa de transferencias condicionadas de efectivo.

Una pregunta ha surgido en México sobre si la motivación de los programas sociales ha sido principalmente de consideraciones electorales, buscando aumentar los votos para el partido gobernante a través del padrino más que por el valor de estos programas para reducir la pobreza – una motivación que probablemente también resultaría en beneficios electorales, pero por “buenas” razones en lugar de soborno político. Con la finalidad de evaluar este tema, hemos analizado las diferencias en las preferencias políticas de los beneficiarios y no beneficiarios de los programas sociales en México. Dentro de los encuestados a través de una encuesta a boca de urna en la elección presidencial del 2006, el 19% declaró estar registrado en *Oportunidades*, y 15 por ciento en *Seguro Popular* (un programa de seguro social iniciado por el gobierno de Vicente Fox), y un 8% reportó estar registrado en ambos programas. El promedio de votos para los tres candidatos presidenciales principales entre los no beneficiados por cualquiera de los programas mostraron un empate entre Felipe Calderón del PAN y López Obrador del PRD, con Madrazo del PRI en un distante tercer lugar.

Pero entre los beneficiarios de los programas sociales, el apoyo a Calderón de acuerdo a la encuesta a boca de urna fue por más de dos dígitos sobre López Obrador (alcanzando el máximo de 20 puntos de beneficiarios dobles). Cualquiera de estos resultados fue suficiente para inclinar la elección presidencial a favor de Calderón. El candidato del PRI también tuvo mejores resultados (aunque menores que los de Calderón) entre los beneficiarios de programas sociales que entre los no beneficiarios.

Desde un punto de vista estadístico existe un problema, sin embargo, al comparar el comportamiento electoral entre estos dos grupos distintos de votantes. El problema es como

determinar que hubiera hecho un individuo que recibe beneficios del programa *Oportunidades* con su voto si no hubiera estado incluido en el programa. Ya que la selección de individuos en *Oportunidades* y *Seguro Popular* no es al azar, pero depende más de un criterio cuidadosamente establecido relacionado con la pobreza, estrictamente hablando no existe un individuo observado que pueda ser utilizado como control para la comparación, aún cuando existe un número de individuos con características similares que no recibió transferencias de efectivo. Algunos de los puntos socio-económicos determinantes para la selección en *Oportunidades* son los mismos variables que podrían influenciar la votación a favor de un partido en particular. Por lo tanto, aun cuando exista una correlación entre el registro en el programa y la elección del votante, esta correlación no constituye evidencia de un efecto electoral generado por los beneficios del programa.

Sin embargo, hemos calculado que la ventaja de Calderón permanece aun cuando se controla la selección. Al utilizar una técnica estadística denominada “puntaje de proclividad” encontramos en el caso de *Oportunidades* que un 11% más de los beneficiarios votaron probablemente por Calderón que en el caso de un grupo de control equivalente de no beneficiarios con puntajes de proclividad muy similares, o sea, individuos con el mismo nivel de características socio-demográficas y comunitarias. Los beneficiarios del programa pudieron, al mismo tiempo, probablemente votar 7% menos por López Obrador y fueron no beneficiarios claramente distinguibles en sus niveles de apoyo a Madrazo. El impacto del *Seguro Popular* calculamos es similar al aumentar la proclividad de un individuo a votar por Calderón (en 7 por ciento).

Estos patrones de preferencia traen la pregunta de como opera el reclamo de crédito de *Oportunidades*, ya que es una consecuencia del programa de alivio de la pobreza introducido por el gobierno del PRI anterior en 1997. El programa heredado *Progresá* fue casi totalmente rural en su cobertura en la comunidad en el año 2000 y sus beneficios fueron distribuidos en forma más limitada. La expansión del programa después de dicha fecha sucedió en dos olas. La primera ocurrió en municipalidades rurales entre 2001 y 2004, incorporando hogares que vivían en extrema pobreza pero no cumplían con el criterio de selección para la inclusión y por la ampliación del programa a las localidades semi-urbanas en el campo. La segunda ola se inició en el año 2002, en una rápida ampliación del programa a contextos urbanos con procedimientos de selección modificados (incluyendo la selección personal por beneficiarios potenciales con la revisión de sus solicitudes por parte de la agencia). Por lo tanto, el PAN podría reclamar crédito por el programa, particularmente entre nuevos receptores.

Estos resultados podrían interpretarse como evidencia de la compra de votos, con algún potencial para el ejercicio de coerción por agentes del gobierno y funcionarios del PAN. Aún cuando la selección dentro del caudal de beneficios de *Oportunidades* no está relacionada con alianzas partidarias la inclusión en el programa en el futuro podría ser concebida como cumplimiento de las demandas de los patrocinadores políticos.

La evidencia, sin embargo, convierte esto en un reclamo poco plausible. Encontramos que el control de selección a través del “puntaje de proclividad”, en el caso de beneficiarios rurales no exhibió diferencias significativas en la elección del voto, evaluación del candidato, o endosos partidarios que sus colegas no beneficiados. Es difícil encuadrar esta evidencia con la historia de clientelismo o políticas de máquina, ya que dichas prácticas deberían ser más predominante en localidades rurales. Más aún, dada la extensión de beneficios después de *Progresá* a un número mayor de hogares rurales, la falta de beneficios basados en los partidos dividen al electorado rural no da credibilidad a la lógica predatoria de la compra de votos para obtener las transferencias a los pobres rurales.

La evidencia adicional para rechazar una historia de la compra de votos es proporcionada por evaluaciones de la aprobación presidencial y de la condición económica del bolsillo personal, como lo informan las encuestas a boca de urna. Los receptores de programas sociales tuvieron más evaluaciones positivas retrospectivas que los no receptores. En la medida que las consideraciones de bolsillo sean importantes para delinear las evaluaciones de los votantes sobre el desempeño del gobierno y que estos elementos retrospectivos, a su vez, influyen la preferencia por un candidato, los datos indican un considerable colchón de apoyo para el PAN de votantes pobres directamente beneficiados por los programas de desarrollo social y de alivio a la pobreza. Aquellos votantes pobres no cambiaron sus votos en la dirección del partido apoyado debido a sus lazos de patrocinio político, pero más una preferencia sincera de brindar apoyo a dichas políticas. De hecho, nuestro análisis muestra que los beneficiarios de los programas políticos también cambiaron su identificación partidaria a favor del PAN.

Como un medio para llegar a una conclusión, vale la pena mencionar como reconciliar la idea de que los programas sociales tienen efectos electorales claros con la calidad de la democracia y la responsabilidad gubernamental. Un sistema de patrocinio político está basado en una intermediación en la cual recompensas políticas son recibidas por los actores que movilizan a los votantes y aseguran su cumplimiento electoral. La votación no es libre, pero el producto de lazos con estructuras de dependencia patrocinador-cliente. El patrocinio político es establecido sobre la base de condiciones sociales donde los votantes no creen en promesas pragmáticas, y prefieren en su lugar transferencias y regalos individuales. Después de todo, si los ciudadanos están acostumbrados a gobiernos que no son responsables, y que muy rara vez cumplen con sus promesas, y solo lo hacen cuando esto beneficia a sus seguidores, los votantes se convierten en apáticos y cínicos. La calidad de la democracia sufre bajo el clientelismo.

En gran medida el debate sobre los programas de Transferencias Condicionadas de Efectivo y los Fondos Sociales se ha concentrado en discusiones más que en encontrar sistemas burocráticos que podrían solucionar la falta de responsabilidad, establecer mecanismos para la supervisión y control de los programas, normas claras y fiscalización y algunas veces elementos de auditorías sociales y transparencia en la información pública.

Pero en el análisis final, todas estas soluciones si resuelven los temas fundamentales porque el mejor juez y árbitro del desempeño del gobierno debe ser la ciudadanía, ejerciendo su derecho a votar, sacar a los malos gobiernos y escoger aquellos que ofrecen el mejor proyecto nacional.

El dilema en las democracias de América Latina es que, dadas las experiencias anteriores, la calidad de la democracia es juzgada mas por la capacidad del estado de entregar productos privados tales como más ganancias para las compañías o subsidios para ciertos grupos, que la promesa de ser capaces de generar servicios públicos, tales como agua potable o cuidado de la salud y garantías universales. De acuerdo a los datos de *Latino-barómetro*, existe, paradójicamente, una correlación positiva clara entre las naciones de América Latina entre el apoyo a la democracia y la percepción que el patrocinio político ha sido utilizado durante las elecciones. Los países con valores democráticos más fuertes son aquellos donde los votantes declaran que creen que existen redes amplias de patrocinio político. Esta relación no es observada cuando la encuesta pregunta directamente a la gente si estuvieron sujetos a condiciones de patrocinio en sus votos, o si sus votos no fueron libres.

Lo que este patrón sugiere debe generar preocupación: los ciudadanos pobres en América Latina esperan de su democracia solo las promesas de patrocinio que históricamente han sido cumplidas, como por ejemplo, la transferencia de recursos del estado a individuos, con la intermediación de partidos y las redes de patrocinio, más que las promesas pragmáticas de mayor justicia social y la eliminación de la pobreza en el tiempo.

Tabla 2. Transferencias Condicionadas de Efectivo en América Latina y el Caribe

País	Programa	Valor de la transferencia mensual	Beneficiario	Condición
Argentina	Jefes de Familia; Familias para la Inclusión	US \$50	Familias de bajos ingresos desempleadas con hijos <19	Los niños deben asistir al colegio; al cuidado de la salud
Bolivia	Juancito Pinto Bonus	US \$30 anual	Niños que asisten al colegio para alimentarse	Asistencia al colegio
Brazil	La Canasta Familiar	Rs. 50-Rs. 95 por familia	Familias con ingresos per capita <Rs. 120	Asistencia al colegio; vacunación

AGENDA SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA
PARA LOS PROXIMOS VEINTE AÑOS

Chile	Chile Solidario	10,500 pesos por 6 meses; reducción gradual en el mes 18; canasta mensual hasta 3 años	Familias extremadamente pobres y los ancianos	Niños en el colegio, vacunación, cursos de capacitación para padres
Colombia	Familias en Acción	14-18 K pesos; Niños en el colegio; 46.5 K pesos/niños < 7 años de edad	400K familias en extrema pobreza con niños	Niños en colegio acompañados con un programa de nutrición y cuidado de la salud
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	US\$ 15/ familia (para mujeres)	1.1 millón de familias necesitadas	Educación, cuidado de la salud y nutrición,
Paraguay	Tekopora y Nopytyvo	Las mujeres reciben bonos	Familias en extrema pobreza con niños en áreas rurales	Educación y cuidado de la salud
Perú	Juntos	US \$30 por familia	Familias pobres con niños	Educación, cuidado de la salud y nutrición
Uruguay	Plan Nacional Alimenticio, Programa de Solidaridad de Ingresos	Transferencias para la compra de alimentos	Familias pobres con niños	Compras de alimentos
Venezuela	Bono alimenticio para trabajadores; Canasta Bolivariana	Venta subsidiada o donación de alimentos	Familias pobres en un contexto regional	Compras de alimentos

El Salvador	Programa de Redes de Oportunidades y Solidaridad	US\$ 15-20 por familia entregados a mujeres	12,000 familias en extrema pobreza con niños <15, mujeres embarazadas	Niños en colegio, vacunación, registro de identificación, programas de desarrollo comunitario
Honduras	PRAF II	LPS80/por niño hasta 3 años de edad por 10 meses	Familias necesitadas en un área geográfica específica	Educación, salud y nutrición
México	Oportunidades	145 pesos quincenal + canasta educativa; 95-620 pesos+ US\$25/ adulto; 300 pesos/joven	Familias necesitadas; ancianos	Educación, salud y alimentos
Nicaragua	Red de Bienestar Social (Mi familia)	US\$30 por familia	22,500 familias en extrema pobreza	Educación, salud y alimentos
Panamá	Red de oportunidades	\$50 mensual	70,000 familias pobres	Educación y salud
República Dominicana	Programa de Solidaridad, Comida Inicial, incentivo de colegio y nombre y nombre y apellido	US\$ 16 para alimentos, US\$ 5 para asistencia al colegio	Familias en extrema pobreza con niños de 6-16 años de edad, también niños más pequeños para alimentos	Niños en colegio y registro de ciudadanos
Jamaica	PATH	US\$ 10 cada dos meses	Mujeres embarazadas, ancianos & otros en riesgo	Supervisado por gerentes parroquiales

Fuente: Belik, W. (2006). "Políticas Públicas, Pobreza Rural, y Seguridad Alimenticia" *Carta Social* 4. Instituto de Economía, Unicamp, Campinas, Brazil. Fonseca, A. (2006). "Los Sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas" Documento presentado en Seminario Internacional sobre

Transferencia Condicionada de Ingresos y Seguridad Alimentaria. Oficina Regional de FAO, Santiago, 4-5 Diciembre 2006.

Recomendaciones de Políticas:

- Aumentar significativamente el gasto en Transferencias Condicionadas de Efectivo para cubrir tan cerca como posible el 100% de los pobres extremos, y así establecer un piso de ingresos para hogares crónicamente pobres. Estos programas deben servir un propósito específico dentro de una estrategia más amplia para construir capital humano entre los pobres. Deben tener objetivos bien definidos, evaluados públicamente y diseñados para prevenir la dependencia. Los programas deben promover un aumento en la participación de parte de los pobres en prácticas que mejoren su salud y la de sus hijos y en la educación, incluyendo estimulación temprana, asistencia al colegio, vacunación y programas de compra de alimentos. Los programas deben incluir también incentivos para una efectiva implementación y deben minimizar la manipulación política.
- Aumentar la responsabilidad y transparencia de las Transferencias Condicionadas de Efectivo para asegurar que las mismas sean efectuadas a todos los receptores elegibles y no sobre la base de patrocinio político, publicando en forma regular las distribuciones de dichas transferencias contra las estadísticas de pobreza por municipalidad y por región. Esto ayudará a asegurar que las Transferencias Condicionadas de Efectivo sean utilizadas como medidas temporales y localizadas para ayudar a los segmentos más necesitados de la población.
- Los programas de Transferencias Condicionadas de Efectivo deben ser diseñados con objetivos concretos y medibles para servir con ayuda temporal para las familias beneficiadas; el programa deberá estar sujeto a evaluaciones periódicas y a las modificaciones resultantes para afinar los resultados deseados.

Comentarios de los Ex Presidentes sobre las Transferencias Condicionadas de Efectivo en América Latina.

Fernando de la Rúa, Argentina. Un problema que puede surgir con dichos programas es que las condiciones de pago no sean cumplidas, adicionalmente cuando existen muchos de dichos programas, pueden generar corrupción. La parte más importante es encontrar la manera de hacer que estas transferencias sean efectivas. Esto puede hacerse tomando en cuenta la edad en cualquiera de las transferencias, o sea, concentrándose en los niños y ancianos, o concentrándose en mujeres como representantes de la familia. Es clave implementar controles fuertes en estas transferencias. El programa “Jefas y Jefes de Familia” en Argentina es otorgado para “*piqueteros*” que son amigos del gobierno, creando así una

clientela cuestionable. Por lo tanto necesitamos establecer condiciones claras y reglas de juego institucionales para evitar las distorsiones.

Nicolás Ardito Barletta, Panamá. Es crucial que estos programas no sean politizados y que permanezcan fieles a su objetivo. Es también importante no crear dependencia en las transferencias condicionadas por parte de los pobres, lo que reduciría el incentivo de la gente en buscar trabajo en el mercado. Los programas deben también ser evaluados continuamente. Este tipo de programa está dirigido directamente a los miembros más pobres de la sociedad para mejorar sus ingresos, pero también no deben sustituir a los programas complementarios dirigidos a este grupo objetivo en vivienda, saneamiento, educación, salud y nutrición.

Eduardo Stein, Guatemala. El comentario de Ardito Barletta señala correctamente la necesidad de que las transferencias condicionadas de efectivo sean complementadas con inversiones sociales en infraestructura para los pobres y marginados. Las transferencias por sí solas no crearán colegios o clínicas. Este tipo de programa puede generar una cuña aún más grande entre el gobierno central y las administraciones locales, generando confusión entre los beneficiarios. Por ejemplo, en algunos casos las condiciones de las transferencias de dinero estuvieron en contra de las costumbres de las comunidades locales. No obstante, el punto principal es que las transferencias tienen que ser estrechamente coordinadas con y apoyadas por otros programas e implementadas en el contexto de una estructura de servicios sociales dirigida a los pobres. Es importante también estudiar como las transferencias de dinero y la estructura de servicios sociales pueden influenciar generalmente la acción social de organizaciones religiosas.

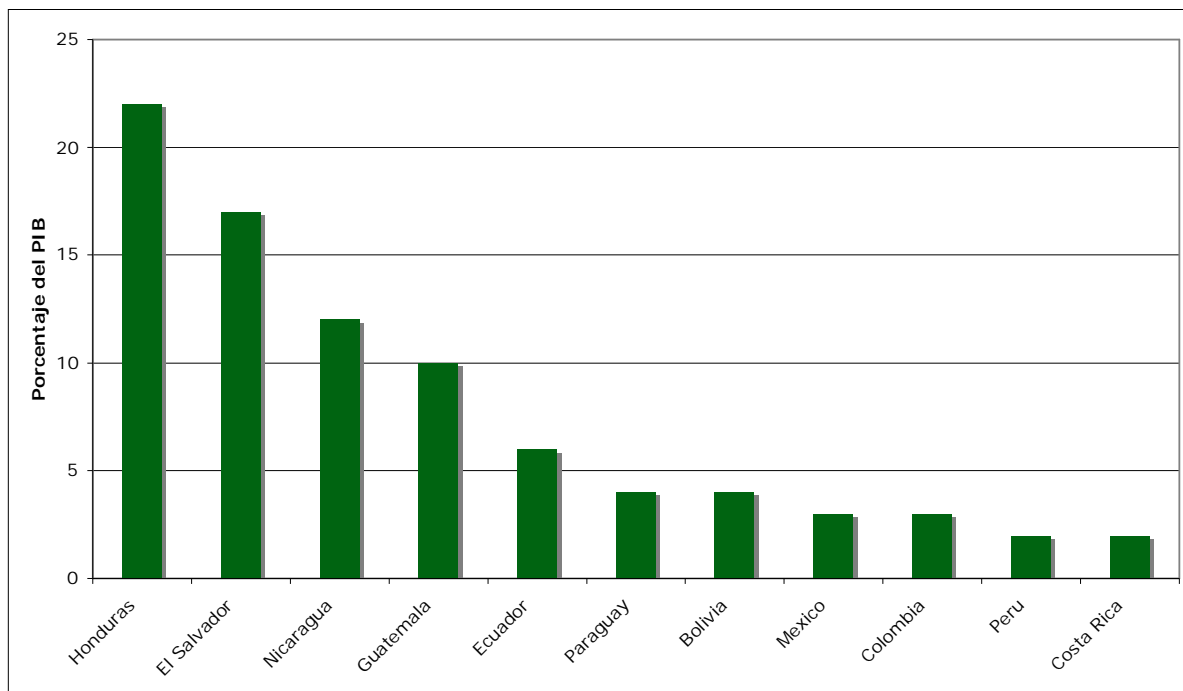
Alejandro Toledo, Perú. En el Perú, tenemos un programa de transferencias condicionadas de efectivo llamado *Juntos*, que fue creado durante mi gobierno. No pudimos alcanzar al 54 por ciento de la población del Perú que gana dos dólares o menos por día. Debido a recursos limitados, tuvimos que identificar a los más pobres dentro de los pobres, y esta fue la tarea más difícil. Sabíamos que no era un programa permanente y decidimos dar \$30.00 por mes a cada familia, decidimos darle el dinero a la mujer en la familia, porque la mujer siempre ha demostrado que es mejor administrando los escasos recursos de la familia. Adicionalmente, decidimos no insultar a los pobres dándoles el dinero, si no, informarles que ellos tenían que cumplir ciertas condiciones para obtener los fondos. En Ayacucho, requerimos que las mujeres embarazadas debían asistir a controles pre y post natales, y se solicitó a los padres traer a sus hijos a las clínicas para ser vacunados y para que lleven a sus niños al colegio en forma regular. Para evitar el *clientelismo*, se creó una comisión de supervisión independiente fuera del gobierno para asegurar que las reglas se cumplan y que solo los grupos objetivo reciban los pagos mensuales. Hasta ahora el programa ha venido funcionando sin problemas, pero no debe mantenerse estático. Necesitamos convertir a estas mujeres, de solo receptoras de ingresos, a participantes involucradas en la sociedad a través del trabajo y dedicación para mejorar la vida de sus niños.

3.3. Facilitar el Aumento de Remesas

(a ser discutido conjuntamente con los Estados Unidos y países europeos)

Las remesas a América Latina y el Caribe de trabajadores latinoamericanos y caribeños en el extranjero, principalmente en los Estados Unidos y Europa, han totalizado más de \$50 billones en el 2006, igual a toda la inversión directa extranjera en la región, y seis veces el monto de la asistencia para el desarrollo⁷. Las remesas también han crecido rápidamente – de \$15 billones en 1996 a \$50 billones en el 2006. En algunos países en América Central y el Caribe, tales como Haití, El Salvador y Honduras, las remesas representan, en términos porcentuales, una sexta o cuarta parte del PBI. En términos absolutos, México es el mayor receptor de remesas, con más del 40 por ciento del total de la región. (Figura 2)

Figura 2. América Latina: Remesas como una proporción del Producto Bruto Interno, por país, 2005.

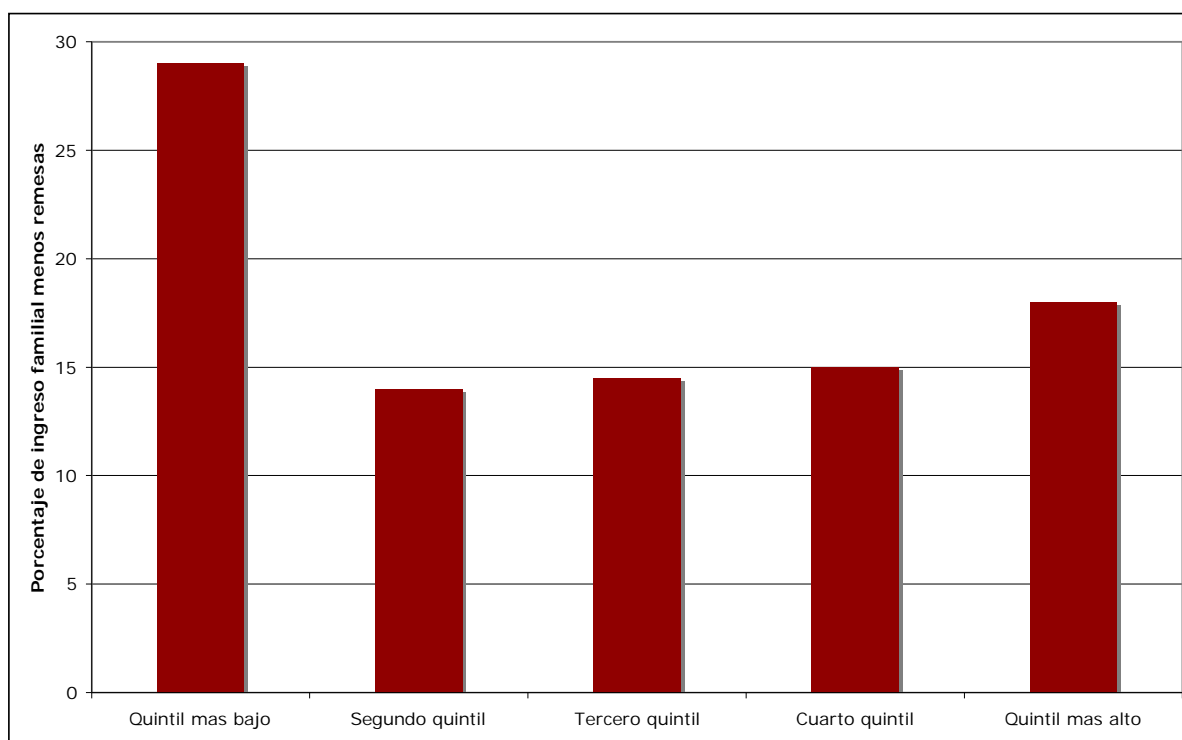


Fuente: Pablo Acosta, Pablo Fajnzylber, & J. Humberto Lopez (2008). “Cuan importantes son las remesas en América Latina” en P. Fajnzylber y J. H. López (editores). *Remesas y Desarrollo: Lecciones de América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial- Figura 2.5a.

⁷ Esta sección ha sido obtenida íntegramente de la publicación de Pablo Fajnzylber y J. Humberto Lopez (editores) (2008). *Remesas y Desarrollo: Lecciones de América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Por lo tanto, las remesas tienen un rol económico significativo en la región, y, en algunos países de América Latina, tales como México, El Salvador, Guatemala y Honduras. La porción de remesas en relación al PBI y la porción del último quintil de ingresos son lo suficientemente grandes para impactar el nivel de pobreza y contribuir a reducir desigualdad en los ingresos. En México el 60 por ciento de las remesas son enviadas al quintil más bajo de hogares. México solo recibe cerca del 3 por ciento de su PBI desde esta fuente, pero aún así, el impacto sobre la promesa es probablemente significativo. Esta influencia es particularmente cierta en aquellos estados en México como Michoacán, que envía un alto porcentaje de su fuerza laboral de bajos ingresos a los Estados Unidos. Sin embargo, esto no es verdad para todos los países, por ejemplo, Nicaragua recibe 13 por ciento de su PBI en la forma de remesas, pero solo 10 por ciento de ellas van al quintil bajo de generadores de ingresos, y pueden contribuir a aumentar la desigualdad de ingresos. Globalmente, y debido en gran parte al tamaño de las remesas mejicanas y su concentración en hogares de bajos ingresos, cerca del 30 por ciento de las remesas que van a América Latina llegan a los hogares más pobres y el resto es distribuido en forma justa y pareja en los cuatro quintiles más altos (ver Figura 3).

Figura 3. América Latina: Hogares que reciben remesas. A principios del 2000.



Fuente: Acosta, Fajnzylber y López, 2008, Figura 2.7a.

Las remesas son, por supuesto, el resultado de la emigración y la emigración implica pérdida local de ingresos. Para estimar el impacto total de remesas sobre la pobreza, distribución de ingresos y crecimiento, el impacto solo de la emigración también debe

tomarse en cuenta. Los inmigrantes de México y América Central provienen en su mayoría de hogares de bajos ingresos, pero ese no es el caso para la mayor parte de América del Sur y el Caribe, donde aquellos que migran tienen mayores niveles de educación que aquellos que se quedan.

Cuando los investigadores analizan el impacto de las remesas sobre la pobreza y la desigualdad de ingresos, sus estimaciones muestran que cuando los inmigrantes provienen de los quintiles más bajo de la distribución de ingresos, pueden haber “grandes reducciones en el número de pobres derivado de las remesas” y positivos pero cambios pequeños en la igualdad en ingresos (Fajnzylber y López, 2008, p. 7). El impacto es mayor cuando ellos hacen sus estimaciones tomando la migración y las remesas, con reducciones significativas en la desigualdad de ingresos en algunos países, y cerca de 0.3 por ciento de reducción en las tasas de pobreza por cada por ciento de aumento en remesas en relación al PBI.

Una preocupación es que las transferencias públicas a los pobres pueden reducir el monto de remesas que vienen del extranjero. Si los inmigrantes sienten que sus familias están recibiendo asistencia pública, ellos probablemente estén menos dispuestos a enviar dinero de vuelta a casa. Un ejemplo de tales programas públicos son las Transferencias Condicionadas de Efectivo, que han sido discutidas en la Sección 3.3 de este Informe. Varios estudios han estudiado si las transferencias condicionadas de efectivo tales como *PROGRESA* en México, Red de Protección en Nicaragua y la Asignación Familiar en Honduras, “desplazan” a las transferencias privadas tales como remesas. Ellos sugieren que tal desplazamiento no ocurre, y que por lo tanto, mientras que los montos transferidos a cada hogar por las Transferencias Condicionadas de Efectivo continúan siendo pequeños y sean distribuidas a cada pobre, no deberían afectar el flujo de remesas privadas.⁸ Esto implica que las transferencias condicionadas de efectivo y las remesas pueden ser factores complementarios para reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos.

Las remesas tienen un impacto positivo en la reducción de la pobreza en aquellos países donde un alto porcentaje de inmigrantes provienen de hogares de bajos ingresos, pero son precisamente los inmigrantes de bajos ingresos los que enfrentan los costos más altos para enviar remesas a sus familias. Muchos pagan tarifas de hasta 20 por ciento y las estructuras de dichas tarifas siempre están cargadas de cargos ocultos. Reducir el costo de las remesas es y debe continuar siendo un objetivo principal de iniciativas bilaterales, multilaterales y reguladoras. Una manera de reducir las tarifas es aumentar la competencia entre los proveedores de servicios de remesas, particularmente aumentando el uso de servicios regulares, servicios bancarios controlados y el requerimiento de información por parte de los

⁸ P. Olinto y M.E. Nielsen (2008). “¿Los Programas de Transferencias Condicionadas de Efectivo son más que las Transferencias Privadas?” en P. Fajnzylber y J. H. Lopez (editores). *Las remesas y el Desarrollo: Lecciones de América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Capítulo 8.

proveedores de servicios sobre todos sus cargos y tarifas. Muchos inmigrantes de bajos ingresos no cuentan con cuentas bancarias regulares y muchos otros tienden a evitarlas debido a su situación migratoria irregular. Se requiere mucha transparencia sobre los cargos para que los usuarios puedan tomar decisiones informadas sobre cual proveedor de servicio utilizar. Tal transparencia debe ser un objetivo central de las regulaciones de protección al consumidor dirigidas a este mercado. Adicionalmente los sistemas de pago y liquidación necesitan ser mejorados y debe aumentarse el acceso a ellos por los proveedores de servicio.

Recomendaciones de Políticas:

- Aumentar y regular racionalmente la competencia entre los proveedores de servicios de remesas para reducir los costos. La Base de Datos de Remesas para corredores importantes pueden ser una herramienta útil para ayudar a los que envían remesas a tener opciones mejor informadas de los proveedores, y de esa manera incrementar la competencia y finalmente bajar los costos. Adicionalmente, los gobiernos deben incorporar requisitos de licencias e informes, y restringir las prácticas anti-competitivas. Específicamente, las leyes y regulaciones podrían ser utilizadas para desalentar acuerdos de exclusividad y otras prácticas que bloquean el acceso de competidores a la infraestructura de pagos central.
- Promulgar regulaciones u órdenes ejecutivas para mejorar las regulaciones de los proveedores de servicio para proteger a los clientes. Este objetivo requiere mejores sistemas de pago y liquidación (incluyendo transacciones en moneda extranjera) y aceleración de los mecanismos de resolución de controversias.
- Alentar y facilitar el uso por parte de los inmigrantes de bajos ingresos de bancos regulares para sus remesas. Los programas de educación financiera deben informar a los receptores de remesas sobre posibles beneficios asociados con el uso de servicios financieros, y sobre sus derechos como consumidores. Dar apoyo a modelos nuevos de negocios para aumentar el acceso a los servicios financieros, tales como operaciones bancarias sin sucursales y servicios micro-financieros.

Recomendación Adicional:

- Los gobiernos deben explorar incentivos para que los intermediarios financieros reduzcan el costo de las transferencias de remesas, así como incentivos para los receptores de remesas para que inviertan una gran parte de dichos fondos en sus comunidades y en actividades productivas.

3.4. Acceso a Micro-Finanzas y Facilitar el Desarrollo en las Poblaciones Pobres

Las micro-finanzas en América Latina tienen de que estar orgullosas. Sin embargo en la Cumbre sobre Micro-crédito se determinó que 106 millones de personas tenían un préstamo micro en el 2007 y eran muy pobres cuando pidieron su primer préstamo, 97 millones estaban en Asia y un poco más de 2 millones estaban en América Latina. En otras palabras, 78% de los pobres en Asia han tenido acceso a micro-finanzas comparado con solo 24% de los más pobres en América Latina.

Cuando se le preguntó sobre su estrategia para crear el Banco Grameen en Bangladesh, el ganador del Premio Nobel, Muhammad Yunus respondió:

Yo no tenía una estrategia, yo solo hice lo que seguía. Pero cuando mire hacia atrás, mi estrategia era, todo lo que hacen los bancos, yo lo hice al revés. Si los bancos prestaban a los ricos, yo les presté a los pobres. Si los bancos prestaban dinero a los hombres, yo les presté a las mujeres. Si los Bancos otorgaron grandes préstamos, yo otorgué préstamos pequeños. Si los Bancos requerían garantías, yo no las pedí. Si los Bancos requerían un monto de papeleo, mis préstamos eran amigables. Si usted tenía que ir al banco, mi banco iba a su poblado. Si, esta fue mi estrategia. Cualquier cosa que los bancos hicieran, yo hacía lo opuesto.

Esta declaración reconoce una verdad básica sobre el sistema bancario comercial y su incapacidad de servir a los pobres. También nos recuerda que micro-finanzas nunca hubieran existido si las reglas bancarias no hubieran sido rotas. A pesar de ello, cuando nos dirigimos a nuestros presidentes de bancos centrales, superintendentes de bancos, ministros de finanzas y ministros de economía, y a los especialistas de las agencias de asistencia y les pedimos que construyan y regulen las micro-finanzas, no podemos entender porque los resultados parecen mini bancos comerciales y porque todavía no atienden a los más pobres. Así como Muhammad Yunus rompió las reglas bancarias, existen hoy líderes de micro-finanzas que están rompiendo las reglas de micro-finanzas para crear nuevos avances. Cuando se le pregunto a los líderes en América Latina de la micro-finanzas sobre sus principales temas como tópicos para los talleres y plenarios de la Cumbre de Micro-crédito de América Latina y el Caribe en el 2009, el tema más popular fue “Romper las Reglas de la Micro-finanzas para terminar la pobreza: Innovaciones de todas partes del Mundo.”

Una de las innovadoras que expondrán en la Cumbre es Ingrid Munro de Jamii Bora en Kenia. La innovación de Jamii Bora puede proveer lecciones importantes para los problemas más intratables en América Latina. Jamii Bora, que significa “buenas familias” ha ido desde prestar dinero a 50 mujeres mendigas hace diez años en uno de los peores barrios de Nairobi, a dar servicio a más de 200,000 miembros hoy.

Joyce Wairimu es miembro de Jamii Bora. Wairimu fue una de las 50 mujeres mendigas quienes iniciaron la organizar con la fundadora Ingrid Munro en 1999. Munro se llama a si misma una de las personas más rápidas en escalar fuera de la pobreza. En diez años, Wairimu creó seis negocios y ahora emplea a 62 personas. Otro rápido escalador es Wilson Maina. Antes de Jamii Bora, Maina era un ladrón, uno de los criminales más buscados en el barrio bajo de Mathare Valley. Con un préstamo de \$20, Maina creó cuatro negocios y una nueva vida para él y su familia. A lo largo del camino, convenció a cientos de jóvenes a salirse del crimen. Ninguna otra institución micro-financiera en el mundo otorga préstamos a ladrones con éxito.

¿De donde vino la capacidad innovadora de Munro y su sabiduría para desafiar lo convencional? Empezó hace 20 años cuando ella y su esposo adoptaron a tres niños de la calle. Al conocer a las madres de los amigos de sus hijos en las calles –mujeres que eran mendigas – sus ideas crecieron. Cuando Munro, arquitecto y planificador urbano entrenada en Suecia, se retiró del Fondo de Vivienda de Africa en 1999, también pensó que se retiraría del pequeño grupo de 50 mujeres mendigas con las que había estado trabajando. Pero cuando las mujeres le pidieron que no las deje, Munro aceptó quedarse e insistió que ellas tenían que salir de la pobreza por ellas mismas y desarrollar disciplina de ahorro regularmente. Ella les pidió que vinieran a verla todos los sábados con 50 centavos ahorrados. Cuando depositaban los 50 centavos, ellas les daba a cada una dos cucharones de maíz y un cucharón de fréjoles. Ella admite ahora que durante los primeros dos meses, utilizó el seño del maíz y fréjoles gratis para engañarlas y que ahorren. Luego de dos meses, el maíz y los fréjoles desaparecieron, pero las mendigas continuaron ahorrando.

Munro no dejó de otorgar micro-créditos para ayudar a los habitantes de los barrios más pobres. Jamii Bora construyó un pueblo con viviendas decentes y espacio comercial para empresarios, porque como Munro mencionó: “El sueño de toda persona pobre es salir de los barrios bajos, no mejorar los barrios bajos”. Más de 2,000 familias se mudaron de los barrios bajos y pobres al pueblo recién creado llamado Kaputiei. Por la misma hipoteca mensual que pagaban por sus chozas de un cuarto, cada familia vive ahora en una casa de dos dormitorios, un baño, una cocina y una sala. Pero “sub- sub- prestar” funciona porque para calificar para una hipoteca, los residentes tienen que haber repagado con éxito tres préstamos de micro-crédito. Otra de las ideas de Munro y su secreto para el éxito es que Jamii Bora consiste íntegramente de miembros anteriores, que se han destituido previamente.

Propuesta I: Debería haber una Declaración de Sao Paolo como resultado de esta reunión y otra en la Cumbre Ibero-Americana del 2009 cuando los ex - Presidentes y los Presidentes actuales de América Latina se comprometan en tomar la posta para alcanzar con éxito y empoderar a los muy pobres con micro-financiación.

Esto no ha ocurrido hasta ahora porque rompe todas las reglas. Las reglas de la micro-financiación dicen que solo debemos trabajar con los pobres económicamente activos y que los muy pobres no pueden beneficiarse de la micro-financiación porque necesitan redes de seguridad primero. Esta declaración está destinada a fracasar si, al implementarla, nos dirigimos hacia aquellos que protegen estas reglas. Debe haber un compromiso para “romper las reglas de micro-financiación para terminar con la pobreza” y debemos sacar innovaciones de América Latina y alrededor del mundo. Deben hacerse visitas de estudio a programas que están trabajando con éxito con los ultra-pobres: Jamii Bora en Kenia y el Banco Grameen y BRAC en Bangladesh. Debe hacer concursos para determinar que profesionales y que funcionarios de gobierno son los más serios sobre llegar a los ultra-pobres, y un compromiso de enviar a aquellos líderes en los viajes de estudio. Y este grupo de ex presidentes también deben hacer esos viajes conjuntamente con los presidentes actuales. Este tipo de cambio fundamental solo sucederá si estos presidentes dirigen el camino.

Varios meses atrás, líderes de micro-finanzas que trabajan en América Latina presentaron propuestas adicionales de políticas para traerlas a esta reunión.

Propuestas II y III: Crear un marco regulador que (1) permita a las instituciones micro-financieras aceptar y prestar sobre depósitos y (2) no requiera una estructura de propiedad que empuje a las instituciones financieras lejos del alcance de los pobres.

El empuje para permitir que las instituciones micro-financieras reciban ahorros vino de ACCION, Deutsche Bank, BRAC, COPEME, Global Partnerships, y otros. Esto es algo que el Profesor Yunus ha alentado por años. Rick Becket de Global Partnership hizo la siguiente observación sobre ambos puntos:

.... Las instituciones micro-financieras necesitan dar acceso al ahorro para atender las necesidades de los solicitantes de préstamos, bajar sus costos de capital y mantenerse competitivos y sostenibles. Muchas estructuras reguladoras en América Latina presumen o requieren propiedad patrimonial de las instituciones financieras reguladas y por lo tanto limitan o complican los esfuerzos de una ONG de ser regulada, acceder a ahorros, y mantener el control de propiedad total sin presentar propietarios en la ecuación cuyas motivaciones son más económicas por naturaleza (y menos concentradas en los resultados sociales). En cada país podría haber una clasificación reguladora que aliente la propiedad sin fines de lucro de una entidad regulada con total acceso a ahorros, siempre que la institución micro-financiera mantenga tasas financieras y desempeño sólidos (para que los depositantes estén protegidos). Más aún, nos gustaría ver que dichas regulaciones permitan a la institución micro-financiera emplear un rango de modelos de negocios sin restricciones (por ejemplo, integrando servicios educativos y de salud en

bancos comunales). Tal estructura reguladora alentaría al desarrollo de empresas sociales, más en línea con lo que vemos en Asia y alentaría el desarrollo de un “mercado mixto”, donde las empresas sociales y comerciales compitan en un campo de juego más parejo y la gente que vive en la pobreza se beneficie de un rango más amplio de oportunidades en su institución micro-financiera.

Como Mario Otero de ACCION dijo sobre los ahorros: “Aquellos bancos que pueden contar con ahorros como una fuente principal de fondos para prestar son los menos afectados por la crisis financiera global. Lo mismo es verdad en el caso de las instituciones micro-financieras.” Esta no es una propuesta nueva, ha sido implementada muy poco o ha sido mal implementada. Existe también el peligro que esta propuesta pueda ser tomada pero la esencia se pierde por que el plan sigue el modelo más comercial con el que los reguladores están familiarizados y se sienten cómodos.

Propuesta IV: Sobre el problema de tasas de interés, los países deben legislar ya sea sobre reducir las tasas de interés (por ejemplo: haciendo las tasas de interés plano ilegales) o alternativamente pasar legislación sobre préstamos que requieren que todos los que prestan presenten su tasa porcentual anual para todos los préstamos que adquieran sus clientes.

Esta propuesta vino de Chuck Waterfield de Microfinance Transparency. La mayoría en el campo argumentan contra tasas de interés con tapa, incluyendo ACCION y Opportunity International. También hay llamados para proteger al consumidor sobre tasas de interés usureras. María Otero declaró: Las tasas de interés con tapa tienden a desalentar los cargos por intereses con un saldo en declive. Como hemos visto en la India, por ejemplo, 10% por año de tasa de interés por un préstamo de un año amortizado sobre el período íntegro del préstamo es igual a una tasa de interés real de más de 500% por año.”

Propuesta V: Crear fondos nacionales o sub-regionales de alta calidad y autónomos para (1) proveer fondos de préstamos de bajo costo para que las instituciones micro-financieras puedan atender fácilmente a las áreas rurales y (2) construir la capacidad de la institución micro-financiera.

COPEME, Red Financiera Rural, y Micro-Negocios pidieron se provea fondos de préstamo a las instituciones micro-financieras a tasas más bajas para que ellos puedan llevar sus servicios a las áreas rurales o promuevan mejores prácticas en el sostenimiento financiero y administrativo.

Dos ejemplos importantes de programas de crédito rurales en los países latinoamericanos son las Uniones de Ahorros y Crédito (UNICAS) en el Departamento de Lambayeque en el

Perú y CRACS en Honduras. Las UNICAS, que operan bajo un sistema de gerencia autónomo en zonas de alta pobreza, fueron establecidas en el año 2005 y actualmente comprenden a aproximadamente 5,200 familias y manejan 350 uniones de crédito. Estas familias han creado capitales de más de \$300,000 y han hecho, en su corta historia, más de 16,000 préstamos por un valor mayor a 1 millón de dólares. No existen demoras, y no ha habido donaciones, capital semilla o inyecciones financieras. Todo ha provenido de los bolsillos de los miembros, desde esfuerzos administrativos, organizativos y creativos de estas 5,200 familias. Al final del 2008, el Programa Inclusivo de Desarrollo Empresarial Rural (PRIDER) de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) inició dos proyectos adicionales para sectores pobres en Cajamarca con la participación de 60 grupos y 700 familias.

En Honduras, entre 1996 y 2001, el programa del FUNDER (Fundación Para el Desarrollo Empresarial Rural) creó más de 1,800 unidades de ahorro y crédito como CRAC, o Cajas Rurales de Ahorro y Crédito. Estos CRACS cuentan con casi 36,000 familias y otras 7,000 familias que no son socios han sido atendidas por las CRACS. Cerca de 8,800 asociados con FUNDER continúan con sus cosechas tradicionales (maíz y fréjoles) pero han intensificado el uso de recursos a través de pequeños proyectos de irrigación y tecnología, que los ha ayudado a incrementar sus ingresos familiares entre 100% y 200%. Más de 3,600 familias participaron en cadenas productivas, con cosechas de alto valor agregado (mayormente para exportación), y sus ingresos familiares aumentaron entre 400% y 600%. Finalmente, 1,400 familias crearon su propio negocio de agroindustria lo que les ha permitido aumentar sus ingresos familiares por más de 1,000%. En estas empresas, las familias rurales tienen más del 60% de los activos, asegurando su participación en el control y dirección de la empresa. También emplean personal profesional, comercial y administrativo con un alto nivel de profesionalismo.

Estas experiencias en Perú y Honduras demuestran varios puntos importantes sobre las asociaciones de ahorro y crédito rural:

- Estas organizaciones se manejan solas, proveen un ejemplo de democratización en el acceso al crédito de abajo para arriba. Los mismos pobres abren las puertas al crédito y ellos lo administran con total autonomía. No existe paternalismo o asistencia de fuera una vez que la capacidad es desarrollada en el personal local para manejar estas organizaciones.
- Los participantes aprenden habilidades claves, tales como acumulación de activos e inversiones practicando en ello. El manejo autónomo ayuda a aprender prácticas gerenciales, alentando la transición desde la producción de alimentos básicos al intercambio comercial.

- Las tres redes de seguridad para la transición a actividades gerenciales son: propietarios de negocios y compradores aliados, oficinas de desarrollo de negocios locales (ODEL) e instituciones financieras aliadas.

Adicionalmente a las experiencias y propuestas discutidas más arriba, varias otras propuestas de política deben ser consideradas para promover e mejorar el uso de micro-financiación en los países latinoamericanos.

- *Promover a las oficinas de crédito privado para generar más información sobre créditos en el sector micro-financiero y proteger a los clientes para que no se sobreendeuden.*
- *Promover un marco regulador que promueva transparencia en el lado financiero (tasas de interés anual efectivas, eliminación de comisiones) y en el lado social (equilibrio social, impacto en los clientes, estadísticas sobre la población beneficiada).*
- *No permitir a los gobiernos prestar fondos de micro-finanzas directamente a clientes (María Otero, Acción Internacional). A través de los años, ha habido un sinnúmero de fracasos cuando los gobiernos decidieron prestar dinero para empresas productivas, frecuentemente a tasas de interés subsidiadas. Con frecuencia estos esfuerzos han sido políticamente motivados con “bancos para las pobres” que se crearon durante años electorales. Sin un modelo de negocio sostenible, estos bancos fracasaron porque había muy poco esfuerzo hacia una evaluación cuidadosa de la capacidad de los clientes para repagar y casi ningún esfuerzo para asegurar el repago de los préstamos. Una vez más los pobres se quedan sin servicios financieros con quien contar. Estos préstamos también hacen que las instituciones micro-financieras luchen contra la competencia temporal que no juega en el mismo campo. La inclusión financiera se frustra en lugar de promoverse.*
- *Los gobiernos deben crear alguna facilidad para sostener el riesgo del tipo de cambio de su propia moneda y alentar menores costos de capital para las instituciones micro-financieras (Rick Beckett, Global Partnerships). Los mercados financieros han fracasado en permitir acceso a capitales de crecimiento en moneda local para las instituciones micro-financieras en América Latina. La deuda de las fuentes locales es muy limitada. Hay disponible capital de crecimiento en dólares y euros pero las instituciones micro-financieras pero las instituciones micro-financieras están forzadas a mantener una exposición para moneda extranjera en sus estados financieros (la cual es casi siempre mal manejada) o entrar en transacciones costosas que suben sus costos y suben los precios para los préstamos a los pobres. La compensación de riesgos (hedging) no está disponible en muchos mercados, por lo que el riesgo de las transacciones en moneda extranjera es mantenido por la*

institución micro-financiera y por los prestamistas – las dos partes que son las menos capaces de sostenerlo. Los gobiernos podrían crear una facilidad para sostener el riesgo del tipo de cambio de su propia moneda y por lo tanto alentar costos de capital más bajos para las instituciones financieras. Esto podría hacerse en una variedad de maneras, pero la esencia de la oportunidad es para el país (que está mejor capacitado para mantener y manejar el riesgo de la moneda extranjera) para hacerlo, permitiendo así a las instituciones micro-financieras para financiar sus estados financieros desde fuentes locales y/o internacionales. Debido a la crisis en los mercados financieros, el tipo de cambio es más volátil y las instituciones micro-financieras enfrentan una presión importante de liquidez. (Ellos están luchando para financiar sus propios estados financieros). Muchas de ellas están limitando o parando el crecimiento en los préstamos. Las opciones disponibles para las instituciones micro-financieras serían mucho más amplias si ellos pudieran colocar el riesgo del tipo de cambio con otra entidad a menor costo.

Modificar las leyes de seguro social para el sector informal que tiene acceso al seguro social.

Recomendaciones de Política:

- Ampliar el sistema micro-financiero para que se comprometa a prestar créditos micro a los pobres extremos que deseen crear su propio negocio.
- Crear un marco regulador que permita a las instituciones micro-financieras aceptar prestar sobre depósitos y que no requieran una estructura de propiedad como garantía lo cual empuja a las instituciones micro-financieras lejos de los pobres.
- Prohibir las tasas de interés de escala en declive – hacer las tasas de interés “fijas” ilegales y legislar sobre la “verdad en los préstamos” requiriendo que todos los prestadores publiquen su tarifa porcentual anual para todos los préstamos adquiridos por sus clientes. Proporcionar un marco regulador que promueva la transparencia en el lado financiero (tasas de interés anuales efectivas, eliminación de comisiones) y en el lado social (equilibrio social, impacto en los clientes, estadísticas de las poblaciones beneficiadas, etc.)
- Alentar a los inversionistas incluyendo bancos multilaterales de desarrollo para crear fondos de alta calidad, autónomos, nacionales o sub-regionales para que las instituciones micro-financieras puedan aumentar su capacidad y atender mejor a las áreas rurales, y facilitar instrumentos que permitan a las instituciones micro-financieras cubrirse contra el riesgo del tipo de cambio de su propia moneda.
- Las políticas públicas consensuadas de micro-finanzas deberán trascender a los gobiernos para superar exitosamente los retos técnicos e institucionales inherentes al sector (por ejemplo: capacidad de manejo, niveles de confianza interpersonales, tasas

de interés, comunidades aisladas, etc.) La continuidad es vital para lograr el empoderamiento de los pobres a través de programas de micro-finanzas.

Comentarios de los Presidentes sobre el Micro-crédito y la Pobreza.

Eduardo Stein, Guatemala. Hay opositores a la ampliación de micro-financiación en América Central. En primer lugar, los bancos se oponen al cambio de las leyes a favor del micro-crédito. Ellos argumentan que los que proveen micro-créditos, con tasas de interés subsidiadas, se convertirían en competidores legales de sus instituciones, aún cuando los costos de micro-financiación no son atractivos para la banca privada. El crimen organizado es otro oponente de la micro-financiación porque puede debilitar su control sobre las familias y vecindarios. Estas pandillas tienen acceso inclusive a altos niveles de la policía, lo cual crea preocupación por la seguridad y protección de los ciudadanos. Los partidos políticos tradicionales también se oponen al otorgamiento de micro-créditos porque les quita poder. Las presentaciones hoy han demostrado que tenemos las herramientas, pero necesitamos la voluntad política para poner esto en práctica.

Ernesto Samper, Colombia. Debemos tener una revolución sobre los activos de propiedad y sociales para cambiar los términos de la desigualdad, lo que requiere una reforma urbana y rural para hacer las actividades micro-financieras posibles. El setenta por ciento de los pobres en los países latinoamericanos están fuera del sistema financiero. El porcentaje de adultos con acceso a financiación varía de 25% en el Perú a 65% en Chile, con un promedio regional de 30%. Esto significa que el 70% de los latinoamericanos no tienen acceso al crédito o a una cuenta de ahorros. Si estos porcentajes no cambian, las políticas financieras y monetarias no tendrán éxito.

Existen dos enfoques a seguir: ya sea que tenemos micro-financiación con resultados “micro” o permitimos a las instituciones micro-financieras asociarse con la banca estatal y comercial para duplicar sus esfuerzos. Este es un gran reto. Debemos revivir el rol de la banca estatal y superar las limitaciones de la banca especializada que solo le presta a la gente rica, porque cada día las garantías y condiciones son más exigentes, lo cual crea una contradicción. Si no somos capaces de superar este ciclo vicioso, no podemos lograr un impacto masivo y facilitar a los pobres el acceso al crédito.

Nicolás Ardito Barletta, Panamá. Hay aquí dos factores que deben considerarse simultáneamente. Uno de los problemas para que la banca comercial maneje micro-financiación son los costos administrativos. Los costos fijos son los mismos para manejar una línea de crédito grande como lo son para manejar cien pequeños préstamos. Podemos experimentar creando un subsidio para los bancos que tienen líneas de micro-financiación,

para reducir costos y proveer asistencia técnica a micro-empresarios y mejorar su capacidad gerencial.

El segundo aspecto es ayudar a los negocios micro y pequeños a obtener mejores ventajas del sistema formal y utilizar las reglas de juego del mercado. Para hacer esto, debemos otorgar títulos de propiedad para sus terrenos lo que les permitirá mover sus activos y utilizarlos como garantía para préstamos en el sistema formal. Debemos ayudar a los pobres a sacar mejores ventajas del sistema financiero y usar mejor sus propios recursos.

Vinicio Cerezo, Guatemala. El aspecto más importante de estas presentaciones ha sido lo práctico de sus recomendaciones. Debemos dar prioridad a tres áreas. Trabajar con los muy pobres con el apoyo de asistencia internacional y acción más decisiva del gobierno para tomar decisiones políticas. Las reformas legales son necesarias con asistencia técnica de la cooperación internacional para promover bancos de desarrollo en América Latina, que fueron literalmente borrados del mapa debido a políticas del Consenso de Washington. Necesitamos que exista consenso entre los partidos políticos para crear nuevos y eficientes bancos de desarrollo. La clase media en los países de América Latina va a ser víctima de la crisis económica. Me refiero a las familias con ingresos entre \$1,500 y \$3,000 por mes, las que perderán poder adquisitivo y se verán forzadas a modificar sus estilos de vida. El asunto no es solo ingresos, si no también percepción. Debemos tener en cuenta que cuando los gobiernos progresivos en los países latinoamericanos dan prioridad a los pobres, se olvidan de la clase media, y entonces pierden las elecciones en los vecindarios urbanos donde viven dichos sectores. La clase media cree en la democracia y ha sido un aliado en todos los procesos contra los gobiernos militares en la región, pero ahora ha sido abandonada.

Carlos Mesa, Bolivia. Debemos tomar ventaja del ciclo repetitivo de la historia de América Latina, del cual Ernesto nos ha recordado, y recobrar el rol de los bancos de desarrollo, que es parte del renacimiento del Estado en la economía, un tema más allá del micro-crédito. La banca de desarrollo fue un momento importante en la historia económica de América Latina y hoy debe ser rescatada con la condición que los errores del pasado que llevaron a la quiebra y patrocinio político deben ser corregidos. Debemos superar la idea que identifica a los bancos de desarrollos con déficit fiscal y demostrar el potencial de un banco estatal nuevo y más eficiente como un puente entre la banca comercial y las instituciones micro-financieras para ampliar los beneficios del crédito a la gente más pobre.

En las pequeñas economías, micro-financiación juega un rol fundamental porque se adapta a la lógica de los negocios micro y pequeños. En Bolivia, el micro-crédito es tan importante que compite con la banca comercial y provoca que cambie las reglas de juego ofreciendo crédito a los sectores populares. En economías como la de Bolivia y Guatemala, micro-financiación ha trascendido las áreas marginales donde empezó, convirtiéndose en una parte importante de los mercados financieros. En Bolivia representa 30% del crédito total

en el sistema financiero, lo que probablemente no ocurre en economías grandes como Brasil, Argentina o México. La eficiencia ha convertido las micro-finanzas en competitivas.

Un último punto a enfatizar es el acceso al crédito en áreas rurales para desarrollo productivo, porque la mayoría de las instituciones micro-financieras están en áreas urbanas. ¿Cuál es el rol de la tierra como una garantía para la efectiva capitalización de la agricultura? Esto es un problema en Bolivia, donde la reforma agraria devolvió terrenos a los campesinos pero declaro que dichos terrenos no podían cambiar de manos, eliminando así su valor en el mercado. Las familias no pueden vender sus tierras, pero con divisiones sucesivas, han reducido sus parcelas a un solo surco de terreno. La tierra ya no sirve como garantía, por lo que ha perdido su rol como un factor de producción y su utilización como garantía para el sistema financiero. Algunos han querido resolver este impasse, pero el riesgo político es alto.

Vicente Fox, México. Existen dos principios en el tema de acceso al crédito y al ahorro. Existen esfuerzos heroicos micro pero son dispersos y desconectados. No nos olvidemos que una meta deseada es tener igualdad y oportunidad de acceso a productos financieros y al empleo. La meta final es tener un sistema financiera que sirva a todos (compañías y personas) sin discriminación. Para lograr esto, no debe haber competencia entre las instituciones micro-finanzas y la banca comercial. Por el contrario, deben complementarse entre sí. Yo lo veo como una pirámide articulada de instituciones. La relación entre estas instituciones no debe ser vista en términos de competencia, pero como complementos en una pirámide. La micro-financiación es un proceso de capacitación y enseñanza para aquellos que nunca tuvieron la oportunidad de obtener crédito. En la pirámide, una gran cantidad de micro-financieras comerciales han sido creadas con altas tasas de interés, las que han tomado ventaja de las técnicas micro-financieras para posicionar sus productos.

También hay bancos de ahorros y cooperativas que son ahora más competitivos pero con una contribución social fuerte. Los bancos de desarrollo también tienen un rol. Y también lo hace la banca comercial que es apoyada por el ahorro popular. Existen también bancos de segundo piso. Los de arriba están caminando hacia abajo y aquellos abajo están caminando hacia arriba. Debemos acomodar todas estas partes en forma organizada para que desempeñen su función. Micro-crédito ha sido una escuela para transformar a los muy pobres en personas de negocios, empezando con créditos de \$100 y culminando con préstamos de \$10,000, como ocurre en México.

Yo estoy preocupado sobre el tema de la democracia efectiva. Cada día nuestra gente nos pregunta si la democracia que compartimos ha sido capaz de enfrentar los problemas de los pobres. Los ejemplos mencionados hoy prueban que esto es posible con una democracia efectiva, con la condición que también se democratice el crédito, garantizando reglas técnicas y no políticas, lo que es solo posible en democracia.

Fernando de la Rúa, Argentina. Samper nos ha presentado el derecho al crédito como un principio que la mayoría de los pobres de nuestra región no tienen. Años atrás, en el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, creamos una línea de crédito para jubilados de bajos ingresos, la cual adicionalmente a su uso económico, también tuvo un valor emocional porque los incluyó nuevamente en la actividad económica. He estado interesado en el crecimiento de la banca tomando como base cadenas comerciales que usan líneas de micro-crédito para distribuir sus productos. Solo espero que estén bien reguladas para que no se conviertan en un problema para los consumidores.

Los programas de micro-créditos deben estar acompañados de asistencia técnica. El sistema debe tomar ventaja de los recursos existentes para calificar a las personas por lo menos como trabajadores autónomos, dado el alto grado de informalidad en los países latinoamericanos. Micro-finanzas también deben permitir acceso a la medicina en el sistema de salud social. La parte que falta en esta discusión es cooperativismo. Micro-crédito tiene muchos de los mismos valores y las instituciones de micro-crédito tienen mucho de cooperativismo, aún cuando sus beneficiarios no participan en los directorios. Sin embargo hay casos donde esto sí sucede.

Rodrigo Carazo, Costa Rica. Al escuchar a los presentes, siento renacer la esperanza. La crisis financiera global ha demostrado el fracaso de la avaricia institucionalizada. Las experiencias discutidas demuestran que la resurrección de un nuevo tipo de finanzas productivas es posible. El mérito de un buen sistema bancario es convencer y entusiasmar a los clientes para lograr que sus esfuerzos sean una realidad, y esto se está logrando entre los más pobres, lo cual tiene doble valor, en momento cuando las grandes corporaciones financieras han fracasado en esta meta, generando una recesión sin precedentes.

El espíritu empresarial puede verse en los acuerdos rurales de crédito en Costa Rica, creados en 1914, y la cooperativa del bien común que han sido muy importantes para validar la democracia y mantener la paz en mi país garantizando un sistema social, político y económico más justo. Las experiencias que han sido presentadas deben hacernos volver a una simplicidad bancaria que promueve la producción y el empleo, en lugar de la ambición y la búsqueda de ganancias monetarias como el objetivo final del sistema financiero.

Fernando Henrique Cardoso, Brasil. Pienso que hemos tocado un tema que motiva una discusión sobre desarrollo y democracia. Me refiero a un tema ya mencionado por el Presidente Samper, con respecto a la propiedad de los pobres los cuales no tienen manera de asegurar. En Brasil, el Estatuto de la Ciudad tiene mecanismos que garantizan la propiedad personal y mejoran los sistemas de registros de títulos, que permiten mayor acceso al crédito. Los pobres no tienen esa posibilidad. En Brasil, existen programas efectivos para acceder al crédito como PRONAF, que ofrece créditos a productores rurales con subsidios. Aun cuando instituciones que ofrecen acceso al crédito como CEBRAE existen, los más pobres de los

pobres no tienen acceso a estos sistemas oficiales, por que no confían en ellos y tienen miedo. Ellos necesitan sistemas comunitarios que basen sus garantías en el entendimiento mutuo. Las instituciones simples de su propia sociedad local permiten la acción directa de los pobres, que organizan con autonomía y solidaridad. El rol de los bancos de desarrollo ha sido también re-evaluados. En Brasil, BNDES es un banco de desarrollo que ha trabajado bien por algún tiempo y es eficiente. Ofrece tres veces más crédito que el Banco Mercantil, y ha sido un empuje para la industrialización en el país. La clave están en que han sido siempre bien manejados técnicamente, reduciendo el patrocinio político.

Alejandro Toledo, Perú. La banca comercial en general tiene mucho miedo de otorgar créditos a los pobres. Económicamente esto es comprensible. Ellos prefieren prestar 300 millones de dólares a una compañía minera en lugar de prestarle a un lustrador de zapatos. Si no son manejados políticamente y son eficientes y trabajan bien, los bancos de desarrollo pueden ser útiles especialmente para la clase media. El problema es que el tema de la propiedad de los pobres no ha sido resuelto. Se puede otorgar crédito a los pobres extremos, para complementar programas como Juntos en Perú, Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades en México, que son programas de supervivencia y no pueden durar para siempre, porque deben dar paso a una fase siguiente, que es el micro-crédito.

Las mujeres pobres son las mejores economistas del planeta. Debían darles el Premio Nobel. Solo desean una ventana de oportunidad para llevar sus productos al mercado. Son las mejores administradoras de la escasez. Si los niños que recogen basura tuvieran la oportunidad de obtener crédito, escaparían de su situación de vida y muerte. Como Sam dijo en una manera provocativa, aun las prostitutas y ladrones pueden ser objetos de crédito. Años, el Ministro Patrus dijo que aquellos que ya son pobres tienen que tener una gran oportunidad en esta crisis, porque tienen mecanismos creativos para enfrentar la pobreza. Necesitamos crear mecanismos creativos para propuestas de políticas. Debemos aprender que los muy pobres tendrán que enfrentar los impactos de la debacle de Wall Street.

Nicolás Ardito Barletta, Panamá. Hace treinta y cuatro años atrás, el General Torrijos me preguntó si un campesino que visitamos sería un buen riesgo de crédito. Yo le respondí que tenía que calcular el valor de su producción y la tasa en la cual el ahorra. El General dijo que era necesario observar la limpieza de su casa, si sus hijos asistían al colegio y si él cumplía con sus obligaciones comunitarias. Esto lo hizo un buen riesgo de crédito, como las experiencias de micro-finanzas exitosas que hemos analizado aquí hoy.

3.5. Mejoramiento de la Calidad y Justicia en la Educación en América Latina

Un puntal principal para fortalecer la democracia y desarrollo en la economía global del Siglo 21 es invertir en el potencial amplio de la productividad humana en el mundo. Los estados democráticos en América Latina necesitan construir sobre logros pasados ampliando

acceso a la educación y confrontando un nuevo reto importante: ellos deben ecualizar el acceso a educación de calidad para la mayoría de los estudiantes que asisten a colegios mal equipados y con personal pobre. No se puede esperar que los colegios de baja calidad inculquen habilidades para resolver problemas y la confianza necesaria por los niños de América Latina para participar completamente en las instituciones económicas y políticas de su nación. Tan completa participación, a su vez, es fundamental para desarrollar la democracia y para el crecimiento económico sostenible de largo plazo.

La mayoría de niños de bajos ingresos en América Latina también ingresan a los colegios con tremendas desventajas. Sus madres han tenido frecuentemente una pobre nutrición y cuidado prenatal y los niños han sido pésimamente alimentados en sus primeros y cruciales años. Si los niños son de familias indígenas, la probabilidad de ingresar a una escuela con desventaja es aún más alta. Tampoco han sido expuestos a material de lectura u otros tipos de experiencias que los prepararían para el colegio. A no ser que el estado invierta en los niños desde el momento que están en el vientre de sus madres, será muy difícil para ellos salir adelante.

A no ser que estos cambios sean efectuados, los sistemas educativos en América Latina continuarán reproduciendo las enormes diferencias entre los ricos y pobres, entre las poblaciones rurales y urbanas, entre las diferentes regiones dentro de los países, y entre los indígenas y sus compatriotas de origen europeo.

Confrontar la desigualdad no es una tarea política fácil. Significa construir coaliciones entre los líderes empresariales que se beneficiarían de una base más grande de consumidores ampliada a lo que ahora son las clases sociales bajas y los líderes sociales que están ansiosos de reducir la pobreza y la desigualdad, y la clase media, que se siente más amenazada por tales cambios, pero cuyos hijos también en realidad se beneficiarían aumentando los estándares de educación a nivel regional. Las sociedades latinoamericanas que pueden organizar dichas coaliciones son aquellas que serán las más exitosas en construir instituciones democráticas y desarrollo sostenido de largo plazo en la próxima generación.

¿Que nos dicen los últimos veinte años de reforma educativa en América Latina sobre las reformas que debemos enfatizar para lograr las metas de aumentar acceso justo a oportunidades educativas igual, así como a logros personales de los estudiantes? ¿Si queremos mejorar la educación y hacerla más justa, cuales son las reformas principales en que los países latinoamericanos deben invertir? ¿La falta de aumentar los puntajes en las pruebas en la región significa que nada ha cambiado? ¿O mejor, deberían los reformadores tener una mejor concepción de donde los están llevando las reformas? Algunas reformas han funcionado, y nos enseñan mucho sobre como debemos asignar esfuerzos en el futuro. Este Informe trae varios argumentos claves:

- Las reformas de descentralización y privatización de los 80 y 90s no han funcionado en sí para mejorar el desempeño educacional de los estudiantes. En lugar de ello, podrían haber aumentado la desigualdad en el desempeño entre estudiantes de bajos ingresos y altos ingresos. En Chile, por ejemplo, los subsidios a la educación privada probablemente han demostrado que se ha aumentado la concentración de estudiantes de clases sociales altas y bajas en colegios donde ya se concentran estudiantes de la misma clase social. Con estudiantes de clases sociales más bajas concentrados en colegios de clase social baja, los efectos de sus pares y la dificultad de atraer profesores más experimentados a dichos colegios probablemente tengan un efecto negativo sobre los logros de los estudiantes. En Argentina y México, la descentralización regional significa que las provincias y estados pobres probablemente tengan menos capacidad que los estados ricos para manejar sus sistemas educativos, posiblemente aumentando la brecha de logros entre las regiones pobres y las ricas.
- Aún si el desempeño educativo promedio (por ejemplo, puntajes en las pruebas evaluativas) no está mejorando, el desempeño de algunos grupos – como, estudiantes económicamente en desventaja – puede estar mejorando. Esta mejora es importante, especialmente si corresponde a reformas particulares que pueden ser identificadas como responsables del cambio positivo. Primero entre estas reformas potencialmente responsables, está una inversión mayor en nutrición infantil, cuidado de la salud y educación.
- Algunas otras estrategias “del tipo suministro” también probablemente conduzcan a una mejora eventual en el desempeño escolar, especialmente para los estudiantes de bajos ingresos. El incremento en la asistencia a clases de profesores y estudiantes está en los primeros lugares de estas estrategias. La asistencia estudiantil puede ser una función de la participación de los padres en el colegio y la “percepción de la calidad de un colegio” por parte de los padres, que incluye asistencia de los profesores, el número de lecciones por año de matemáticas y lectura, la organización del colegio, y la calidad de la enseñanza.⁹
- La mayoría de los analistas están de acuerdo que los sistemas educativos no pueden realizar grandes mejoras en el *rendimiento del estudiante promedio* sin mejorar la enseñanza. Mejorar la enseñanza requiere una combinación de medidas, incluyendo mejorar la asistencia de los profesores, emplear individuos con más talento y mejor entrenamiento para los puestos de profesores, distribuyendo los profesores más capaces en forma más igual entre colegios, creando un nivel de compromiso entre los profesores de incrementar el desempeño de los estudiantes y mejorar el contenido y el dominio pedagógico del tema, aún a nivel de escuela primaria. Basados en

⁹ Marshall, Jeffery. (2003). *Construye y ellos Vendrán. Tesis de Doctorado No Publicada*. Universidad de Stanford, Facultad de Educación..

investigación actual, podemos ser bastante específicos sobre los tipos de estrategias para mejorar la enseñanza.

- Los sistemas educativos no pueden tampoco lograr grandes mejoras sin directores experimentados de colegio, que saben como mejorar la enseñanza, tienen la habilidad para monitorear los logros de los estudiantes y son eficientes en el manejo de empresas medianas y grandes. Ser un buen director de colegio no es simple, sin embargo la mayoría de los países dan poco o nada de capacitación a los miles de administradores de colegio.
- En muchos países, los sistemas educativos no pueden lograr grandes mejoras sin resolver el problema de la educación de indígenas. Esto implica inversiones significativas en aumentar y mejorar el profesorado bilingüe, crear currícula, libros de texto, y programas participativos que se enfoquen específicamente en mejorar la calidad de la educación para la población escolar indígena.

Bajo el contexto de este nuevo enfoque hacia la inversión educativa, los factores claves relacionados con la oportunidad de aprender y enseñar lo que los reformadores pueden enfocar para mejorar la calidad educativa, principalmente para estudiantes de bajos ingresos, son los siguientes:

- *Una mayor inversión en la infancia.* Esta es probablemente la mejor inversión que el estado puede hacer para mejorar las posibilidades de los niños de bajos ingresos en los colegios. Muchos estudios sugieren que invertir en los infantes, desde la salud prenatal de sus madres hasta colegios de calidad, genera un retorno social muy alto.
- *Aumentar el número de horas de clase por día y año para un estudiante promedio, y especialmente para los estudiantes de bajos ingresos e indígenas.* Las horas de clase tienen que ser estimadas utilizando las horas requeridas ajustadas a tres factores: ausentismo de los profesores, ausentismo de los alumnos y pérdida de días debido a huelgas del magisterio. Las primeras dos son difíciles de medir pero son (o deberían ser) indicadores importantes para medir la reforma educativa. Lo mismo debería ser la reducción de los días de huelga. Si las horas reales en los salones de clase están aumentando, es probable que el desempeño de los alumnos también mejorará. En algunos países o regiones donde el ausentismo o menos horas de clase son temas importantes, aumentar las horas de clase sería el objetivo más importante de la reforma educativa. Como un profesor de educación primaria de un colegio de bajos ingresos me preguntó: ¿Cómo puede esperarse que aumentemos los niveles de desempeño de estos estudiantes si solo los tenemos en clase tres horas y media por día?
- *Ecualizar la distribución de profesores (de acuerdo a su educación y experiencia) entre los colegios con alumnos de diferentes antecedentes socio-económicos.* Cuanto más polarizada sea esta variable, más desiguales serán los colegios y menos probable

que los programas de gobierno puedan cerrar la brecha de desempeño de los alumnos de bajos ingresos.

- *Dar estrecha atención a los sueldos de los profesores de acuerdo a su nivel de educación comparada con otros profesionales con la misma educación.* Se deben hacer comparaciones dentro de grupos de género, considerando a los hombres y mujeres separadamente. Cuando los profesores sean pagados igual en relación a otros profesionales con los mismos niveles de educación, se podrá reclutar más individuos calificados a la enseñanza. Estas condiciones harían que las reformas dirigidas a levantar los estándares educativos tengan mayor probabilidad de éxito.
- *Aumentar el contenido y habilidades pedagógicas de la gente joven que ingresa a la profesión de profesor.* La calidad de la capacitación de los profesores antes de ser contratados es uno de los problemas más grandes que enfrenta la reforma educativa. ¿Si los profesores no tienen un nivel alto de entendimiento de matemáticas, lenguaje y ciencias, como podrán enseñar esos temas con un currículo más difícil y con más reto? En ciertos países, esto incluye el mejor reclutamiento y la mejor preparación de profesores bilingües para enseñar en zonas indígenas.
- *Cambiar radicalmente la capacidad de los profesores ya contratados.* La fuerza actual de profesores tienen que ser llevada a altos niveles de conocimientos y habilidad pedagógica.

En la mayoría de países de América Latina, los gerentes de centros educativos hacen muy poco del tipo de gerencia que está asociada con compañías eficientes y bien manejadas en el mundo en desarrollo. Como quiera que en los países de América Latina se gastan millones de dólares cada año comprando computadoras para los alumnos de colegios, es posible que los directores de colegio tengan computadoras pero no sepan como usarlas. Adicionalmente los sistemas de información que pueden ser útiles para los directores para manejar mejor lo que está sucediendo en sus colegios, y para los directores distritales manejar que está pasando en su distrito, prácticamente no existen y aún cuando si existen, muy pocas personas saben como usarlos.

Los sistemas de supervisión educativa en América Latina son casi inexistentes. Donde si existen los inspectores escolares no están suficientemente entrenados en liderazgo ni llegan a los colegios lo suficientemente frecuente para ser líderes efectivos. Su rol es generalmente solo asegurar que los colegios estén utilizando el Curriculum, pero no se aseguran que se esté usando en forma óptima.

Ya que la mayoría de analistas educacionales están de acuerdo que el liderazgo educativo es crucial para mejorar la educación, la lección debería ser clara: capacitar a gerentes educativos debe ser una alta prioridad y debe serlo a nivel nacional. Adicionalmente, la

capacitación de gerencia educativa necesita ser vista en los mismos términos que la capacitación gerencial de alta calidad en el mundo empresarial.

Aún con todos estos esfuerzos, es importante notar que el éxito de las políticas educativas depende del éxito de políticas macro-económicas que aumenten las oportunidades para que los jóvenes mejor educados puedan utilizar sus capacidades en el mercado laboral, asimismo logrando una plena participación social y política. El valor de la educación es, en gran parte, una función de la amplia expresión económica, social, política y cultural del individuo y del colectivo nacional.

Recomendaciones de Política

Para resumir, tomando como base lo que sabemos sobre como los sistemas educativos aumentan el conocimiento de la sociedad, la Agenda Social recomienda un número de maneras en que los países de América Latina pueden mejorar como sus niños – particularmente niños de bajos ingresos – pueden aprender y como se puede hacer la educación más equitativa.

- Los resultados de una buena enseñanza se inician con un buen cuidado prenatal, buena nutrición y cuidado de la salud infantil y buena educación temprana en colegios de calidad. Los gobiernos de América Latina necesitan establecer los grupos de bajos ingresos e invertir en todas estas inversiones de capital humano desde la infancia. Poner como objetivo a los estudiantes de bajos ingresos con cambios educacionales “simples” que ayudarían a aumentar la oportunidad de aprender es una de las estrategias menos costosas para los países de América Latina para mejorar la calidad educativa para los estudiantes de bajos ingresos. Este enfoque incluye aumentar el tiempo de contacto de los estudiantes con los profesores, tanto a través de la asistencia a clases de alumnos y profesores y a través de días de clase más largos. También involucra proporcionar materiales de lectura gratis, a través de ferias de libros, construir bibliotecas en los colegios y mejorar el acceso a Internet. Se deberán otorgar transferencias condicionadas de efectivo a las familias de bajos ingresos para aumentar la asistencia de los alumnos al colegio. Concentrándose en estos objetivos “simples” y fáciles de medir, las estrategias educativas tienen una buena oportunidad para mejorar los logros de los estudiantes de bajos ingresos en corto tiempo.
- Más allá de estas formas de aumentar la oportunidad de los alumnos de aprender, los medios principales para mejorar la calidad de la educación en cada nivel de los colegios es aumentar la calidad de la enseñanza en clase. Este objetivo requiere un esfuerzo mayor por parte de los países de América Latina, ya que involucra una reforma radical de la educación de profesores antes de ser contratados, encontrar el

nivel correcto de sueldos para los profesores para hacer atractivo convertirse en profesor y radicalmente mejor la capacidad de manejo para monitor y guiar la instrucción en el sistema educativo. Los gobiernos deben considerar implementar programas exitosos tales como la *Escuela Nueva* en Colombia, que se concentra en desarrollar profesores bien entrenados para los colegios rurales y urbanos de bajos ingresos. También deben crear academias nacionales y regionales para capacitar a directores de colegios altamente calificados que pueden ser líderes. Nada de esto es barato, ya sea financiera o políticamente. Tampoco será simplemente logrado a través de sistemas de pruebas o cambios organizacionales en el manejo de la educación, tales como la descentralización o privatización. Por otro lado, mejorar la calidad de los profesores y el manejo de los colegios beneficiará a todos los alumnos en el sistema, no solo a los pobres. Esto ayudaría a movilizar el apoyo a las reformas por parte de las familias de clase media.

- Al aumentar considerablemente el número de profesores de alta calidad, los gobiernos de América Latina pueden asegurar los profesores que enseñan en colegios rurales, colegios urbano-marginales y colegios con grandes números de alumnos indígenas, serán capaces de entregar educación de alta calidad a dichos alumnos. No obstante, los gobiernos necesitan implementar sistemas de asignaciones y recompensas para los profesores, complementados con programas de apoyo a la educación rural tales como *Escuela Nueva*, y el reclutamiento y capacitación de profesores que hablen los idiomas indígenas, garantizando a la vez buenas carreras para aquellos que enseñen en estas condiciones con más reto. Los gobiernos tienen que asegurar que la calidad de los profesores sea mejor distribuida. Acceso igual a una buena educación para todos los niños en América Latina es indispensable para construir una democracia sostenible en la región.
- Los que elaboran políticas debe diseñar sistemas nacionales y regionales para evaluar los colegios y hacerlos más responsables de la enseñanza. Es crucial mantener y mejorar el promedio de rendimiento y las tasas de culminación a niveles más altos de enseñanza y el sistema educativo proveer más acceso a aquellos niveles de grupos no atendidos.

Comentarios de los Presidentes sobre el mejoramiento de la Educación en América Latina.

Nicolás Ardito Barletta, Panamá. En Panamá, el 57% de los pobres son jóvenes. Esto indica que la inversión en capital humano es esencial, particularmente la inversión en educación pre-escolar y en mejor nutrición para los más jóvenes. Sin tal inversión en la infancia, la capacidad de los pobres de aprender se reduce significativamente en 30%. Otro

problema es que aún con educación primaria universal, solo cerca del 60% de la juventud latinoamericana ha asistido a colegios de educación secundaria – muy pocos para proveer la base de una sociedad con conocimientos. Adicionalmente, la administración de la educación en América Latina es un serio problema. Frecuentemente cuarenta o mas personas reportan a un gerente- esto es altamente ineficiente y contrario a los métodos de gerencia moderna caracterizados por grupos pequeños y eficientes. Finalmente necesitamos contar con la participación de profesores en los esfuerzos nacionales educacionales. Los sistemas educativos tienen que dar a los profesores incentivos y asegurarles que si ellos hacen una diferencia en el logro de las metas educativas, serán compensados por ello. Cada colegio debe ser considerado una empresa y su meta debe ser producir jóvenes educados, y cada director de colegio debe ser un gerente capaz de estimular a los profesores a cumplir con los objetivos educativos.

Rodrigo Borja, Ecuador. La revolución digital actual ha ayudado a crear una sociedad de conocimientos, donde las imágenes, ideogramas y sonidos constituyen la materia prima de la producción moderna. El conocimiento de la sociedad es dinámico, y existe una tendencia que el conocimiento sea altamente concentrado, exacerbando la concentración de propiedad física. Se puede producir un abismo entre aquellos “conectados” y aquellos “desconectados”. Nuestra respuesta debe ser expandir la información electrónica y la difusión de conocimientos a través de la disponibilidad masiva de computadoras.

Vicente Fox, México. Nuestras metas deben ser que todos los jóvenes tengan acceso al colegio, mejorar la calidad de la enseñanza que reciben, implementar sistemas de evaluación para controlar su rendimiento y publicar los resultados de dichas evaluaciones en forma pública y transparente. La evaluación educativa en México fue atacada por los profesores, pero ha sobrevivido a dichos ataques – afortunadamente – porque es una manera de asegurar mayor responsabilidad en el sector público. Necesitamos también ofrecer nuevas posibilidades para conectarse en los colegios – en México – pizarras electrónicas han sido instaladas en todos los colegios.

Fernando de la Rúa, Argentina. Creo que estamos yendo inexorablemente hacia mejorar la educación pero necesitamos movernos rápido – los grandes cambios introducidos por la revolución informativa sugieren que no podemos demorar estas mejoras. La tecnología ahora nos permite reducir el costo del acceso a la enseñanza. Sin embargo, necesitamos aplicar estas tecnologías de manera que reduzcan la desigualdad en la cantidad y calidad del acceso a la educación. Quisiera enfatizar varios puntos de la presentación de Martin Carnoy: la primera es que la educación no es solo un gasto corriente, es una inversión. Lo segundo es que la baja calidad de la educación en la región simplemente no afecta a los hijos de los pobres, pero también a los hijos de los ricos, porque ellos, también, salen perdiendo en el cambio. Tercero, los profesores son los agentes principales en el proceso educativo, y para reclutar a las mejores personas a la enseñanza, necesitamos aumentar los sueldos y mejorar las condiciones de trabajo. Cuarto, el proceso de evaluación de la educación tiene que

centrarse en desarrollar en forma constructiva las capacidades de los profesores. Quinto, necesitamos más participación de los padres en los colegios y un mayor compromiso de ambos, las familias y los alumnos con la educación. También pienso que es importante promover la cultura de la lectura y entregar libros gratis a los alumnos de manera que los libros sean suyos. En mi gobierno, nosotros promovimos la lectura de periódicos en los colegios. Yo apoyo la necesidad de hacer algo en relación al ausentismo de los profesores y alumnos, que implica que el Estado tiene que tener más valor como una institución y que los trabajadores del sector público tienen que tener un sentido del deber y de la obligación y orgullo de lo que hacen. Necesitamos enfrentar el grave problema de la droga en los colegios. En alguna forma hemos perdido la noción de la responsabilidad educativa, tanto en el Estado como en la sociedad en su conjunto. Necesitamos recuperar la responsabilidad con un compromiso histórico en la educación no solo para transmitir conocimientos en una forma más equitativa, si no para transmitir valores democráticos que son esenciales para combatir la violencia y el autoritarismo.

Carlos Mesa, Bolivia. La información de que la educación descentralizada no ha funcionado en la región tiene que ser estudiada y evaluada porque no todos los casos son iguales. ¿Más control local provee mayor acceso a la educación? En la mayoría de casos, pienso que sí, pero esto es un problema que amerita mayor estudio detallado. Otro aspecto clave de la educación es el carácter político, reflejado en los sindicatos de profesores. Frecuentemente este es el factor más importante en el cambio cualitativo del sistema, que es tan esencial para determinar como orientar a los sindicatos para que trabajen por en lugar de contra las mejoras de calidad. Esta es una política real, no técnica, un problema que tiene que ser confrontado políticamente. Otro tema clave en los países con poblaciones indígenas importantes es la educación inter-cultural y bilingüe. La opción del idioma de instrucción es un básico determinante del sistema educativo que tiene que ver con el proceso de socialización y el desarrollo y preservación de estas poblaciones y su cultura. Adicionalmente, necesitamos tener un enfoque de niveles múltiples hacia la educación, salud y nutrición en los niveles preescolar y de primaria y un enfoque de niveles múltiples sobre el tema de la violencia en los colegios. Por tanto, para enfrentar los problemas principales en la educación – particularmente, la educación para los pobres – en América Latina, tomará más que concentrarse en nuevas tecnologías. Debemos definir que creemos en relación al profesor y al alumno y por el proceso de enseñanza. ¿Cómo vamos a educar a los niños del Siglo 21 con el enfoque mental del Siglo 20 en el contexto de culturismo múltiple o inter-relacionado? ¿Cómo podemos reconciliar cerrar lo digital con la enseñanza basada en libros? Estas son preguntas que necesitamos contestar para cambiar nuestros sistemas educativos.

Rodrigo Carazo, Costa Rica. Necesitamos mirar hacia la diversidad, no la homogeneidad en nuestros sistemas educativos. El idioma es clave. En Costa Rica, hemos hecho esfuerzos importantes para que los once pequeños grupos hablen y protegen su idioma y cultura. Otro elemento esencial para mejorar la calidad educativa y respetar y promover la diversidad es la actitud y la calidad de enseñanza de los profesores. No se puede ser un profesor a no ser que

ames a tus alumnos como un padre – se necesita tener solidaridad con ellos. Los profesores no pueden correr a hacer otras tareas burocráticas o seguir sus propios intereses. Por lo tanto, la calidad de la educación depende del sentido de profesionalismo de los profesores y su amor al trabajo que hacen tanto como su capacidad de enseñar bien. Educar no es instruir, es una vocación de vida, comunicación y la transmisión de valores y como enfrentar los retos de la vida.

3.6. Seguridad Alimenticia y Reducción de la Pobreza

Una parte crucial de la pobreza es el hambre. Aunque eliminar el hambre no elimina la pobreza, si ayuda mucho en reducir el impacto negativo de la pobreza en la productividad y sus efectos intergeneracionales. Una política de seguridad alimenticia bien pensada es el elemento principal de una estrategia para asegurar que todos los miembros de una sociedad tienen acceso a una adecuada alimentación.

En las últimas cuatro décadas, América Latina ha pasado por tres etapas de definición e implementación de políticas de seguridad alimenticia.

- En los años 70, los precios altos del petróleo y el alza concomitante en los precios de los alimentos y la inestabilidad mundial en la producción de alimentos condujo a una concentración en resolver el problema de *disponibilidad* de alimentos o sea resolver la inseguridad alimenticia crónica.
- Desde mediados de los 80 hasta el principio de los años 2000, el enfoque en la seguridad alimenticia cambió de una concentración en el suministro a una concentración en la demanda, específicamente en mejorar el acceso a los alimentos para ciertos grupos de familias e individuos. Nuevas nociones, tales como el derecho a los alimentos y la vulnerabilidad del acceso a los alimentos debido a los cambios económicos (seguridad alimenticia *transitoria*) empezaron a surgir.
- En el siglo 21 dado un mayor aumento en el suministro global de alimentos en América Latina, la concentración ha cambiado a reducir la inseguridad alimenticia y la vulnerabilidad para ciertos grupos.

El énfasis en la expansión en la provisión de alimentos en América Latina en los años 50, 60 y 70 condujeron a políticas nacionales que promovieron la producción de alimentos, tales como los subsidios de producción, adoptando semillas de productos de alto rendimiento (maíz, por ejemplo) y a mantener los precios de los alimentos en bajos niveles.

Con la crisis financiera de los años 80 – la “década pérdida” del desarrollo de América Latina- y el cambio hacia reformas neo-liberales caracterizados por la desregulación de los mercados, y se dismantelaron intervenciones agrícolas estatales. Los resultados de estas reformas variaron entre los países latinoamericanos, pero en general, condujeron a mayor estabilidad económica, un aumento en las exportaciones, pero a mayor pobreza y más desigualdad. El crecimiento de los productos agrícolas de exportación tuvo un impacto negativo sobre los pequeños productores, y aumentó la pobreza rural. Simultáneamente las actividades no agrícolas aumentaron en las áreas rurales y las agencias internacionales pusieron más énfasis en el desarrollo rural sostenido a través de dichas actividades no agrícolas.

La producción de alimentos en América Latina se expandió significativamente entre los años 90 y principios de los años 2000, como se refleja en las siguientes tablas 3 y 4:

Tabla 3. América Latina y el Caribe: Indicadores seleccionados de Desarrollo Económico y Producción Agrícola 1990-92 al 2004-06

Indicador	1990-92	2000-02	2004-06
PBI per capita (US\$ 2000)	3,427	3,871	4,169
Crecimiento del PBI per-capita (% anual)	1. 04	-0. 19	4. 10
Crecimiento de la exportación de bienes y servicios (% anual)	6. 65	4. 37	9. 27
Población Rural (% del total)	28. 54	24. 26	22. 66
Valor agregado de la agricultura (% del PBI)	8. 54	6. 43	6. 64
Crecimiento del valor agregado en la agricultura (% anual)	1/41	2. 38	3. 24
Valor agregado de agricultura por trabajador (US \$2000)	2,151	2,729	3,107
Crecimiento del valor agregado de agricultura por trabajador (% anual)	1. 67	2. 90	3. 31
Crecimiento en rendimiento por hectárea de cereales (% anual)	5. 04	1. 13	1. 47
Indice de Producción Alimenticia (1999/2001=1)	74. 4	102. 8	113. 8

Crecimiento en la producción de alimentos (% anual)	2.7	2.8	1.9
Exportaciones de alimentos (% del total de productos exportados)	21	17	16
Crecimiento de la exportación de alimentos (anual %)	-0.43	2.79	4.39

Fuente: Banco Mundial (2008). *Indicadores Mundiales de Desarrollo*

Tabla 4. Suministro de Energía Alimenticia por Región en el Mundo (kilo/calorías/persona/día)

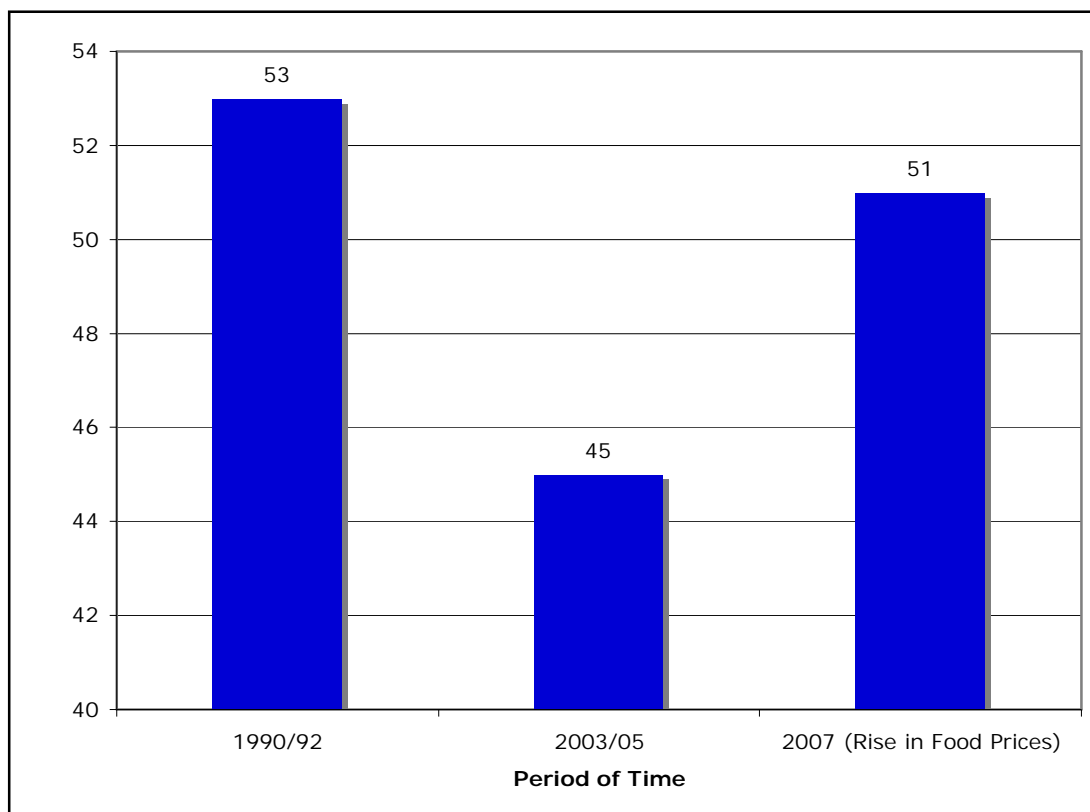
Región	1990-92	2002-04	Cambio (%)	Crecimiento Anual (%)
Mundo	2640	2810	6.44	0.52
Países en desarrollo	2530	2670	5.53	0.45
América Latina y el Caribe	2700	2880	6.67	0.54
México	3100	3170	2.26	0.19
América Central	2390	2380	-0.42	-0.03
Caribe	2350	2650	12.77	1.01
América del Sur	2660	2870	7.89	0.64

Fuente: FAO (2008)

En verdad con el promedio de requerimiento diario de 2,200 kilo/calorías, con la excepción de Haití, la región tiene un excedente de energía alimenticia. Excepto en el caso de América Central, dicho excedente ha continuado creciendo en los años 90. Dicho esto, la población de los países de América Central está todavía casi por encima del requerimiento nutricional mínimo diario, y la proporción de su población que está mal nutrida aumentó del 17% al 19% en los 12 años, 1990-92 al 2002-04, mientras que la proporción de aquellos desnutridos en América del Sur cayó del 14% al 9%.

No obstante, algunos países en América del Sur continúan teniendo altos niveles de desnutrición infantil, con Ecuador, Bolivia y Perú (los países con las poblaciones indígenas más grandes) con un nivel de casi 30% a principios de los 2000 (CEPAL 2008). La Figura 4 muestra, que el aumento de precios de los alimentos en solo dos años (2005-2007) causó que la desnutrición aumentara nuevamente, anulando largamente los beneficios logrados en la producción de alimentos en los 90. Los precios que más subieron fueron esos de los productos base – trigo, arroz, aceite vegetal y leche. Por lo tanto, el aumento de precios golpeo más fuerte a los pobres y tuvo un impacto negativo en la distribución de ingresos.

Figura 4. Población desnutrida en América Latina y el Caribe - 1990-2007.



FAO (2009). FAOSTAT. <http://faostat.fao.org/site/562/default.aspx>. Naciones Unidas (2009). *Informe de las Metas de Desarrollo del Milenio*. http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2009_ENG.pdf

Por tanto, con la provisión global de alimentos casi resuelta, la atención se dirigió a desarrollar estrategias de seguridad alimenticia que se centren en las poblaciones más vulnerables en la región. Eliminar el hambre se ha convertido en una prioridad. La estrategia de hambre-cero en Brasil ha motivado a otros países de la región a adoptar estrategias similares. Algunos países (Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala y Venezuela) han decretado leyes en relación a seguridad alimenticia.

Aunque la mayoría de países de América Latina - Brasil es una excepción notable – no han tomado acciones coordinadas bajo el título específico de “seguridad alimenticia”, considerable acción está siendo tomada en la región como parte de diversas áreas de política, por ejemplo (a) pequeña agricultura y desarrollo rural, (b) bienestar social y alimentos, (c) asistencia en la salud y nutrición y (d) educación y capacidad en la alimentación y nutrición.

El apoyo a los pequeños agricultores y el desarrollo rural tienen una larga historia en América Latina. Estos programas pueden tener gobiernos comprando productos agrícolas de pequeños agricultores para utilizarlos en programas de nutrición escolar, la transferencia de tecnología agrícola, capacitación, subsidios de inversión, etc. El propósito es producir simultáneamente más y mejores cosechas, mejorar el mercado para los productos agrícolas y aumentar los ingresos de dinero para la unidad productiva. Adicionalmente, muchos programas en áreas rurales pobres intentan aumentar el ingreso de familias rurales desde actividades no agrícolas otorgando créditos para invertir en tales actividades o dando capacitación.

Los programas sociales y de alimentos consisten en transferencias condicionadas de efectivo (ya discutidas en una sección separada) y programas que proveen acceso directo a los alimentos, tales como los Programas de Alimentos para Colegios. Los Programas de Alimentos para Colegios cubren cerca del 60 por ciento de los niños latinoamericanos en edad escolar, dándoles desayuno o un refrigerio al medio día. En muchos casos, esto constituye la única comida que estos niños comen en un día. Aun así, el Programa no reduce la desnutrición para los niños en edad preescolar. Otros programas proporcionan alimentos para los adultos a través de Restaurantes Populares, Restaurantes Sociales, y otros programas de entrega de alimentos y servicios de comida.

Los programas de asistencia nutricional de salud se centran principalmente en las madres embarazadas y las madres con niños muy pequeños, para cubrir las deficiencias nutricionales de las mujeres de bajos ingresos y sus niños. Estos programas se están extendiendo: en el año 2000, la provisión de nutrición adicional a madres y bebés alcanzó solo 25% de los niños menores de tres meses, y en el 2008 la cifra fue 38%. Tales programas existen principalmente en El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Brasil y Chile y consisten principalmente en la distribución de productos alimenticios fortificados para poblaciones objetivo.

La educación y capacitación en alimentos y nutrición apoyan a los grupos que enfrentan altos riesgos de estar desnutridos y quienes se beneficiarán particularmente de los altos beneficios de estar bien alimentados – son principalmente escolares de bajos ingresos, madres lactantes y sus pequeños hijos y otros adultos que sufren de inseguridad alimenticia crónica o temporal. La mayoría de tales programas es implementada como parte de las actividades de salud primaria o actividades que ofrecen educación para adultos. Se encuentran incluidos en

esta categoría de programas la currícula escolar que enseñan sobre alimentos y nutrición. Aunque estos son bastante raros en América Latina, gradualmente están siendo incorporados.

Resumiendo, el problema principal de seguridad alimenticia en la América Latina de hoy es asegurar que los latinoamericanos de bajos ingresos reciban nutrición adecuada, y que los programas dirigidos a aumentar los ingresos de los agricultores pobres de la región, sean integrados con programas de transferencias condicionadas y programas que distribuyan alimentos a los grupos que mayormente sufren desnutrición y para quienes una mejor nutrición puede hacer una gran diferencia – por ejemplo en los niños pequeños, escolares y madres embarazadas.

Recomendaciones de Políticas:

- Ampliar los programas que compran alimentos a los pequeños agricultores para ser utilizados en programas de nutrición y que proveen a los agricultores capacitación, subsidios de inversión y tecnología para aumentar la productividad. El propósito de esta política es producir simultáneamente más y mejor, y también mejorar los productos agrícolas y aumentar los ingresos de dinero de la unidad productiva.
- Apoyar las transferencias condicionadas de efectivo que pueden ser utilizadas por las familias muy pobres para comprar alimentos.
- Implementar currículos y programas en los colegios para enseñar a adultos sobre la alimentación saludable y nutrición. Los grupos objetivo que enfrentan particularmente altos riesgos de estar desnutridos y que obtendrían particularmente altos beneficios de una adecuada nutrición (principalmente niños de colegios de bajos ingresos, madres lactando y sus pequeños hijos, y otros adultos que sufren inseguridad alimenticia crónica o temporal).

Comentarios de los Presidentes sobre Seguridad Alimenticia y Pobreza

Ernesto Samper, Colombia. Como la presentación lo sugiere, necesitamos distinguir el impacto sobre la pobreza y la nutrición de la falta de disponibilidad de alimentos y de los altos precios de los alimentos, que ponen a los productos básicos lejos del alcance de los pobres. En este debate, un tema no resuelto es el posible desplazamiento de la producción de alimentos por el uso de productos alimenticios para bio-combustibles. Por ejemplo, la casaba es un alimento básico de la población amazónica de Colombia y su precio ha subido rápidamente por su demanda para bio-combustibles. Igualmente, la demanda de maíz para bio-combustibles en los Estados Unidos ha incrementado el precio de las tortillas en México. Los aumentos en los precios del petróleo también han empujado los precios de productos agrícolas y muchos precios de productos agrícolas también suben en parte por especulación

futura. Por tanto, la paradoja es que la región está produciendo muchos más alimentos y exportando pero al mismo tiempo está comprando alimentos a precios mucho más altos. Tenemos también que darnos cuenta que el calentamiento global, y el aumento resultante de sequías e inundaciones tendrán un mayor impacto en los pobres, que son más vulnerables a tales desastres. Adicionalmente, los subsidios agrícolas en los Estados Unidos y Europa continúan distorsionando la agricultura mundial y las negociaciones de Doha Round han fracasado en cambiar esta situación. Los países latinoamericanos necesitan reiniciar el diálogo con la Unión Europea sobre subsidios agrícolas, en adición al tema migratorio.

Rodrigo Carazo, Costa Rica. Un problema serio de seguridad alimenticia en Costa Rica es la disponibilidad y los precios de las semillas. El acuerdo de libre comercio firmado por mi país dio prioridad al uso de semillas importadas patentadas en lugar de aquellas producidas localmente. Esto ha limitado la disponibilidad de insumos agrícolas y ha reducido el suministro local de alimentos. Necesitamos también promover la diversidad de cultivos en la agricultura de los campesinos. Esto dejaría a los pequeños agricultores menos vulnerables en relación de los altos precios de alimentos.

Fernando De la Rúa, Argentina. Tenemos que dar prioridad a la nutrición infantil como parte de la política de seguridad alimenticia. La inversión tiene implicaciones positivas para la reducción de la pobreza y sobre el futuro de la educación y salud en nuestras sociedades. La exportación de productos agrícolas generalmente no afecta los precios locales. Pero cuando las exportaciones tienen imposiciones tributarias como en la Argentina, esto aumenta los costos de los productores agrícolas y reduce la producción local de alimentos. Asimismo, las patentes sobre semillas nuevas y mejores están generando distorsiones inaceptables permitiendo a las grandes empresas que producen semillas alteradas genéticamente se apropien de las ganancias que son generadas.

Carlos Mesa Gisbert, Bolivia. Quisiera reconocer el apoyo a esta reunión por parte de la Corporación Andina de Desarrollo y la National Endowment for Democracy. El debate entre representantes del sector privado, académicos y la sociedad civil es muy productivo en la búsqueda de alternativas que superen las posiciones polarizadas del Estado versus el mercado, o el neo-liberalismo versus el estatismo (¿democracia social?).

Las patentes de semillas de mayor rendimiento son un problema mayor entre los países andinos y Europa. Las semillas transformadas genéticamente han aumentado la producción de soya en Bolivia aún cuando están siendo usadas ilegalmente. Esta es la respuesta de mi país al uso indiscriminado de tales semillas en Brasil, ya que es imposible para Bolivia

competir utilizando insumos tradicionales.

Vicente Fox, México. México ha firmado un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá que ha resultado ser muy beneficioso para México. Aun si los subsidios agrícolas en los Estados Unidos y Europa hacen daño a nuestra producción agrícola y reducen los ingresos de los productores locales, reducen también el precio y calidad de los alimentos importados para los consumidores locales. No podemos siempre beneficiar a todos. Sin embargo, si necesitamos reducir nuestra dependencia en alimentos importados y mejorar la calidad y seguridad de la producción local de alimentos.

Nicolás Ardito Barletta, Panamá. Hemos estado conversando sobre estrategias y prioridades de mediano plazo que necesitan empezarse ya. Para desarrollar estas estrategias, necesitamos analizar los problemas tanto de oferta y demanda, porque tienen características específicas. En el caso de la oferta, China y Australia han tenido cosechas más pequeñas y esto ha puesto presión en los precios mundiales de los alimentos. Sin embargo, esta situación está cambiando y los precios están bajando lentamente. Es verdad que la demanda de los chinos y los hindúes está aumentando, pero es posible que la oferta mundial también aumente, reduciendo así la presión hacía arriba sobre los precios en el mediano plazo. La mejor manera de asegurar esto es aumentando la innovación tecnológica en la agricultura y aumentando la oferta local de insumos agrícolas. Necesitamos políticas que aumenten los insumos agrícolas orgánicos para reducir el impacto de los costos de los fertilizantes basados en la petroquímica. La producción agrícola de las familias de agricultores de bajos ingresos (que son probablemente desnutridos) necesita ser mejorada a través de innovaciones tecnológicas, pero también necesitamos proporcionarles educación para mejorar su selección y uso de alimentos.

En el lado de la demanda, el problema central son los bajos ingresos y el desempleo entre los pobres. La pobreza puede ser reducida a través de la educación, salud y ofreciendo más oportunidades de trabajo. Los subsidios son necesarios para mejorar la nutrición de los niños, pero no pueden resolver la pobreza de los adultos en general. Las transferencias condicionadas de efectivo son nuevas y exitosas y tienen resultados positivos en las áreas rurales porque mejoran los ingresos y la nutrición, la educación y las prácticas de salud de las partes más vulnerables de la población, pero no reemplazan los programas que aumentan la producción y el empleo.

3.7. El Cuidado de la Salud y la Nutrición en la Lucha contra la Pobreza

Como en el caso de la educación, el cuidado de la salud es una inversión clave en el capital humano de una nación. Es difícil imaginarse una sociedad productiva que no es una sociedad saludable, y es difícil imaginarse a los niños desnutridos y enfermos realizar su

potencial para adquirir los conocimientos y habilidades necesarias para ser miembros de las sociedades del Siglo 21.

América Latina ha logrado gran progreso en mejorar el acceso al cuidado de la salud y en reducir los indicadores más comunes de mala salud. Sin embargo, la región todavía tiene que recorrer una gran distancia para proveer servicios de salud adecuados a los pobres y asegurar que la desnutrición sea erradicada.

Muchos de los grandes asesinos en América Latina son las enfermedades de los pobres. Cerca de 300,000 latinoamericanos han muerto por causa de enfermedades infecciosas y parasíticas, la tercera causa más grande de muerte en la región después de las enfermedades del corazón y el cáncer a principios de los años 2000. Los datos sobre muerte por causa de la tuberculosis nos dicen: la tuberculosis aunque está reduciéndose en casi todos los países de la región, en algunos es todavía la causa mayor de muertes (Ver Figura 5). Países como Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala que tienen grandes poblaciones indígenas y que están entre las más excluidas, y todavía sufren de altas tasas de muerte de esta enfermedad que es usualmente tratable y prevenible.

Las tasas de mortalidad infantil (muerte de niños menores de 5 años, por cada mil niños nacidos) son también un indicador importante de la calidad de los servicios de salud de un país y su sistema nutricional. La Figura 6 muestra que un número de países en la región tenían una tasa de mortalidad infantil de cerca de 2 y aún 3 por ciento de los nacidos vivos. La tasa de mortalidad infantil en Bolivia es 6 por ciento de los nacidos vivos. Cuba tiene el 0.7 por ciento, cerca de los niveles de España y Portugal que son del 0.4 por ciento.

La base de muchas de las enfermedades entre los pobres de América Latina es la desnutrición y la falta de servicios de salud preventivos. La desnutrición, especialmente se manifiesta en el bajo peso de los niños, el crecimiento tardío, anemia, y constituye un problema mayor de salud pública y es un reflejo de la pobreza, hambre y desigualdad sufrida por millones en la región. A nivel global, se estima que la desnutrición y la menor y no óptima lactancia materna son responsables del 35% de muertes entre los niños menores de 5 años.

La Figura 7 muestra como los indicadores principales de la desnutrición infantil – el porcentaje de niños de 5 años o menos con bajo peso (resultado de desnutrición aguda) y con menos talla (resultado de desnutrición crónica) – varían en los países de América Latina. La desnutrición aguda varía entre niveles bajos en varios países y en más altos niveles en la mayoría de América Central y en Bolivia, Ecuador y Perú. El retraso en el crecimiento de los niños, otra característica de la desnutrición crónica, varió en el 2006 entre 1% (Chile), 4% (Costa Rica y Cuba) y 49% (Guatemala).

La evidencia sugiere que la causa principal de la desnutrición es la pobreza. Existe una relación importante entre el producto bruto interno y la desnutrición infantil aguda y crónica. Pero las comparaciones entre los países esconden variaciones entre cada país. La desnutrición crónica está ya en porcentaje alto de 20%, 22% y 20% entre niños no indígenas menores de 5 años en Bolivia, Ecuador y Perú respectivamente. Sin embargo, esta cifra aumenta a 40%, 50% y 45% entre niños indígenas en los mismos países. En Perú, las Encuestas Demográficas y de Salud entre 1992 y 2006 muestran que los porcentajes de demora en el crecimiento en áreas rurales son el doble que aquellos en las áreas urbanas.

La desnutrición asociada con la pobreza ayuda a reproducir pobreza de generación en generación y tiene un alto costo social y económico. Las familias pobres están más proclives a tener niños con deficiencias nutricionales, las que están asociadas no solo con un alto riesgo de enfermarse o morir antes, pero también con limitaciones en habilidades motoras, cognitivas y socio-emocionales. Estas limitaciones llevan a dificultades en el aprendizaje durante la educación escolar y a más deserción del sistema educativo. Esto, a su vez, seriamente compromete el acceso a empleos decentes. Adicionalmente, existe una relación entre la desnutrición y el riesgo alto de enfermedades crónicas en los adultos (diabetes, hipertensión, arterioesclerosis y enfermedades del corazón). Esto tiene un impacto económico y social, no sólo para las familias individuales pero también para la sociedad en su conjunto.

¿Que puede hacerse para mejorar la salud de los pobres?

El reto más grande para América Latina para mejorar los servicios de salud es lograr acceso *universal* a los servicios básicos de salud. El impedimento mayor para lograr esta meta es la merma recurrente de recursos que son presupuestados nacionalmente para el cuidado de la salud. Se necesita encontrar nuevas fuentes de financiación para proveer servicios de salud. Algunos de estos recursos deben venir de una mejor recaudación de impuestos y políticas fiscales más equitativas.

Los países también necesitan cooperar en forma horizontal para compartir políticas y prácticas de salud exitosas a través de una institución regional formal, tal como un Centro Regional para Políticas de Salud Pública. Actualmente la cooperación internacional en salud se concentra principalmente en proyectos para obtener ganancias, esto necesita cambiar. La política de salud provee una oportunidad extraordinaria para crear confianza entre países, y para lograr resultados a través de la colaboración mutua. Los ministros de educación deben trabajar juntos para resolver las amenazas a la salud que presentan las enfermedades infecciosas tales como tuberculosis, SIDA y enfermedades parasíticas. También deben ellos lograr la colaboración de las compañías farmacéuticas en este esfuerzo.

Mejorar significativamente la salud en la región también representa determinar la población objetivo – particularmente madres embarazadas y lactando y niños menores de 3

años – con programas de nutrición, mejorando el saneamiento y acceso a agua limpia y medidas para prevenir y tratar las enfermedades más comunes.

Para combatir la desnutrición infantil, los gobiernos necesitan decretar políticas de largo plazo que se centren en un número de acciones simultáneas de largo plazo:

- Promover la lactancia exclusivamente – evitando substitutos en polvo y envasados – hasta los 6 meses de edad.
- Mantener y mejorar programas para la fortificación de alimentos con micro-nutrientes.
- Proporcionar suplementos alimenticios a las mujeres embarazadas y lactando, así como para los bebés y niños en edad preescolar.
- Utilizar los programas de transferencia de efectivo para los pobres que están condicionadas a la participación en los servicios de salud y educación, trabajo comunitario y programas de educación específicamente dirigidos a promover prácticas mejores de consumo y nutrición, tomando como base los productos tradicionales y locales (Ver Sección sobre Transferencias Condicionadas de Efectivo).
- Mejorar los sistemas de ayuda con alimentos en caso de emergencia como resultado de conflictos y desastres naturales, con más apoyo directo para los niños y sus madres.

Adicionalmente a estas políticas, se necesita tomar medidas para aumentar significativamente la seguridad alimenticia entre los pobres. Estas medidas son discutidas en la siguiente sección.

Además de reducir la nutrición infantil, mejorando el sistema de salud para aumentar el acceso para los pobres, es también crucial para la reproducción de pobreza y asegurar a participación social y económica de todos los latinoamericanos.

Dos países en la región – Chile y Cuba – han sido particularmente exitosos en reducir la desnutrición y en aumentar la calidad de los servicios de salud. Aún cuando sus enfoques difieren, ambos países comparten el compromiso de proveer servicios de salud decentes a los miembros más pobres de sus sociedades. 6% o más de su producto bruto interno va a los servicios de salud en ambos países, sin embargo, el PBI per capita de Cuba es más de un tercio menor que el de Chile.

Chile utiliza una combinación de seguros públicos y privados y clínicas/proveedores de servicio. Aquellos de bajos ingresos son atendidos por los hospitales y clínicas públicas. Los chilenos con mejores ingresos optan por el seguro privado (*Isapres*) y generalmente utilizan

clínicas privadas que aceptan dicho seguro. Esto condujo a cuidados de salud desiguales y en el período 2002-2004, el Gobierno del Presidente Lagos reformó el sistema, creando un nuevo plan mínimo de cuidado que garantiza tratamiento sin costo o bajo costo para 56 problemas médicos que son responsables de tres cuartos de los años de vida perdidos debido a muerte o incapacidad. Ambos sistemas privado y público ofrecen este plan, el cual es pagado por subsidios públicos. Adicionalmente, el gobierno chileno ha incrementado sus esfuerzos para mejorar la nutrición y otros temas de las madres de bajos ingresos y sus hijos pequeños incluyendo niños en guarderías y edad preescolar. Estos esfuerzos han tenido éxito en aumentar todos los indicadores principales de salud a los más altos niveles en América Latina. Chile ha logrado esto con solo 1.3 personal profesional de salud y 2.4 camas de hospital por cada 1, 000 miembros de la población, la cual, para el nivel de desarrollo económico de Chile es relativamente bajo.

Cuba tiene un sistema de salud pública universal que enfatiza el cuidado preventivo y la medicina basada en la comunidad. Este sistema está específicamente organizado para alcanzar a cada cubano con una combinación de educación e intervenciones que reducen la demanda por servicios hospitalarios. Estas incluyen exámenes regulares, acciones de salud pública contra las enfermedades comunes y a pesar de la falta de alimentos, en una provisión adecuada de nutrición para la población, particularmente a los niños. Cuba tiene el número más alto de doctores (6.3) y la mayor cantidad de camas de hospital (6.2) por cada 1,000 personas y gasta el porcentaje más alto de PBI en servicios de salud en América Latina. Los principios del sistema cubano son una buena guía para otros países que desean mejorar la salud de su población de bajos ingresos¹⁰.

- Principio 1: El cuidado de la salud es universal.
- Principio 2: El cuidado de la salud es accesible: geográficamente accesible – los servicios están ubicados donde las personas viven, accesibilidad legal- los atributos sociales no son una barrera para el cuidado, accesibilidad cultural – aún los cubanos más pobres son educados para creer en la ciencia y en la medicina como una solución para sus problemas de salud.
- Principio 3: El cuidado de la salud es comprensivo y preventivo. Esto significa que toda la población es alentada (y esencialmente requerida, en Cuba) a pasar chequeos regulares y evaluaciones para enfermedades comunes.

¹⁰ Cristina Perez (2008). *Cuidándolos desde el Nacimiento hasta la Muerte: La Práctica de Medicina Basada en la Comunidad en Cuba.* Lanham, MD: Lexington Books.

- Principio 4: El cuidado de la salud debe ser planificado y organizado. La situación de salud de la población necesita ser analizada y se deben establecer e implementar estrategias para satisfacer sus necesidades.
- Principio 5: Las estrategias e implementación de salud requieren la activa participación de la comunidad, incluyendo organizaciones comunitarias movilizadas alrededor de los temas de salud.

Por lo tanto, los gobiernos pueden actuar para reducir la desnutrición y enfermedades entre los pobres y ayudar a romper el ciclo de pobreza, pero para hacer esto se requiere planificación, organización y compromisos de largo plazo. Se necesita producir más doctores y más trabajadores de salud, llevar los servicios de salud a las áreas rurales pobres y a las poblaciones indígenas y concentrarse en alcanzar a las madres embarazadas y sus pequeños hijos con mejor nutrición y con intervenciones tempranas de prevención.

Recomendaciones de Políticas

- Proveer acceso universal a los servicios de salud
- Ampliar la prevención y tratamiento de la tuberculosis, enfermedades parasitarias e infecciosas en la población de bajos ingresos.
- Participar en la creación de un Centro Regional Latinoamericano de Políticas de Salud Pública y cooperar con otros países a través de dicho Centro para compartir políticas y prácticas de salud exitosas.
- Promover la lactancia materna exclusivamente, evitando sustitutos en polvo y envasados, hasta los 6 meses de edad.
- Proporcionar alimentos fortificados nutricionales a las madres embarazadas y lactando, así como a los bebés y niños en edad preescolar y mantener y mejorar programas para la fortificación de alimentos con micro-nutrientes.
- Mejorar los sistemas de asistencia alimenticia de emergencia en caso de conflictos y desastres naturales con más apoyo directo para los niños y sus madres.
- Reducir las ineficiencias de manejo dentro de los sistemas de servicios de salud.

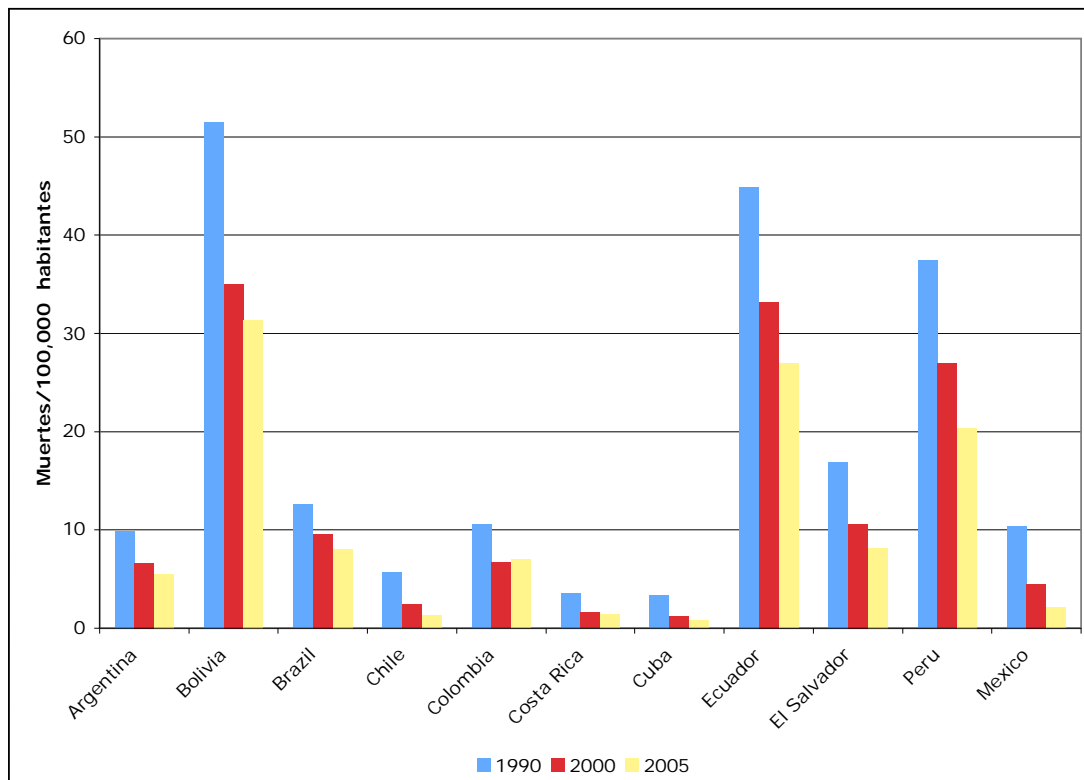
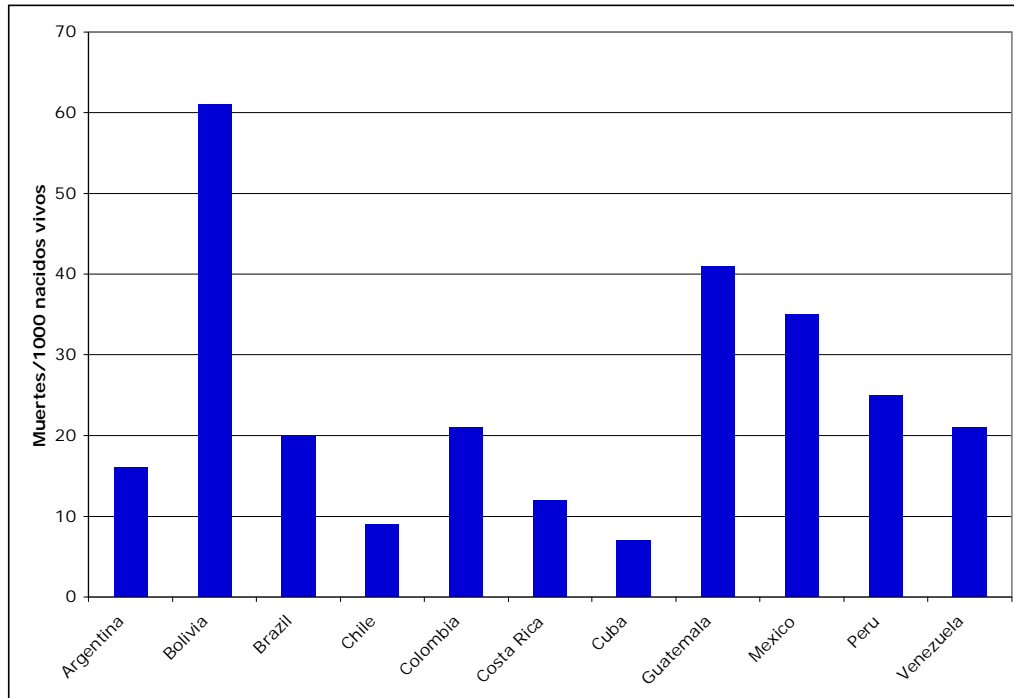


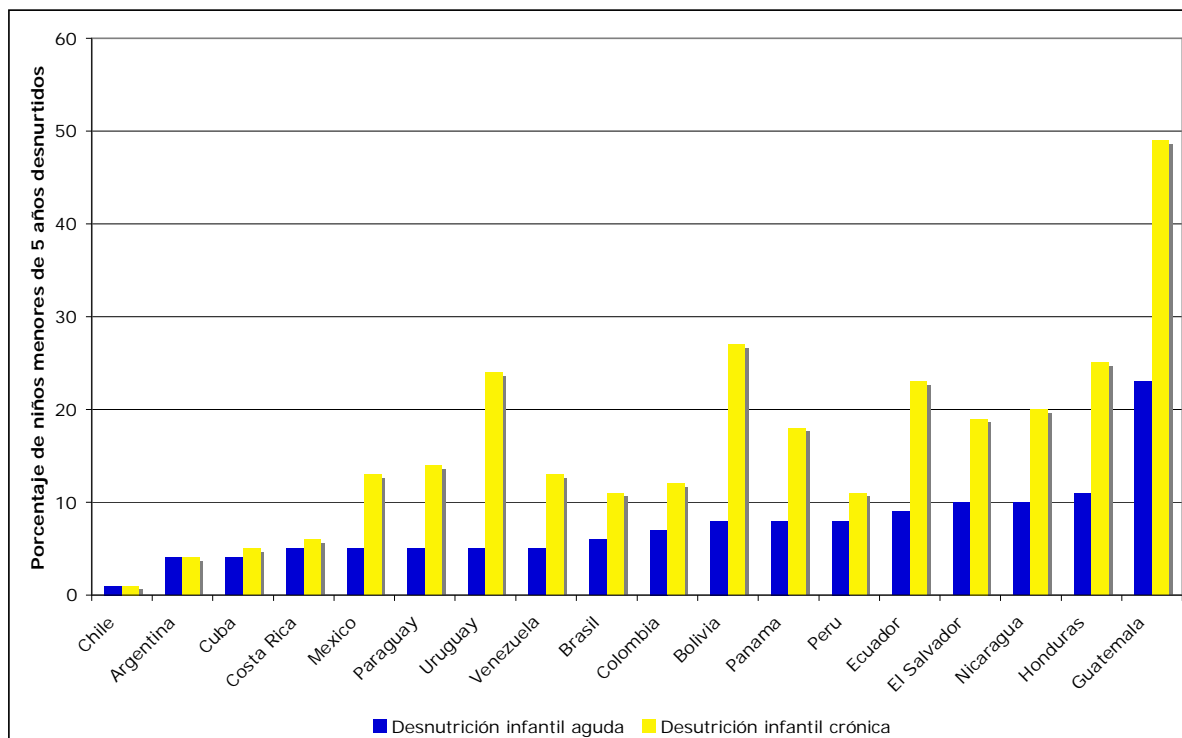
Figura 5. América Latina. Muertes por tuberculosis por 100,000 habitantes, 1990-2005, por país.: Fuente: UNDATA (n.d.).
<http://data.un.org/Data.aspx?d=MDG&f=seriesRowID%3A647>

Figura 6. América Latina. Muerte de Niños menores de cinco años por 1,000 nacidos vivos, por país. 2006.



Fuente:: Banco Mundial (n.d.). *Indicadores de Desarrollo Mundial*. Washington, DC:

Figura 7. América Latina. Desnutrición Infantil Aguda (Niños menores de 5 años que no tienen peso normal y Desnutrición Infantil Crónica (Niños menores de 5 años que no tienen el crecimiento adecuado, 2006 (porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2008). Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe 2008. Santiago, Chile: CEPAL, Tabla 14.1.

3.8. Democracia y Empleo Decente

¿Que es empleo decente? Es trabajo que da a las personas la oportunidad de ganar lo suficiente para ellos y sus familias para escapar de la pobreza, no solo temporalmente si no permanentemente. “Este concepto no está limitado al componente de ingresos. Un empleo decente provee seguridad social y asegura la protección de las leyes laborales y una voz en el trabajo a través de organizaciones de trabajadores escogidas libremente. Le da al trabajo una cara humana y asegura que la gente pueda trabajar con dignidad y libertad.”¹¹

Los mercados laborales en América Latina están caracterizados por más limitadas oportunidades de empleo formal que en los países desarrollados, relativamente más bajos sueldos, condiciones pobres de trabajo frecuentes y la falta de instituciones laborales para organizar diálogos constructivos sobre temas trabajo-mercado. Ya que la mayoría de las personas en el mundo hoy hacen responsables a los gobiernos por el progreso económico y social, estos factores tienden a socavar la fe de los latinoamericanos en la democracia como un sistema político que mejorará su calidad de vida.

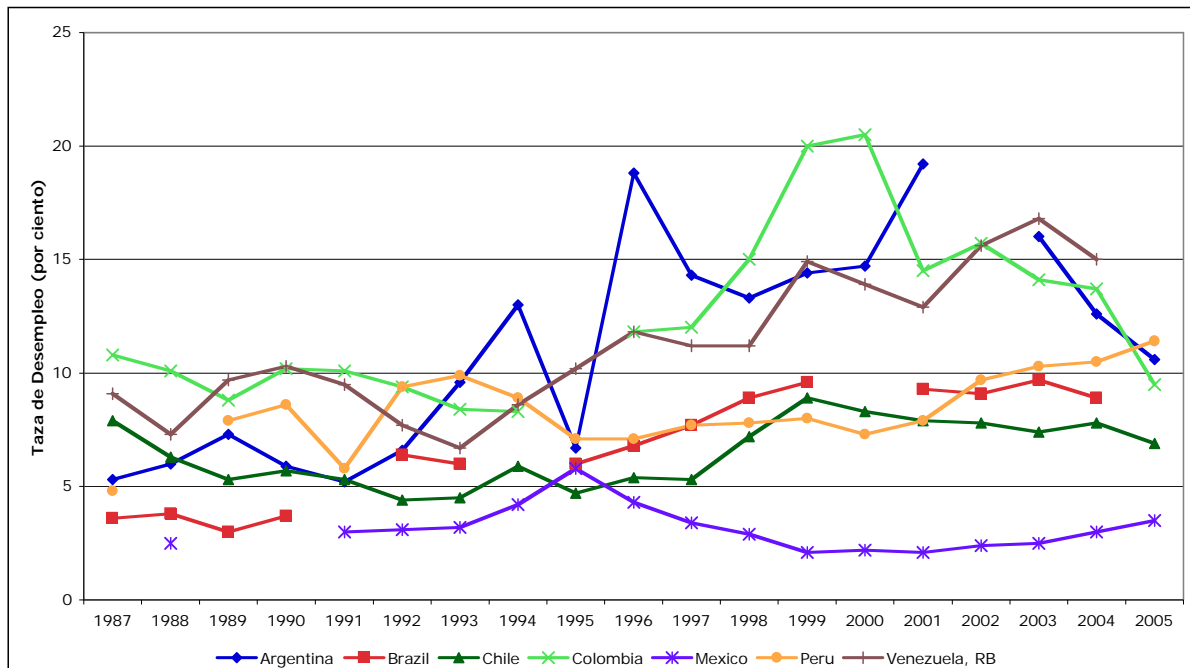
De los 262 millones de personas económicamente activas en América Latina en el 2007,

cerca de un tercio trabajaron en el mercado laboral informal y otro 6-7 por ciento estuvieron desempleados. Por tanto, solo cerca del 60% de latinoamericanos estuvieron empleados con sueldos sobre una base de tiempo parcial o tiempo completo. Una gran parte del mercado laboral informal ofrece trabajo con pocos ingresos, y muchos empleados del sector formal pueden trabajar como informales en época de bajas en la economía porque muchos países de América Latina no cuentan con seguro de desempleo. Efectivamente, el empleo en los niveles bajos del mercado laboral informal y estar desempleado con pocos ingresos, ambas situaciones se traducen en pobreza. Por lo tanto, el trabajo en el mercado laboral informal o formal está gobernado en parte por ciclos económicos - una parte de la fuerza laboral se mueve hacia dentro y fuera del empleo formal, dependiendo en la disponibilidad de trabajos y los sueldos netos de impuestos en el sector formal (ya que los ingresos no son usualmente gravados con impuestos en el mercado informal).

11 Oficina Internacional del Trabajo. *Indicadores Claves del Mercado Laboral*. Quinta Edición. Ginebra 2007. Capítulo 1 Página. 4.

La Figura 8 muestra las tasas oficiales de desempleo por país latinoamericano en los últimos 20 años. Estos varían desde tasas muy altas en la primera parte de los años 2000 en Colombia, Argentina, Uruguay y Venezuela, hasta tasas bajas en Bolivia y México. Pero muchas de estas diferencias son el resultado de cómo se informa sobre el desempleo. Por ejemplo, ya que México no paga seguro de desempleo, hay poco motivo para que los mejicanos que están desempleados informen que han perdido sus trabajos. En lugar de ello, aumentan los rangos de aquellos que trabajan en los niveles más bajos del mercado laboral informal.

Figura 8. América Latina: Tasa de desempleo, 1987-2005, por país (por ciento).



Fuente: Banco Mundial (n.d.). *Indicadores de Desarrollo Mundial*

No obstante, el movimiento de las tasas de desempleo en el tiempo dentro de un país si miden cambios en las condiciones del mercado laboral. Casi todos los países tenían menor desempleo luego del 2002, cuando las economías latinoamericanas empezaron a lograr tasas altas de crecimiento económico.

Globalmente, las tasas de desempleo en la región subieron de 5.5% a finales de los 80 hasta 6.5% a mediados de los 90, a 9.5% en 1999 cuando los precios de los productos cayeron en los mercados globales (Indicadores del Banco Mundial, 2008). Con el alza de los precios de los productos después del 2004, la tasa de desempleo cayó severamente. Esta caída sugiere que el desempleo en América Latina, como en cualquier lugar, depende de las tasas de crecimiento económico, y las tasas de crecimientos en muchos países latinoamericanos todavía dependen grandemente en los precios de los productos mundiales.

Aunque 8.9% de las tasas de desempleo reportadas son un problema importante, el tema de empleo decente va más allá de reducir las tasas de desempleo. Actualmente, una fracción importante de latinoamericanos que están empleados o realizan trabajos independientes lo hacen por menores sueldos o tienen menos ingresos. El crecimiento económico sostenido a través de una generación es esencial para mejorar los ingresos promedio, pero otros factores necesitan ser cambiados para que los sueldos se incrementen con el crecimiento.

Los sueldos en el sector formal han tendido a mantenerse bajos en América Latina por

varias razones adicionalmente a la tasa relativamente baja de crecimiento económico en gran parte de los últimos 25 años: (1) rápido crecimiento de la población que solo empezó a amainarse en los 80; (2) una fracción significativa de la fuerza laboral en el mercado laboral informal actúa como un ejercito de reserva de los desempleados; (3) un rápido aumento desde los 80s en la participación de la mujer en la fuerza laboral con sueldos más bajos que los de los hombres (Ver Sección sobre Género y Pobreza, más adelante) y (3) organizaciones laborales debilitadas al pasar América Latina de una industrialización protegida a la competencia del mercado libre en la economía global.

Por lo tanto, el crecimiento poblacional necesita continuar cayendo, los sueldos de reserva (los sueldos más bajos con los que los individuos están dispuestos a trabajar) de aquellos en el mercado informal tiene que ser empujado hacia arriba por políticas que mejoren la capacidad de ingresos de los marginados, la discriminación en los sueldos de las mujeres tiene que ser reducida drásticamente y un movimiento fuerte y de avanzada de acuerdo con las condiciones de la economía global del Siglo 21 tiene que emerger en la región.

Generar más ingresos para los trabajadores independientes urbanos requiere una estrategia muy diferente que generar empleos decentes en el mercado laboral formal. Ha habido muchos estudios sobre los mercados laborales informales en América Latina y estos sugieren que por lo menos para los niveles más altos de este mercado laboral, uno de los problemas principales para generar más ingresos es la falta de crédito. El mercado laboral informal es grande (ver Figura 9). Más crédito podría generar más ingresos y posiblemente la expansión del empleo para incluir a los miembros que no son familiares. Por supuesto uno de los temas principales de los gobiernos latinoamericanos para ayudar a expandir el mercado laboral informal es si se debe gravar con impuestos a estos pequeños empresarios - o sea - "formalizarlos". ¿En que grado gravar impuestos a estos ingresos frena la expansión?

Muchos de los pobres en América Latina viven en áreas rurales y son independientes como por ejemplo los agricultores. En los países andinos y América Central, una alta fracción de agricultores rurales es indígena. La población rural también trabaja a tiempo parcial temporalmente como mano de obra barata, ya sea en la agricultura industrializada, la construcción o en mercados laborales informales en ciudades y poblados cercanos. Esta fuerza rural, pero también urbana-temporal, podría ayudar económicamente como un esfuerzo sostenido para mejorar la vida rural en América Latina. Esta sección sobre *Seguridad Alimenticia* discutió algunas de las medidas de políticas que podrían aumentar los ingresos de estos pequeños agricultores. Otras secciones de agua potable, saneamiento, mayor acceso a la energía y micro-crédito proporcionan otras recomendaciones de política que también pueden contribuir a mejorar la capacidad de agricultores rurales (a través de servicios de salud mejorados y acceso a la energía y capital) aumentando así la productividad y los ingresos.

Muchos de los pobres son también mujeres. Una necesidad importante relacionada con

la generación de empleo decente para mujeres es un esfuerzo gubernamental que reduzca la discriminación contra la mujer en los mercados laborales. Se ha logrado mucho progreso sobre este tema en América Latina, pero se requiere más. Las mujeres representan 40% de la población económicamente activa de la región y en algunos países tienen mayores niveles de educación que los hombres pero reciben solo 70% comparado con los hombres de la misma edad y educación. En los mercados laborales informales, las mujeres juegan un rol importante, pero tienden a tener menos acceso al capital que los hombres (Weddle Ricalde, 2008). Por lo tanto, reducir la discriminación basada en los ingresos por género y discriminación de género al acceso de capital para pequeños negocios (mercado laboral informal) es parte de asegurar que los individuos más capaces obtengan empleo en el cual puedan maximizar su productividad.

Uno de los elementos más difíciles en la discusión sobre el empleo decente es como enfrentar el tema del trabajo infantil. Cuando los niños trabajan, no solo reciben sueldos muy bajos, pero tampoco asisten al colegio cada día, y si lo hacen, es probable que no lo hagan bien, como cuando no tienen que trabajar¹¹. Sin embargo, las familias pobres frecuentemente dependen de los ingresos de sus hijos para sobrevivir. Para reducir el trabajo de los niños es por lo tanto necesario mejorar las condiciones financieras de la familia y aumentar los incentivos de enviar niños al colegio. La Figura 10 muestra el alcance del trabajo infantil en América Latina. Los niños entre 7-14 años tienen más probabilidad de trabajar que las niñas, por lo menos en la fuerza laboral pagada. Países con grandes poblaciones indígenas, tales como Bolivia, Perú, Guatemala y Paraguay, tienen una fracción más alta de niños trabajando. Las transferencias condicionadas de efectivo deben reducir el incentivo de las familias a retener a sus hijos y no enviarlos al colegio, para que obtengan ingresos. Esto reduce el trabajo infantil, y también da a las familias la oportunidad de que sus hijos reciban mayores niveles de escolaridad y por lo tanto tengan acceso a mejores trabajos en el futuro.

- Con el declive de las tasas de crecimiento poblacional y la expectativa de que el crecimiento de la fuerza laboral femenina llegue a su tope más alto en los próximos 15-20 años (siempre que las políticas gubernamentales superen las barreras de género en los mercados laborales), la disponibilidad de mano de obra en la región deberá empezar a estabilizarse relativamente pronto. El crecimiento económico sostenido en condiciones de crecimiento limitado de la fuerza laboral significa que los gobiernos necesitan enfatizar políticas ahora que puedan ayudar a levantar significativamente la productividad laboral en la siguiente década. Esto incluye: Políticas que contribuyen a aumentar los niveles promedio de educación entre los grupos menos educados en la región - urbano marginales, rurales e indígenas.

¹¹ Existe alguna contra evidencia para esta afirmación cuando los colegios están organizados de acuerdo a los horarios de trabajo de los niños (Ver Pamela Sud (2008). "Puede la educación no formal mantener en el colegio a los niños que trabajan: Un estudio en Punjab, India." (Tesis no publicada, Universidad de Stanford). Sin embargo este es rara vez el caso.

- Políticas que aumenten la calidad de la educación en todos los grupos.
- Políticas que utilizan las transferencias condicionadas de efectivo para mejorar la asistencia de alumnos a los colegios y medidas preventivas de salud en las poblaciones de bajos ingresos.
- Políticas que ponen micro-créditos a disposición para la inversión en negocios pequeños, urbanos, de propiedad individual, en la producción de energía local y en la producción mejorada y sostenida de alimentos.
- Políticas que mejoran la calidad de las relaciones laborales en los centros de trabajo con la finalidad de aumentar la productividad del trabajador, movilidad en el trabajo, condiciones de trabajo y salarios.
- Políticas que fomenten el adiestramiento vocacional (de adultos).

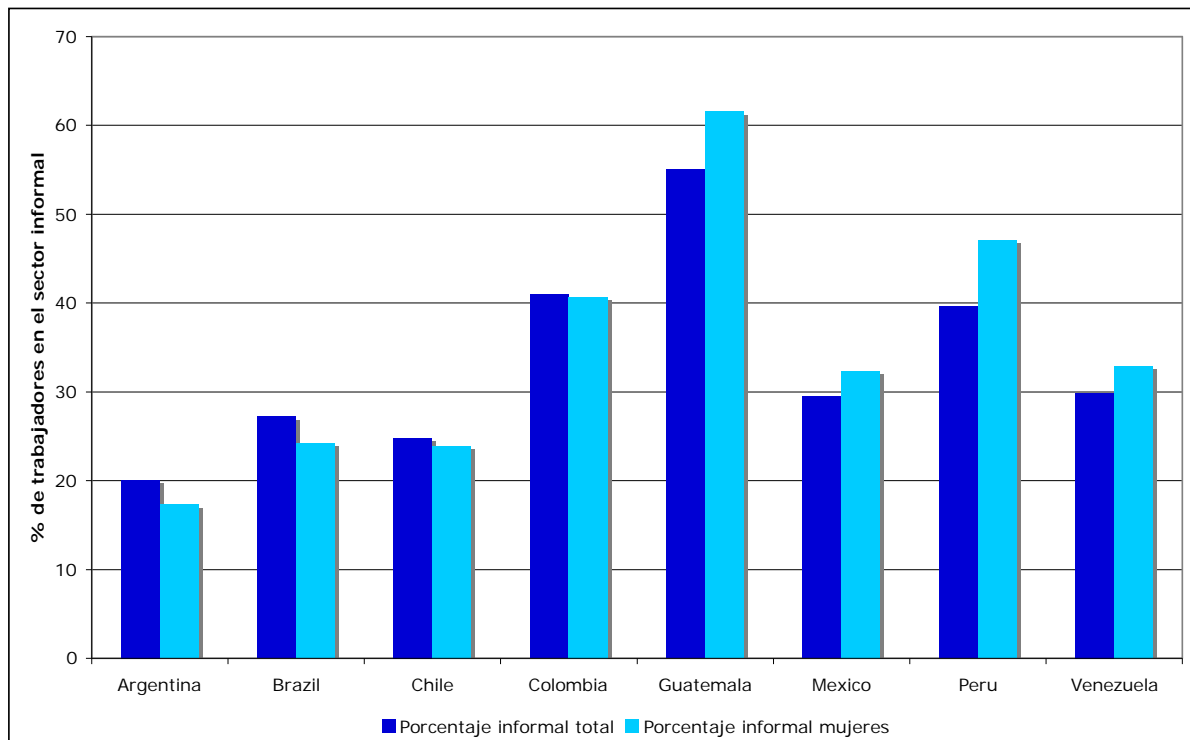
Finalmente, es importante mencionar que los sindicatos de trabajadores de países desarrollados están ejerciendo presión por prácticas laborales más justas en América Latina como parte integrante de los acuerdos de libre comercio. Los gobiernos de América Latina pueden usar esta presión para hacer mejoras constructivas en los lugares de trabajo de sus países, incluyendo las condiciones de trabajo y pago -mejoras que aumentan productividad así como costos.

Recomendaciones de Políticas:

- Aumentar los beneficios y reducir el costo y complejidad de participar en una economía formal, regulada, para así atraer la inclusión de pequeños y micro empresarios que actualmente están en el sector informal. Simultáneamente incluir a todos los trabajadores formales e informales en el sistema de seguridad social nacional y en los sistemas de servicios-seguros de salud, financiados de la recaudación general más que de los impuestos a la planilla.
- Poner micro-créditos a disposición para inversión en negocios pequeños, de propiedad individual, en zonas urbanas, para la producción de energía local y para mejorar la producción sostenida de alimentos (con asistencia técnica). Esto mejorará la calidad del trabajo en los mercados laborales informales.
- Mejorar la calidad de las relaciones laborales en lugares de trabajo con 100 o más empleados, a través de concejos de trabajo empleador-empleado y con la participación del gobierno, con la meta de aumentar la productividad del trabajador, movilidad en el trabajo, condiciones de trabajo y salarios.
- Utilizar la presión de los sindicatos de trabajadores de países desarrollados sobre prácticas de trabajo justo en América Latina, para hacer mejoras constructivas en los lugares de trabajo en América Latina incluyendo condiciones de trabajo y de pago.

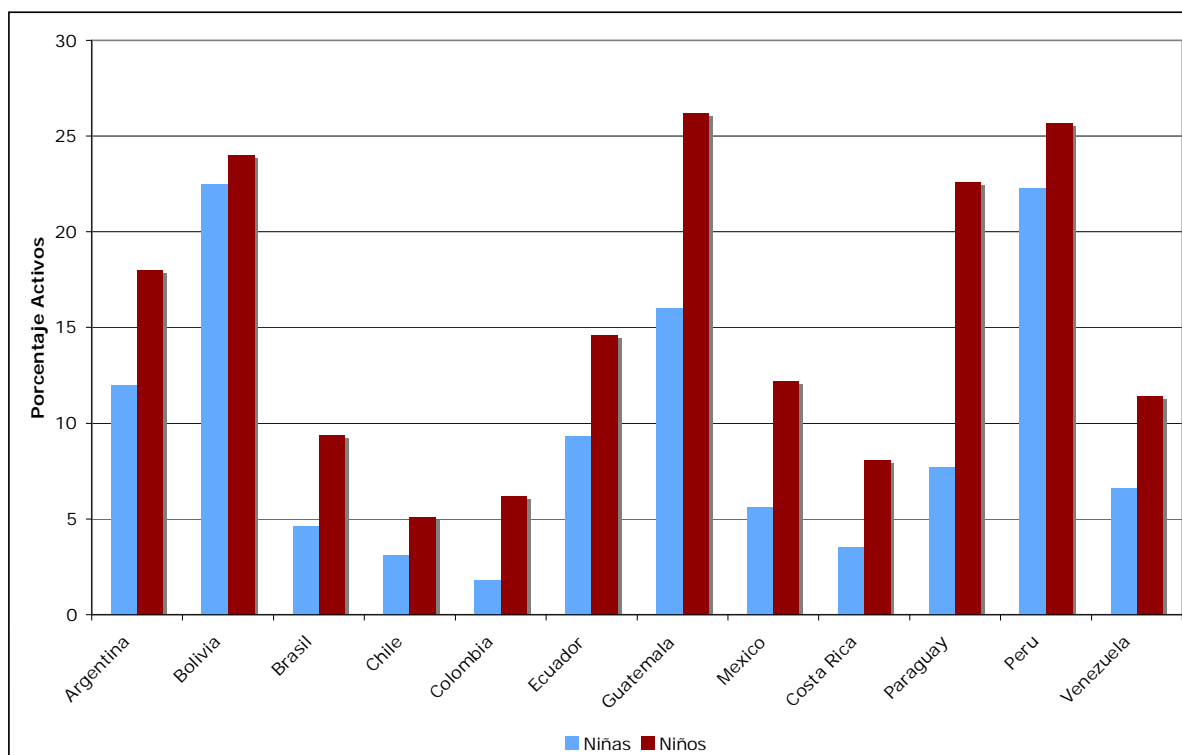
Estas mejoras aumentan los costos pero también la productividad.

Figura 9. América Latina: Fuerza Laboral en Negocios de Propiedad Individual y Apoyo Familiar, por país, 2007 (porcentaje)



Fuente: Oficina Internacional de Trabajo (n.d.), LABORSTA Internet. Base de datos 2D (Empleo total por status en el empleo). El mercado informal es definido como “trabajadores independientes” más “trabajadores con que contribuye la familia”. [<http://laborsta.ilo.org/STP/>]

Figura 10. América Latina: Niños económicamente activos, 7-14 años de edad, primeros años de los 2000, por país (por ciento de la población total de niños, 7-14 años de edad)



Fuente: Banco Mundial (n.d.). *Indicadores del Banco Mundial*. Washington, DC:

Comentarios de los Ex Presidentes sobre Nutrición & Salud y Empleo Decente

Fernando de la Rúa, Argentina. La salud no es sólo un asunto privado. El Estado tiene la responsabilidad de proporcionar servicios públicos de salud de calidad para los pobres. Sin embargo, es difícil obtener servicios de calidad en hospitales públicos debido a la gran demanda por tales servicios en relación a la capacidad del Estado para proveerlos. En Argentina, un estudio muestra que casi el 8 por ciento de aquellos que van a los hospitales no necesitan servicios hospitalarios. Las políticas de salud necesitan concentrarse más en la salud preventiva. Esto representa no solo un cambio en el paradigma de la provisión de servicios de salud pero también permite un gasto público más eficiente y racional que de prioridad a la eliminación de enfermedades endémicas que mayormente afectan a los pobres. Necesitamos reforzar las campañas de prevención en las áreas locales, ampliar el acceso a unidades móviles de salud que proveen servicios básicos y detectan la desnutrición y las enfermedades sociales. Necesitamos también ampliar el acceso a los doctores en las áreas urbano marginales, utilizando los servicios hospitalarios solo para los casos más serios.

Nicolás Ardito Barletta, Panamá. Las inversiones en agua limpia y en sistemas de saneamiento ecológicos deben ser prioridades para reducir las enfermedades crónicas, así como los programas de vacunación y nutrición para niños, mayor atención a las madres embarazadas y lactando, programas educativos orientados a las madres y programas de empleo que generen ingresos familiares más altos. Todo esto reduciría fuertemente los costos de los sistemas actuales de salud basados en la curación.

La productividad en el trabajo depende de los recursos humanos y acceso a información. Las oportunidades de empleo existen, pero puede que no hayan personas capacitadas para usar estas oportunidades. Necesitamos reforzar la educación de la fuerza laboral como parte de la responsabilidad social de las empresas, creando en las compañías una atmósfera donde todos ganan, incluyendo las compañías. Muchos estudios muestran el impacto positivo de tales políticas corporativas que están dirigidas a aumentar la calidad de la producción y servicios y las ganancias de las compañías, así como estableciendo mejores relaciones con los trabajadores. Adicionalmente, la promoción de empleo decente no puede ser lograda sin mejorar las condiciones de las compañías pequeñas y medianas. El Estado necesita facilitar el acceso a la información, al crédito, a la capacitación, delineando las bases legales correspondientes para estas políticas y proporcionando los recursos necesarios para realizarlas. El Estado también necesita establecer alianzas estratégicas entre empresas pequeñas y medianas, y corporaciones grandes para mejorar las cadenas de oferta. Todo esto debe ser parte de políticas corporativas de responsabilidad social. Finalmente necesitamos cambiar actitudes entre nuestra juventud incorporando un sentido empresarial en nuestros colegios.

Rodrigo Carazo, Costa Rica. Necesitamos dar especial atención a la seguridad social cuando hablamos de servicios de salud y trabajo. La calidad de los sistemas de seguridad social en nuestros países es un indicador clave de la calidad de las políticas públicas relacionadas con el trabajo y la importancia que ponemos en los recursos humanos. También expresa un nivel de demanda ciudadana por servicios sociales de calidad.

Vicente Fox, México. Existe un enorme reto para nosotros en la educación, salud y trabajo. Tenemos que ampliar la seguridad social para aquellos que trabajan en los sectores informales urbanos y agrícolas y que no cuentan con la cobertura social de aquellos que tienen empleo estable. El reto para el Estado es crear seguros de salud masivos que financien el acceso a servicios básicos de salud.

Gustavo Noboa, Ecuador. Hacer el trabajo más flexible es necesario para competir en la economía global, pero el proceso de hacer el trabajo más flexible puede ser abusado, como ha ocurrido en Ecuador, al punto que las normas tuvieron que ser modificadas. La flexibilidad puede permitir a más personas tener acceso a empleos, especialmente la gente joven, pero estos posibles progresos pueden ser eliminados por la explotación de los trabajadores a no ser que se cuente con leyes para la protección de ellos.

Carlos Mesa, Bolivia. Necesitamos explotar mejor el conocimiento y el uso de medicinas tradicionales en las áreas rurales, especialmente en aquellos países con una fuerte cultura indígena. La política pública necesita establecer una cooperación más cercana entre la medicina moderna y la tradicional, y también debe existir entre la medicina preventiva y la curativa. Las sociedades rurales e indígenas, que son las más vulnerables socialmente, tienen una diferente manera de prevenir y curar enfermedades y mantener la salud. Este conocimiento necesita ser explotado para ampliar la cobertura de salud en áreas donde no se cuenta con acceso a los sistemas de salud convencionales, pero que pueden utilizar sistemas que estén más cerca de su vida diaria.

La existencia de sistemas de trabajo informal y su inserción en la economía real ha cambiado el mundo en que entendemos la producción y los servicios de entrega. Esta parte de la economía incluye la fuente más grande de empleo y es responsable de gran parte de los ingresos de las familias urbanas y rurales más pobres. La legislación laboral y la seguridad social tienen que entender las condiciones especiales del sector informal para ayudar a formalizarlo pero no pueden exigir la misma condición como en el sector empresarial formal.

Ernesto Samper, Colombia. América Latina está pasando por una transición demográfica que brinda a los legisladores una oportunidad real. La incorporación de una relativamente gran proporción de gente joven a la fuerza laboral significa que la fuente potencial de impuestos a la planilla es, por el momento, más grande que el gasto potencial para servicios de salud y pensiones para los ancianos. Necesitamos utilizar estos ingresos para financiar la educación y capacitación de los jóvenes y así aumentar la productividad laboral.

Otro fenómeno que ha ocurrido como resultado de una serie de crisis económicas en América Latina y la pérdida de empleo permanente es el empobrecimiento de la clase media. Este debilitamiento de la clase media puede debilitar la democracia y el centro político en la región. Por otro lado el sector informal necesita ser reconocido como una parte importante de nuestras economías, proporcionando una fuente de empleo alternativa en períodos de crisis.

Los programas de transferencia condicionada de efectivo han cambiado nuestras políticas públicas tradicionales en la provisión de servicios sociales. La transferencia de ingresos a los pobres condicionada en el cumplimiento de ellos de ciertas obligaciones con el Estado, contribuye a crear nociones de ciudadanía entre los más pobres. La política social no debe ser pensada como conflictiva en relación con la política económica, por el contrario, la política social necesita ser un componente básico de la política económica, ya que la inversión en recursos humanos es la mejor garantía de que las economías emergentes tales como las nuestras serán competitivas.

3.9. Asegurar el Agua Potable y Saneamiento para los Pobres

El acceso a agua potable segura y al saneamiento básico es una necesidad fundamental directamente relacionada con la salud y la productividad de los seres humanos. Estos servicios están incluidos como derechos humanos básicos en el Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948. El acceso a agua potable es esencial para mantener la vida y prevenir enfermedades. El acceso a sistemas de recolección y disposición de aguas residuales adecuados así como los programas educativos de salud son también necesarios para controlar la transmisión de enfermedades que resultan ya sea directamente de la disposición inadecuada de aguas residuales o indirectamente del uso de agua contaminada para irrigar productos para el consumo humano. Los beneficios positivos de mejorar el agua y el saneamiento incluyen la reducción de la pobreza, de la mortalidad infantil y los costos de los servicios de salud, y aumentan la dignidad humana, la liberación de las mujeres y niños de las actividades de conseguir agua y consecuentemente aumentan las oportunidades para las niñas de asistir al colegio (PNUD, 2006).

A pesar de la importancia de los servicios de agua y saneamiento, se estima que un billón de personas en el mundo no tienen acceso a agua potable segura, y 2.6 billones de personas no tienen acceso a saneamiento básico. (PNUD 2006). En América Latina, aproximadamente 49 millones de personas no tienen acceso a agua potable y 120 millones de personas están sin saneamiento básico. Irónicamente, América Latina y el Caribe cuentan con suficientes recursos de agua, mientras que aproximadamente 8.5% de la población mundial vive en América del Sur, su territorio tiene aproximadamente el 26% de agua fresca en la tierra. Sin embargo, esto no se traduce en acceso amplio y homogéneo, aún en países como Brasil que tienen grandes reservas de agua fresca. Por el contrario, la degradación ambiental acelerada, la concentración desigual de recursos y el crecimiento de grandes centros urbanos han resultado en una severa falta de agua potable en muchas regiones de América y el Caribe.

La escasez de servicios de agua y saneamiento crea consecuencias considerablemente negativas. El consumo de agua no potable y la falta de acceso al saneamiento son las causas principales de la diarrea y otras enfermedades. Un estimado de 1.8 millones de niños mueren cada año en el mundo como resultado de enfermedades relacionadas con el agua, haciendo a esto la segunda causa principal de la muerte infantil. En América Latina, 4.9% de las muertes de niños menores de 5 años son el resultado de diarrea aguda. Las enfermedades relacionadas con el agua, junto con la desnutrición y pobre acceso a los servicios de salud, limitan las oportunidades para llevar a cabo actividades generadoras de ingresos, así como las oportunidades de los niños de asistir al colegio.

En el año 2000, 191 países se reunieron en Nueva York y acordaron incluir como una meta de las Metas de Desarrollo del Milenio, una reducción del 50% (de los niveles de los 90) en la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable segura para el 2015. Para América Latina esta meta también incluye servicios de saneamiento básicos. A pesar de un fuerte consenso alrededor de las Metas del Milenio, el progreso ha sido muy lento. La implementación de estas metas en América Latina requerirá inversiones de aproximadamente

\$31 billones en servicios de agua y saneamiento. \$52 billones se requerirían para proveer cobertura universal, sin tomar en cuenta la disposición final de aguas residuales, que requeriría \$20 billones adicionales en inversión. (BID, 2007). La mayoría de los países en la región no están en posición de dedicar estos recursos para asegurar agua potable y saneamiento para todos.

Aunque los problemas fiscales crean limitaciones genuinas en la capacidad del Estado de asignar suficientes recursos presupuestales a todos los sectores, también es cierto que la provisión de servicios está pésimamente organizada y su manejo es deficiente. Esto crea un costo de servicio innecesariamente alto, por lo que los recursos disponibles no siempre atienden al mayor número. Más aún, los prestadores de servicios públicos no tienen los incentivos necesarios para proveer servicios a las áreas más pobres. También hay límites en la capacidad del Estado de proveer servicios adecuados a grandes áreas rurales con alta concentración de pobreza. En muchos países, los sistemas de tarifas son diseñados de manera tal que proveen beneficios importantes, a través de tarifas bajas, a familias que pueden pagar los costos del servicio. Adicionalmente, debido a consideraciones técnicas y políticas, los esfuerzos para incorporar financiación del sector privado en los sectores de agua y saneamiento han tenido poco éxito en América Latina, con algunas notables excepciones.

Los datos para los países latinoamericanos muestran que la cobertura de agua potable, incluyendo todas las fuentes consideradas seguras (agua del suministro público, pozos, manantiales, o agua comprada), creció de 83% en 1990 a 91% en el 2004, el último año para el cual se tiene disponible información consolidada. La cobertura para servicios de saneamiento (alcantarillado público, tanques sépticos y letrinas) creció de 68% a 77% durante el mismo período.

A pesar de los indicadores relativamente altos de cobertura global, los servicios de agua y saneamiento no han crecido tan rápidamente como la provisión de otros servicios públicos – tales como electricidad y telecomunicaciones – en los últimos 10 años (Banco Mundial, 2005). Existe también una considerable variación en la cobertura en los países de América Latina, con países de menos ingresos con promedios bajos de cobertura. Existen notables experiencias en términos de países con cobertura pobre relativa al nivel de ingresos. Estas incluyen Haití y Venezuela tanto para agua como saneamiento, Trinidad y Tobago para agua, y Belice y México para cobertura de saneamiento. Es también difícil determinar si los ingresos bajos resultan en menor inversión en servicios básicos, o si las inversiones limitadas resultan en condiciones pobres de saneamiento, que impactan negativamente en la salud humana y productividad.

Existe también una gran disparidad entre las áreas urbanas y rurales de la región. En las áreas urbanas, la cobertura global de agua potable es 96%, comparada con 73% en áreas rurales. Los porcentajes respectivos de servicios de saneamiento son 86% y 49%. Debido a

que una gran proporción de los pobres en América Latina están concentrados en áreas rurales, estas cifras claramente reflejan acceso desigual a los servicios de acuerdo a los niveles de ingreso. Aunque es difícil establecer un lazo definido entre ingresos y acceso al servicio, los datos muestran claramente que las familias pobres son las más afectadas por la falta de servicios de agua y saneamiento. (Tabla 5). De los 50 millones de individuos sin agua potable segura en América Latina, 70% están en el 40% más bajo de aquellos que tienen ingresos. De estos, 25 millones viven en áreas rurales, y 10 millones en áreas urbanas. Igualmente, 84% de aquellos sin saneamiento básico están en los dos quintiles más pobres de la población, con números casi iguales en las áreas urbanas y rurales. La falta de acceso a los servicios públicos también afecta principalmente a los grupos más vulnerables socialmente, incluyendo las mujeres y niños. En las áreas rurales y peri-urbanas, estos grupos típicamente obtienen agua de diferentes fuentes, que pueden ser no seguras. El tiempo y esfuerzo requerido para hacer esto también les impide hacer uso más productivo de su tiempo y esfuerzo.

Tabla 5. América Latina: Población sin acceso a Agua Potable Segura y Saneamiento Básico, por Quintil de Ingresos y Área (en millones)

<i>Acceso a Agua Potable Segura</i>			
<i>Quintil (más ricos a más pobres)</i>	<i>Area</i>		
	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>	<i>Total</i>
1-3	7	8	15
4-5	25	10	35
Total	32	18	50
<i>Acceso a Saneamiento Básico</i>			
<i>Quintil</i>	<i>Area</i>		
	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>	<i>Total</i>
1-3	10	10	20
4-5	54	51	105
Total	64	61	125

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2007). *Diagnóstico de la situación de los servicios de agua potable y saneamiento en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Washington, DC: BID.

Como muchos estudios lo han demostrado, los costos en que las familias incurren para obtener agua de fuentes no públicas, colocan una carga adicional sobre los ya escasos ingresos familiares. El agua comprada de (camiones cisterna, pozos o embotellada) cuesta varias veces más que el agua suministrada por el servicio público. Sin acceso al sistema público, los pobres deben pagar mucho más para consumir agua que lo usuarios conectados al sistema. Una compilación de datos referenciales de áreas rurales de países seleccionados muestra que el costo de suministro por unidad va de cerca de US\$0.50 a US\$2.00 por metro

cúbico, donde hay pozos cercanos. (Tabla 6). El costo por unidad de agua comprada de camiones cisterna está entre US\$2.00 a US\$4.00 por metro cúbico, por lo que cuando las familias transportan agua, el tiempo y el esfuerzo involucrado puede resultar en costos que van desde US\$2.00 a US\$7 por metro cúbico.

El efecto de los altos costos de suministro es poco consumo, ya que las familias tienen que racionar el agua para reducir costos. Como lo indica la Tabla 6, el consumo de cargar el agua y de obtenerla de los camiones cisterna va desde aproximadamente 2 a 4.5 metros cúbicos por familia por mes. Estos niveles permiten solamente el consumo mínimo, principalmente para beber y cocinar. Donde existen pozos, el consumo es mayor, entre 5 a 14 metros cúbicos por mes. En contraste, cuando las familias tienen acceso a los sistemas públicos, consumen más de 15 metros cúbicos por mes, a un costo promedio de US\$0.50 por metro cúbico.

Esto representa un gasto mensual de US\$7.50 por metro cúbico, que es menos que en muchos otros casos. El acceso al sistema no solo suministra agua de calidad a las familias, pero también reduce los gastos mensuales familiares. Esto demuestra el alto costo de los pobres por consumir pocas cantidades de agua e indica que muchos de ellos están en una posición de pagar tarifas razonables para tener acceso al suministro público de agua. Esta idea va junto con la noción profundamente aceptada que los pobres no tienen “voluntad de pagar” para tener acceso a los servicios públicos.

Tabla 6. Costo y uso de los suministros alternativos de Agua

<i>Fuente de suministro</i>	<i>Argentina (2006)</i>	<i>Brasil (1999)</i>	<i>Chile (2007)</i>	<i>Paraguay (2007)</i>
<i>Camión cisterna</i>				
Costo (US \$/m ³)	2.5	4.0	3.0 -3.2	2.2
Consumo (m ³ /casa/mes)		3.7	2.6	2.1
Gasto/mes (US \$)		14.8	8.1	4.6
<i>Acarreado</i>				
Costo (US \$/m ³)	2.0	2.4	4.9 – 6.7	2.7 – 3.0
Consumo (m ³ /casa/mes)		4.5	3.5	4.5
Gasto/mes (US \$)		10.8	17 – 23	12.8
<i>Pozo</i>				

Costo (US \$/m ³)	1. 6 – 1. 8	0. 5	0. 5 – 1. 1	0. 9 – 1. 8
Consumo (m ³ /casa/mes)		14. 3	4. 7	7. 5
Gasto/mes (US \$)		7. 1	2. 4 - 5. 2	6. 8 – 13. 5

Fuente: Preparado por Jorge Ducci, Banco Interamericano del Desarrollo.

La urgencia social y económica de las familias pobres de tener acceso a sus necesidades de agua y saneamiento necesita la adopción de medidas de alto nivel y de largo plazo para facilitarlos y en la medida de lo posible cumplir las Metas del Milenio. Las recomendaciones generales para enfrentar la equidad y el acceso están divididas en tres áreas temáticas: (1) dar prioridad al sector en los procesos de toma de decisiones públicas, (2) trabajar con operadores de servicio para aumentar la eficiencia y la efectividad; y (3) aumentar y canalizar recursos financieros para invertir sobre una base sostenible.

Dar prioridad al sector

A pesar de su clara necesidad y en contraste con declaraciones públicas y consenso internacional, los sectores de agua y saneamiento no gozan de la prioridad política necesaria en muchos países de América Latina. Debido a que las causas de este problema difieren de país a país, se deben adaptar recomendaciones generales para cada caso. Algunas recomendaciones generales incluyen:

- Debe darse un lugar central al tema del agua en la agenda política. El sector no cuenta con suficiente atención y es frecuentemente empaquetado con otra infraestructura o actividades de obras públicas, perdiendo visibilidad y relevancia.
- Muchos gobiernos deben revisar y fortalecer la estructura institucional y legal existente en el sector. Algunos países no tienen una autoridad nacional del agua, por lo que nadie es responsable para definir las políticas de desarrollo y financiación. Sin una autoridad de alto nivel (ministro, viceministro u oficina) con suficiente poder político para promocionar las medidas necesarias, es difícil, si no imposible, lograr las metas propuestas. Algunos países tienen entidades de dirección de alto nivel, pero éstas no tienen la influencia política necesaria o los recursos humanos y financieros para formular e implementar políticas sectoriales. Fortalecer tales entidades es *sine qua non* para el desarrollo del sector. Muchos países tampoco tienen marcos legales para la regulación económica del suministro de servicios o cuando tales marcos existen, son débiles y no son cumplidos. La necesidad de contar con reglas claras y consistentes debe ser enfatizada.

- Un problema particularmente importante y difícil emerge en países donde la entrega de servicios es descentralizada a nivel municipal. En estos casos es difícil coordinar la acción gubernamental para hacer las inversiones necesarias y manejar los recursos apropiadamente. La recomendación central es *revisar y supervisar mecanismos que transfieren recursos financieros a las municipalidades, para asegurar que dichos recursos sean apropiadamente dirigidos al sector y que cubran las necesidades de los grupos en mayor desventaja.*

Hacer a los operadores de servicios más eficientes y efectivos.

Los operadores son los actores claves responsables del suministro, expansión y calidad del servicio. Su naturaleza legal varía ampliamente dentro de América Latina (de servicios municipales a corporaciones), así como su alcance (municipal, regional, nacional), calidad, eficiencia y efectividad. Las recomendaciones en este sentido están dirigidas a fortalecer estas entidades política, técnica y financieramente.

- Una primera línea de acción propuesta está basada en el reconocimiento que los *operadores de servicio deben tener un rol técnico esencial para el suministro de servicios y para adoptar un enfoque comercial. Esto significa limitar, en lo posible, la interferencia de políticos, asociaciones profesionales y sindicatos.* Tal interferencia incluye, *inter alia*, la designación de individuos que no son adecuados para los cargos gerenciales, políticas de empleo no productivas, la adopción de decisiones de inversión ineficientes y el establecimiento de tarifas motivadas políticamente que no proveen a los operadores los recursos suficientes. Eliminar estos problemas permitirá a los operadores promover políticas gerenciales eficientes y efectivas, reducir costos y suministrar mejores servicios.
- Una acción que fortalecería tal conducta es la *creación de operadores gobernados por la ley comercial, como el sector privado*, que facilita el manejo reduciendo costos y burocracia. En la medida que los marcos legales para las corporaciones sean apropiados, traerlos a la esfera de los operadores de servicio es una herramienta importante para promover la provisión de más eficientes servicios.
- Desde un punto de vista funcional y gerencial, los servicios deben ser sacados de las organizaciones gubernamentales grandes a las que reportan (municipalidad, ministerio, etc.) y ellos *deben tener su propio estado legal*, que les dé más autonomía y facilite sus acciones.
- *Aumentar la capacidad de personal profesional, técnico y administrativo* es necesario para mejorar el manejo de los operadores en muchos países. La educación, trabajo práctico, consultoría especializada, contratos de manejo e intercambio de experiencias con otros operadores exitosos puede ser promocionados para superar las deficiencias de los operadores.

- Los sistemas municipales que sirven muchas ciudades de diferentes tamaños presentan un problema especial. Los servicios sub-divididos y esparcidos hacen imposible beneficiar a las economías de escala. En tales casos, una recomendación importante es *promocionar el agrupamiento de operadores que pueden atender a más de una comunidad, aumentando el nivel gerencial a multi-municipal, regional o estatal de su cobertura.*
- Con respecto a sectores rurales, el modelo más exitoso que existe indica que en *pequeñas localidades, los sistemas deben ser manejados por las comunidades que sirven.* La extensa experiencia muestra que, con la capacitación adecuada y la propiedad del proyecto, las comunidades pueden operar y mantener servicios, y así financiar sus requerimientos básicos y hacerlos sostenibles.
- Otra avenida importante para aumentar la eficiencia del suministro de servicios es una medición más cuidadosa del suministro de servicios a través de la “micro-medición”. Tanto los proveedores de servicio y el público pueden beneficiarse de la cobertura ampliada que resulte de una medición más precisa del suministro del servicio.
- Los operadores de servicio también se pueden beneficiar de un público mejor informado, sugiriendo que los esfuerzos para educar a los usuarios sobre beneficios, uso apropiado y mantenimiento de servicios – dirigidos ya sea por las organizaciones gubernamentales o no gubernamentales – pueden facilitar el suministro de servicios.
- En ciertos casos, las organizaciones no gubernamentales pueden también apoyar a los operadores locales para mejorar los sistemas de administración, operación y mantenimiento de los sistemas de suministro de servicios. Un ejemplo es la organización *Agua Limpia* en el Perú. ([www. agualimpia. org](http://www.agualimpia.org)).

Financiamiento

Ampliar la cobertura de servicio requiere inversiones substanciales. En América Latina, una inversión estimada de \$12.5 billones en infraestructura de agua y \$18 billones en infraestructura de saneamiento se requerirían para alcanzar las Metas del Milenio. *Por lo tanto, mayores esfuerzos deben hacerse para atraer los recursos requeridos para financiar estas inversiones.* Una primera fuente de fondos es generalmente el estado, que los provee directamente de sus presupuestos nacionales y regionales. Cualquier solución que se tome finalmente, *estos recursos deben ser incrementados por muchos años.*

- Para suplementar los recursos nacionales, se debe dar consideración a *obtener fondos de bancos multilaterales.* El propósito de la Iniciativa de Agua y Saneamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, es promover la inversión para asegurar la cobertura sostenida y universal de servicios de calidad, tomando en cuenta

la capacidad de pago de los individuos. La Iniciativa toma en consideración nuevas formas de financiación para la preparación de proyectos, incluyendo AquaFund. Otros instrumentos en desarrollo requieren el establecimiento de una línea de desembolso rápido para operadores con capacidad y experiencia reconocida, operaciones garantizadas no soberanas y el aumento y coordinación de fuentes de donación.

- A pesar de los esfuerzos para poner a disposición de los operadores recursos externos, en muchos países será necesario realizar una revisión exhaustiva de las tarifas existentes. En muchos casos, las tarifas fueron basadas en consideraciones políticas y son altamente ineficientes, ya que promueven un consumo de agua excesivo. Estas tarifas también son altamente desiguales porque subsidian a familias con suficientes ingresos para pagar los costos reales del servicio, en detrimento de familias de bajos ingresos que no son capaces de tener acceso a los servicios. Sin embargo, y en relación a otras áreas de desarrollo, América Latina tiene la capacidad más grande de usar los honorarios de los servicios para cubrir tanto operaciones como manejo e invertir en desarrollo adicional. De acuerdo a la revista, *Global Water Intelligence* (2004), 48% de los honorarios del servicio en las ciudades grandes de la región son capaces de cubrir tanto la operación y manejo e inversiones, comparados con el 51% de los países OECD, 17% en el Medio Oriente y Norte de Africa, y 16% del Este de Asia y el Pacífico. *Un ajuste gradual de la estructura de tarifas para reflejar mejor los costos de suministrar servicios, junto con esquemas de subsidios bien dirigidos a las familias de pocos ingresos, son herramientas poderosas y necesarias para atraer recursos al sector.*

Finalmente, no debemos dejar de considerar la posibilidad de *atraer financiación del sector privado*. Aunque ha habido experiencias negativas con este tipo de financiación en los 90, las lecciones aprendidas y la experiencia ganada, así como un entendimiento mejor de los casos exitosos, significan que se debe dar reconsideración a esta fuente de financiación en los próximos años.

Recomendaciones de Política:

- Asignar prioridad política a los sectores agua y saneamiento, creando el Ministerio de Agua y Saneamiento. Estos sectores están frecuentemente incluidos con otras actividades de infraestructura u obras públicas perdiendo visibilidad y relevancia. La falta de acceso a agua potable y saneamiento adecuado es principalmente un tema rural en América Latina. Los gobiernos necesitarán atraer considerables fondos de fuera o invertir fondos estatales (totalizando cerca de \$12.5 billones para agua y \$18 billones para saneamiento) para construir la infraestructura necesaria para cumplir con las Metas del Milenio.

- Efectuar una revisión exhaustiva de las políticas sobre tarifas de agua y saneamiento. Las tarifas actuales subsidian fuertemente a algunos usuarios (usualmente regresivos y que apoyan a los usuarios con mayores ingresos que pueden pagar), dejando al sector público con insuficiente financiación para proveer acceso de bajo costo a usuarios de bajos ingresos. Esto deja a muchos usuarios de bajos ingresos pagando precios mucho más altos por el agua.
- Promover el agrupamiento de operadores que sirven a más de una comunidad, incrementando el alcance gerencial a niveles multi-municipales, regionales o estatales. En las áreas rurales, los sistemas deben ser manejados por las comunidades. La experiencia muestra que, con la capacitación apropiada y la propiedad del proyecto, las comunidades pueden operar y mantener servicios, financiando sus requisitos básicos y haciéndolos sostenibles.

Comentarios de los Presidentes sobre como asegurar Agua Potable y Saneamiento para los Pobres.

Fernando Henrique Cardoso, Brasil. En este problema, existen dos aspectos claves que deben ser mejorados: el modelo regulador y el establecimiento de tarifas realistas.

Fernando de la Rúa, Argentina. Comúnmente se dice que con el cambio climático habrá falta de agua. Es importante mencionar que esta situación ya existe para millones de habitantes en América Latina y el mundo. Muchos estudios han demostrado que 25 enfermedades humanas existentes son causadas por la falta de agua. Desde un punto de vista preventivo, proveer agua y saneamiento a aquellos sin ella es más importante que construir un hospital. El agua es un tema de salud pública. Por tal razón, es importante evitar más contaminación en las fuentes de agua. En la búsqueda de fuentes alternativas, debemos reconocer el caso de Uruguay, que cuenta con plantas de tratamiento para resolver el problema en pequeñas ciudades. Este tema es crucial. En Buenos Aires, hubo un apagón en un cuadrado de la ciudad, y como resultado, se declaró una emergencia y el agua rápidamente escaseó.

Hipólito Mejía, República Dominicana. No debemos enfocar el problema del agua solo en relación al consumo humano. Está también relacionado con la generación de energía y como un recurso para controlar desastres. Debemos tener una perspectiva más amplia.

Me gustaría resaltar cuatro temas que están relacionados íntimamente al problema general del uso del agua: (1) el acceso al agua potable es un reto importante en la lucha contra la pobreza debido al impacto que este recurso tiene sobre la calidad de vida, especialmente sobre la salud. Se ha demostrado que el acceso al agua potable es un factor de primera línea en la

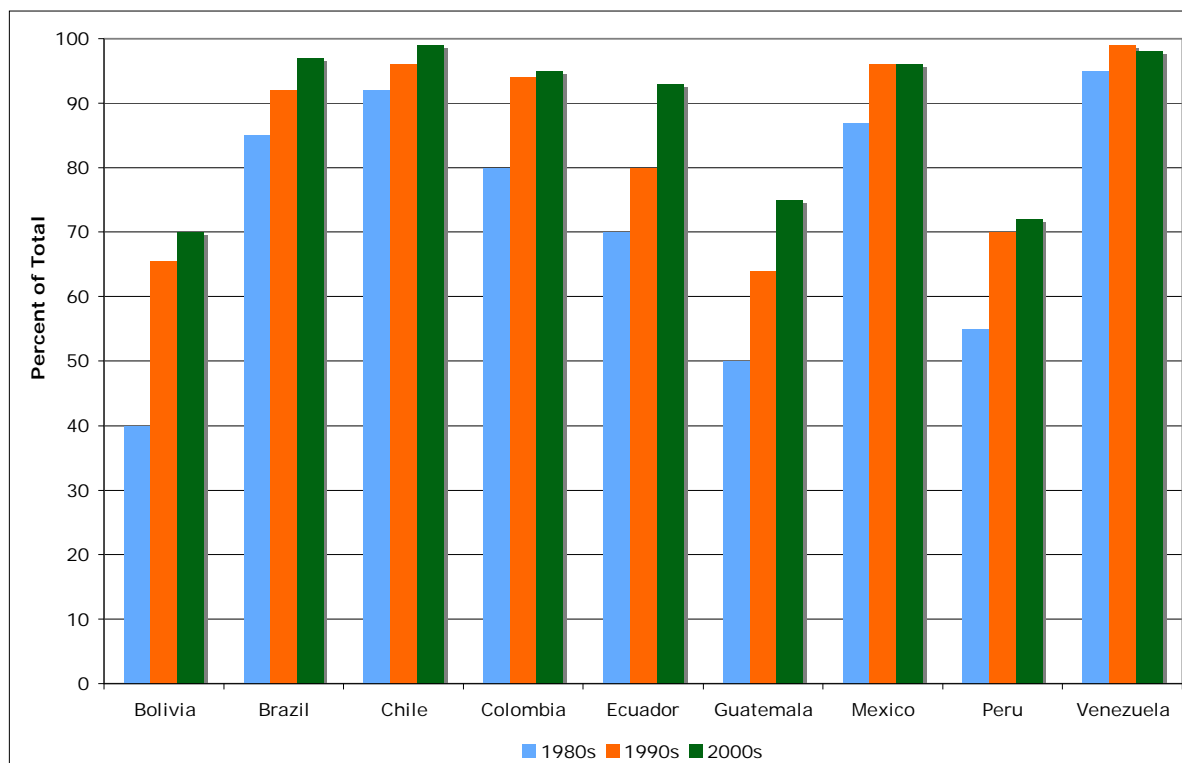
lucha contra la pobreza, y por lo tanto debe ser priorizado como un eje fundamental en cualquier estrategia para combatir esta epidemia; (2) el agua reciclada para generar electricidad es un recurso natural que puede directamente impactar un sinnúmero de actividades productivas pequeñas y medianas a nivel local, especialmente cuando son tratadas para uso en irrigación agrícola, para el ganado, y para la acuicultura. La incorporación de tecnologías de irrigación puede aumentar significativamente la productividad y los niveles de ingresos de pequeños productores rurales; (3) otro aspecto crítico al que debemos dar atención es a la protección y conservación de nuestros ríos. Debido al cambio climático, la contaminación industrial y la deforestación motivada por la agricultura, así como muchos otros fenómenos causados por los seres humanos, muchas de nuestras fuentes de agua potable y agua para uso industrial están realmente siendo amenazadas; (4) finalmente, existe el problema de los residuos sólidos. En la República Dominicana, tenemos muchas experiencias que relaciona el recojo de residuos sólidos, alcantarillado y la generación de empleo. En varios sectores de nuestra capital, se han implementado proyectos exitosos con la firme participación de organizaciones comunales. El reto es como garantizar que estas iniciativas se mantengan sostenibles en el tiempo y se traduzcan en creciente empoderamiento de las comunidades que participan en estos proyectos.

3.10. Acceso a la Energía y Reducción de la Pobreza

Para asegurar el crecimiento económico y la democracia, es necesario incorporar a las poblaciones excluidas al proceso productivo. Esto puede ocurrir a través de la capacitación y la creación de nuevas oportunidades para el desarrollo y el empleo, así como facilitando el acceso a servicios modernos de energía. Aunque las Metas del Milenio sorpresivamente no incluyen indicadores de energía, el incremento en el acceso de las poblaciones rurales a los servicios de energía puede tener impactos positivos en términos de educación, salud, servicios de agua y saneamiento y en el aumento de los ingresos familiares.

En los países latinoamericanos la energía – especialmente el sub-sector eléctrico – fue inicialmente suministrada por empresas del sector privado, que se concentraron en las ciudades pobladas más rentables, con poco interés en la ampliación de servicios a áreas alejadas. Para enfrentar este problema, a mediados del Siglo 20, el Estado empezó a adoptar un rol de negocios y administrativo, nacionalizando los servicios en la mayoría de los países de la región. Desde entonces, ambiciosos planes de expansión, asistidos por el apoyo del sistema bancario multilateral, han sido implementados, y la cobertura eléctrica ha aumentado considerablemente. El acceso a la electricidad en los países latinoamericanos aumentó de 42% de la población en 1971, a 70% en 1989. (ver Figura 11).

Figura 11. América Latina: Cobertura eléctrica (Como un porcentaje de del total de



Hogares)

Fuente: CEPALC (n.d.) Bases de datos.

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=9&idioma=i>

Durante este tiempo la capacidad también ha aumentado considerablemente. Se ha construido grandes centrales hidroeléctricas, reduciendo la contribución de las plantas termoeléctricas para la generación total de potencia. Inicialmente, los sistemas eléctricos no estaban conectados, requiriendo altos niveles de reservas para permitir una adecuada confiabilidad de servicio. Sin embargo, la interconexión de los diferentes sistemas eléctricos ocurrió después de los años 70.

Reformas del Sector Eléctrico y Electrificación Rural en los países latinoamericanos.

Una vez que la cobertura de electricidad alcanzó relativamente altos niveles, la misión original del Estado para acelerar la expansión perdió ímpetu, y el Estado se volvió más notorio por su falta de eficiencia en el sector. Los problemas aumentaron en el sector causados por muchos factores, incluyendo tarifas establecidas sin relación con los costos de generación de potencia, transmisión y distribución, inflación, sobre-costos en los proyectos debido a demoras en la construcción, la deceleración de la demanda creció, personal excesivo, patrocinio político y una inadecuada prioridad de la instalación del proyecto.

Durante la crisis de endeudamiento de los 80s y 90s, muchos países iniciaron reformas de sus industrias eléctricas siguiendo una línea común: reducir la verticalidad de la industria, transferencia de activos al sector privado, separación de las funciones del Estado, creación de agencias reguladoras independientes, creación de agencias para la formulación de políticas y control gerencial, reestructuración de tarifas y reducción/focalización de subsidios. El éxito de la reestructuración en América Latina ha sido variado y ha dependido en gran medida de la fortaleza institucional de los países individuales. Algunos países han revertido estas reformas y otros las han profundizado, mejorado y llevado a cabo las reformas denominadas de “segunda generación.”

Con respecto a generación de potencia, la mayor participación del sector privado en la electricidad redujo el uso de potencia hidroeléctrica. Entre 1995 y 2006, la instalación de plantas de energía térmica aumentó 5.7% por año en América del Sur, mientras que la instalación de plantas hidroeléctricas aumentó solo 2.4% por año. Todavía, la mayoría de países en la región dependen solo en hidroelectricidad. En el 2007, 85% de la electricidad generada en Brasil y 75% de la generación de potencia neta en Costa Rica venía de la hidroelectricidad.

Con respecto a la cobertura actual en los países latinoamericanos, se estima que más del 90% de la población tiene acceso a los servicios de electricidad, especialmente la población urbana, que tiene 98% de cobertura. Chile, Costa Rica y Venezuela han alcanzado cobertura del 99% de la población nacional. No obstante, la cobertura nacional en varios países se mantiene muy baja (ver Figura 11) especialmente en Haití (34%) y Nicaragua (menos de 70%). Adicionalmente un estimado de 40 millones de habitantes de la región no tiene acceso a los servicios eléctricos.

En las áreas rurales de los países latinoamericanos, por lo menos un tercio de la población no tiene acceso a la electricidad. La expansión de los servicios rurales en áreas rurales enfrenta obstáculos debido a dos factores: (1) el consumo de electricidad en las áreas rurales es más bajo que para la población urbana, y (2) las poblaciones rurales están muy dispersas, y requieren mayores inversiones en el sistema de distribución de electricidad (transformadores, cables eléctricos, postes, etc.). Por las mismas razones, los sistemas eléctricos rurales tienen costos de operación y mantenimiento mucho más altos. Como resultado de esto, la electricidad en áreas rurales tiene costos intrínsecamente más altos que las áreas urbanas y generan menos ingresos.

Con el aumento de la participación privada en el sector electricidad, los enfoques para mejorar la cobertura de servicio deben ser modificados en comparación con los sistemas manejados por el sector público. Ya que el servicio de electricidad no es rentable, la participación efectiva del Estado es requerida. Esta intervención puede tomar muchas formas, tales como acciones obligatorias establecidas en la regulación del sector, o a través de

otros mecanismos como la provisión de incentivos para las inversiones privadas. En general, las reformas del sector en la mayoría de países han contemplado este tema.

El Banco Interamericano de Desarrollo y la Electrificación Rural

Desde su fundación hace más de 50 años, el Banco Interamericano de Desarrollo ha tenido un rol prominente en el desarrollo de los sectores eléctricos de los países a quienes les ha otorgado préstamos, a través de la financiación de proyectos de generación, transmisión (incluyendo integración regional) y distribución así como en el diseño e implementación de reformas diferenciadas del sector. La energía es el artículo principal en el portafolio de proyectos del BID con US\$ 22 billones, correspondientes al 14% del volumen total de recursos aprobado para préstamos y garantías entre la creación del BID y el año 2007. De este total, 90% fue para los proyectos del sector electricidad, especialmente la construcción de plantas hidroeléctricas y electrificación rural, que representan, respectivamente 40% y 25% del total de los recursos del BID prestados al sector energético.

La experiencia reciente del BID en la electrificación rural en el contexto de mercados con participación del sector privado incluye préstamos a Guatemala, Panamá y Chile. Todos estos proyectos incluyen componentes para establecer proyectos de energía renovable en áreas remotas. Un préstamo anterior a Nicaragua incluyó un componente de US\$3.5 millones para soluciones sostenibles con energía renovable. Adicionalmente, el BID ha financiado varios esfuerzos para desarrollar mercados rurales de energía renovable en países diversos (Brasil, El Salvador, Perú) incluyendo la construcción sostenible de proyectos pilotos en sistemas remotos que utilizan energía renovable.

Programas para Electrificación Rural Sostenible

La experiencia del BID en la electrificación rural indica que las soluciones elegibles para la electrificación rural incluyen sistemas de extensión eléctricas existentes y sistemas remotos empleando energía renovable, tales como plantas hidroeléctricas pequeñas y micro, potencia de viento, energía solar y biomasa.

La intervención del estado es necesaria para asegurar la expansión de la cobertura en el caso de que un proyecto de electrificación rural específico no sea rentable para el sector privado. Esta intervención puede ocurrir a través de legislación que hace obligatoria la expansión de la cobertura o a través de la provisión de incentivos para invertir en compañías de distribución (o proveedores de servicio de energía renovable rural). Estos incentivos hacen posible la expansión de la cobertura, mientras que proveen precios accesibles a los consumidores. En todos los casos, los incentivos debe ser limitados a cubrir parte de la inversión inicial requerida, para que todos los costos de operación y mantenimiento sean cubiertos exclusivamente por los usuarios a través del sistema de precios definidos, para

garantizar el sostenimiento del sistema. Los proyectos recientes del BID han determinado 10 años como el período contractual mínimo para la operación de sistemas de energía renovable.

Las principales lecciones aprendidas en relación a la electrificación rural en un contexto de mercados con participación del sector privado son:

- Alentar al sector privado a invertir es preferible a la construcción de sistemas de electrificación financiados por el Estado. Este enfoque simplifica y aumenta la eficiencia del desarrollo de proyectos y los proveedores/distribuidores del servicio responsables de la operación y futuro mantenimiento están a cargo del diseño final y construcción.
- Un plan adecuado de administración/sistema debe ser desarrollado para garantizar la sostenibilidad de los sistemas remotos basados en energía renovable; por ejemplo, por medio de micro-empresas como proveedores de servicio bajo contratos que definen sus responsabilidades, especialmente con respecto a la operación y mantenimiento del sistema. El proceso debe incluir una participación extensiva y apoyo de la comunidad y proveer costos accesibles para los usuarios basados en su capacidad de pago. En otras palabras, debemos promover proyectos de electrificación rural que puedan ser desarrollados directamente por beneficiarios finales, buscando la participación conjunta de las comunidades en el suministro de servicios de manera tal que asegure la sostenibilidad.
- Cuando incentivos son necesarios, deben ser proporcionados solo para la inversión y no para la operación y mantenimiento. También deben ser proporcionados en forma transparente y deben beneficiar directamente a los usuarios.

Recomendaciones Globales

Prioridad del sector de electrificación rural: A pesar de las necesidades claras de aumentar la cobertura de electricidad en los países latinoamericanos, especialmente para poblaciones excluidas, muchos países no han dado prioridad al acceso a la electricidad para las poblaciones no atendidas.

- Los gobiernos deben colocar el acceso a la electricidad en la agenda política y deben revisar las estructuras institucionales existentes para reforzar el acceso. Algunos países no cuentan con autoridades nacionales o regionales responsables de la energía rural, haciendo más difícil el desarrollo de políticas financieras para el sector. Cuando aquellos marcos institucionales si existen, las agencias responsables no cuentan con el peso político necesario, o los recursos financieros y humanos para formular e implementar políticas sectoriales. El fortalecimiento de estas agencias es una condición necesaria para cualquier progreso en el desarrollo del sector y para

aumentar la cobertura de servicio.

- El personal administrativo, técnico y profesional que trabaja para los proveedores de servicio de energía rural que emplean energía renovable debe ser fortalecido para ampliar y mejorar la calidad del servicio de electricidad y la sostenibilidad de los sistemas remotos que emplean energía renovable. Mecanismos tales como aumento en la capacidad, capacitación práctica en el trabajo, consultoría especializada, contratos de manejo e intercambio de experiencias con otros distribuidores y proveedores de servicio exitosos puede ser promocionados para superar las deficiencias del personal.
- Micro-empresas representan el modelo preferible para operar sistemas aislados empleando energía renovable, pero en el caso de sistemas en comunidades muy pequeñas, se deben considerar esquemas organizados por las comunidades, siempre que la comunidad esté establecida formalmente. La extensa experiencia indica que con capacitación y propiedad del proyecto, estas comunidades son capaces de operar y mantener los servicios de manera sostenible.

Financiación

Se estima que para alcanzar cobertura universal, los países latinoamericanos deben invertir en el rango de US\$15-20 billones, cerca del monto total de préstamos y garantías aprobados por el BID para todo el sector energético durante sus 50 años de actividad. Se necesita un gran esfuerzo para atraer los recursos requeridos para financiar estas inversiones. La participación del sector privado en la financiación de inversiones es también fundamental, ya que parte de esta inversión es rentable y no requiere incentivos especiales.

Recomendaciones de Políticas:

- Reducir la desigualdad en el acceso a la energía medida como un coeficiente de la distribución de energía.
- Reducir el porcentaje del PBI e ingresos de los hogares gastados en energía.
- Promover el uso de energía renovable en comunidades rurales. Micro-empresas representan el modelo preferido para operar sistemas aislados empleando energía renovable, pero en el caso de sistemas en comunidades muy pequeñas, se deben considerar esquemas organizados por las comunidades. Con capacitación y propiedad del proyecto, estas comunidades son capaces de operar y mantener los servicios de manera sostenida.

Comentarios de los Presidentes sobre el Acceso a la Energía y la Pobreza

Eduardo Stein, Guatemala. Debemos considerar las circunstancias especiales de los países que tienen poblaciones indígenas grandes. Cuando se elaboran políticas públicas para este sector, debemos considerar la red de organizaciones indígenas en América Latina. Estas organizaciones han demostrado estar en oposición a algunos proyectos hidroeléctricos porque afectan a la “madre tierra” y alteran la vida de la comunidad cuando se construyen grandes presas. Aquí se combinan elementos culturales, ideológicos, políticos y técnicos. Y existen aspectos que deben ser tomados en consideración, porque pueden hacer muy difícil la ejecución de proyectos. Debe respetarse la cultura y los hábitos tradicionales. En Bolivia, por ejemplo, esto ha estado combinado con reclamos por tierras o proyectos mineros. Estoy de acuerdo con Enrique García (CAF) en respetar la diversidad cultural, criterio de equidad y equilibrio democrático que son partes del uso responsable de los recursos naturales. No debemos dejar que las comunidades indígenas y sus derechos se conviertan en invisibles. Por el contrario, debemos generar espacios de acuerdos políticos con ellos.

Lionel Jospin, Francia. El acceso a la energía es crucial para el desarrollo y la lucha contra la pobreza. No obstante, la acción contra el cambio climático nos induce a controlar las emisiones de gas de efecto invernadero. ¿Cómo podemos resolver esta contradicción de necesitar más electricidad y telecomunicaciones como una condición para la eficiencia de la educación, transporte, y mecanización productiva, y al mismo tiempo, reducir los gases de invernadero? El acceso a la energía debe ser mejorado dentro del marco del desarrollo sostenible, que implica la necesidad de mejoras tecnológicas que permitan un mejor uso de los combustibles de fósiles, así como la búsqueda de energía limpia. El crecimiento de nuevas energías tales como solar, geotérmica y biomasa debe ser acelerado porque son más baratos, pero no debemos olvidarnos de la energía nuclear. Debemos también evitar la fluctuación en los precios de la energía, particularmente el precio del petróleo. Finalmente la lucha contra la pobreza sería más fácil, si utilizamos micro-créditos para energía renovable en poblados rurales.

Ernesto Samper, Colombia. Yo quisiera completar un comentario relacionado con el tema del agua. El agua puede ser un eje de unión para la Agenda Social: tiene que ver con la crisis alimenticia, la agricultura y con el cambio climático. El manejo del agua permite una propuesta unificada. Lograr un acuerdo sobre el agua sería un desarrollo consecuencial. ¿Pero, que debemos hacer con la gran cantidad de actores que giran alrededor del agua? ¿Cuánta mas inversión es necesaria para colocar la inversión en agua, electricidad y saneamiento en el mismo nivel? ¿En los Estados Unidos, que estados han hecho un compromiso de reducir las emisiones de gas de invernadero? Dependiendo del tamaño, podría tener un efecto importante.

Carlos Mesa, Bolivia. Debatimos los temas de cobertura eléctrica, cambio tecnológico y cambio climático en el medio de una crisis de paradigmas actual. Bolivia tiene 10 millones de habitantes y la región de Potosí solo 800,000. El 70% del territorio de Potosí tiene una densidad poblacional de menos de un habitante por kilómetro cuadrado. Por lo tanto el costo

de proveer electricidad, agua y saneamiento a esta región es muy alto. Dadas estas circunstancias, existe un serio problema en las áreas rurales que aumentan el nivel de las inversiones requeridas. Un aspecto adicional es que la nueva constitución ha prohibido la transferencia de los servicios de agua y saneamiento al sector privado. El sector es público. Otro aspecto es que divide la propiedad de los recursos renovables y no renovables. Los recursos no renovables son propiedad de todos los bolivianos. Los recursos renovables son propiedad de los indígenas. Por lo tanto, como podemos definir una política pública para un recurso estratégico en este marco que asigna derechos a la gente indígena, que representan aproximadamente solo la mitad de la población?

Eduardo Stein, Guatemala. Debemos preguntar cual sería la nueva política para tratar recursos naturales? ¿Cuáles son los derechos de los agricultores no indígenas sobre la tierra indígena? Yo creo que existe una nueva concepción del paisaje, que nos lleva hacia una relación más equitativa que en el pasado. No todos los recursos renovables son buenos para el desarrollo local. Tenemos, por ejemplo, grandes reservorios. Hay proyectos de carbón que están abandonados por sus elevados impactos ambientales, especialmente la pérdida de biodiversidad. California y la parte occidental de los Estados Unidos están estableciendo su propio mercado de carbón y México puede negociar sus propias cuotas. Hay varias iniciativas que permiten la negociación del carbón. Estas iniciativas regionales en los Estados Unidos están avanzando. Por lo que esperamos que las iniciativas regionales sean aumentadas, o esperamos un plan federal individual.

Gustavo Noboa, Ecuador. Tenemos la misma esperanza, pero no necesariamente hablamos el mismo idioma. En Ecuador la naturaleza tiene derechos. ¿Cómo podemos resolver esto? A través del diálogo. Nosotros pudimos construir el oleoducto a pesar de los ambientalistas. No obstante, la energía de viento no pudo ser establecida en las Islas Galápagos debido a la oposición de las ONGs ambientalistas. Hay un tema permanente: ¿Cómo es que con buenas intenciones, tropezamos con la misma piedra – nuestros propios grupos nos impiden el desarrollo? ¿Qué podemos hacer? Dialogar.

Vinicio Cerezo, Guatemala. Los procesos de desarrollo no son iguales hoy que en los 70s y 80s. Hoy, hay una democracia de participación y los actores se escuchan. Antes, las grandes obras con grandes costos ambientales fueron ejecutadas con las fuerzas armadas llevándose a los que protestaban. Ahora debemos escuchar a la población indígena y crear consenso alrededor de los temas básicos. No podemos ignorar la participación de los grupos indígenas, de lo contrario, arriesgamos alcanzar el extremo que se está jugando en Bolivia. Igualmente, debemos reconocer que el fenómeno de Hugo Chávez es una expresión del movimiento pendular de América Latina, que se mueve de un extremo a otro. El Consenso de Washington no fue la solución para nuestros retos, pero tampoco lo es el establecimiento de la intervención del estado que no considera a la comunidad. Un ejemplo final: en Guatemala, no puede haber una reforma tributaria sin un acuerdo regional, porque las compañías migrarían de un país a otro. El diálogo continúa creando una actitud constructiva.

Hipólito Mejía, República Dominicana. La energía debe ser vista como un servicio que contribuye significativamente a mejorar la calidad de vida de las personas- no sólo en términos del hogar, pero también como un factor fundamental para la mayoría de las actividades productivas de la sociedad, así como para los servicios públicos, tales como el agua potable. El suministro eficiente de energía tiene profundas implicaciones para muchos países de América Latina y el Caribe, tal como en el caso de la República Dominicana. Aún cuando la República Dominicana privatizó el sistema eléctrico durante el período de gobierno 1996-2000- para financiar la generación de electricidad y reducir los costos de operación del sistema- los resultados obtenidos están muy lejos de lo anticipado. Hoy en día, la República Dominicana paga una tasa por kilovatio de energía que está por encima del promedio de América Latina, y el gobierno ha tenido que continuar transfiriendo grandes cantidades de recursos en la forma de subsidios para evitar el colapso del sistema.

3.11. Crear Valor con Viviendas Decentes y Posibles de Pagar por los Pobres

Una vivienda decente es una necesidad fundamental para tener condiciones de vida decentes, y la propiedad de una vivienda es un elemento fundamental para reforzar el compromiso hacia las instituciones democráticas y la participación cívica.

La migración actual de largo plazo de personas de las áreas rurales a las urbanas ha acentuado el problema de vivienda. Los inmigrantes casi universalmente se establecen en las áreas marginales de las grandes ciudades donde no pueden tener una vivienda decente, cuidado de la salud, colegios, acceso a áreas recreativas y otros servicios básicos para la inclusión y participación.

Todos los países latinoamericanos han implementado varios programas para facilitar esta situación a los inmigrantes. Estos incluyen urbanizaciones de bajo costo, provisión de servicios básicos de manera mínima: calles, electricidad, agua, saneamiento y permitiendo que los pobres construyan sus casas. Algunas veces los gobiernos proveen “piso y techo” y dejan que las familias hagan el resto. La experiencia indica que las personas gradualmente aumentan más cuartos y espacio a sus casas.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, los resultados no llegan a la obtención de condiciones de vivienda adecuadas por parte de una fracción importante de familias latinoamericanas.

Cinco elementos se requieren para asegurar a los pobres en América Latina una vivienda decente:

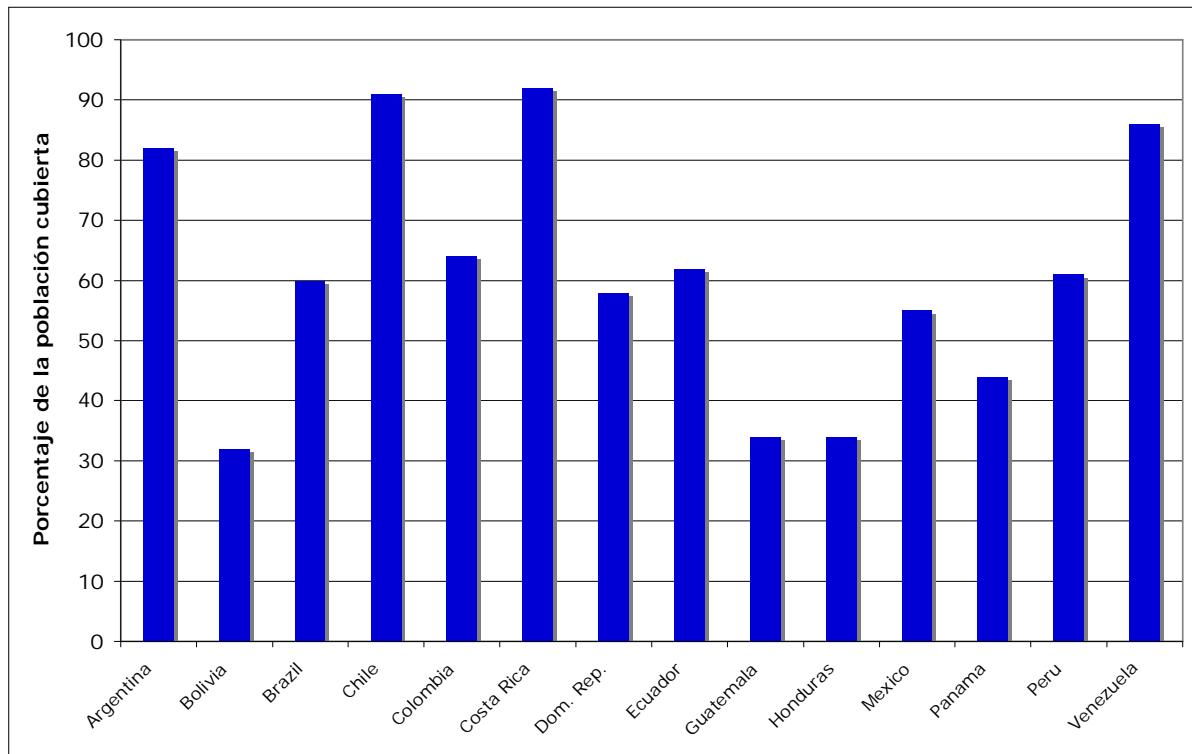
- Tres ya los hemos mencionado más arriba- acceso al agua potable, mejor saneamiento y electricidad.

- El cuarto es una variación de las micro-finanzas: así como los pobres necesitan más acceso al crédito para aumentar su bienestar económico y contribuir al desarrollo económico nacional, también necesitan ellos acceso al crédito para invertir en el mejoramiento, construcción o compra de sus propias viviendas decentes.
- El quinto, hecho famoso por Hernando de Soto, es que muchos de los pobres que son invasores de tierras urbanas necesitan contar con un título de dicha tierra. Con sus títulos, estas familias tienen mayores probabilidades de invertir para mejorar su propiedad y, al mismo tiempo, su propiedad puede servir como garantía de un crédito, y así generar capital para contar con empleo independiente.

Mejorar y construir viviendas para los pobres, si se planifica y financia con prudencia, ha añadido un beneficio adicional e importante, y crea empleo decente y aumenta las capacidades a precisamente la población para la cual ha sido diseñada ayudar- la fuerza laboral de bajos ingresos y menos capacitada. Viviendas decentes más colegios decentes, cuidado de la salud y áreas recreativas significan comunidades decentes con mayor seguridad, menos drogas, menos crimen y una sociedad civil más participativa. También significa el fortalecimiento de los gobiernos locales donde las personas pueden cubrir sus necesidades comunales inmediatas.

Los datos en la Figura 12 muestran que un componente importante de una vivienda decente es el acceso a servicios básicos tales como saneamiento. En toda América Latina, la falta de tales servicios es un problema aún mayor en las áreas rurales que en las urbanas, pero en aquellos países con menores ingresos esta falta es también un serio problema en las áreas urbanas, con 15 por ciento o más de viviendas sin agua potable y una proporción aún mayor sin saneamiento adecuado para eliminar residuos. Este tema ha sido mencionado en la sección 3.9: al proveer servicios básicos adecuados a los pobres, los gobiernos latinoamericanos avanzarían significativamente hacia el mejoramiento de las condiciones de vida y la salud de los pobres.

Figura 12. America Latina: Porcentaje de la Población con Acceso al Saneamiento Adecuado, circa 2005, por país.



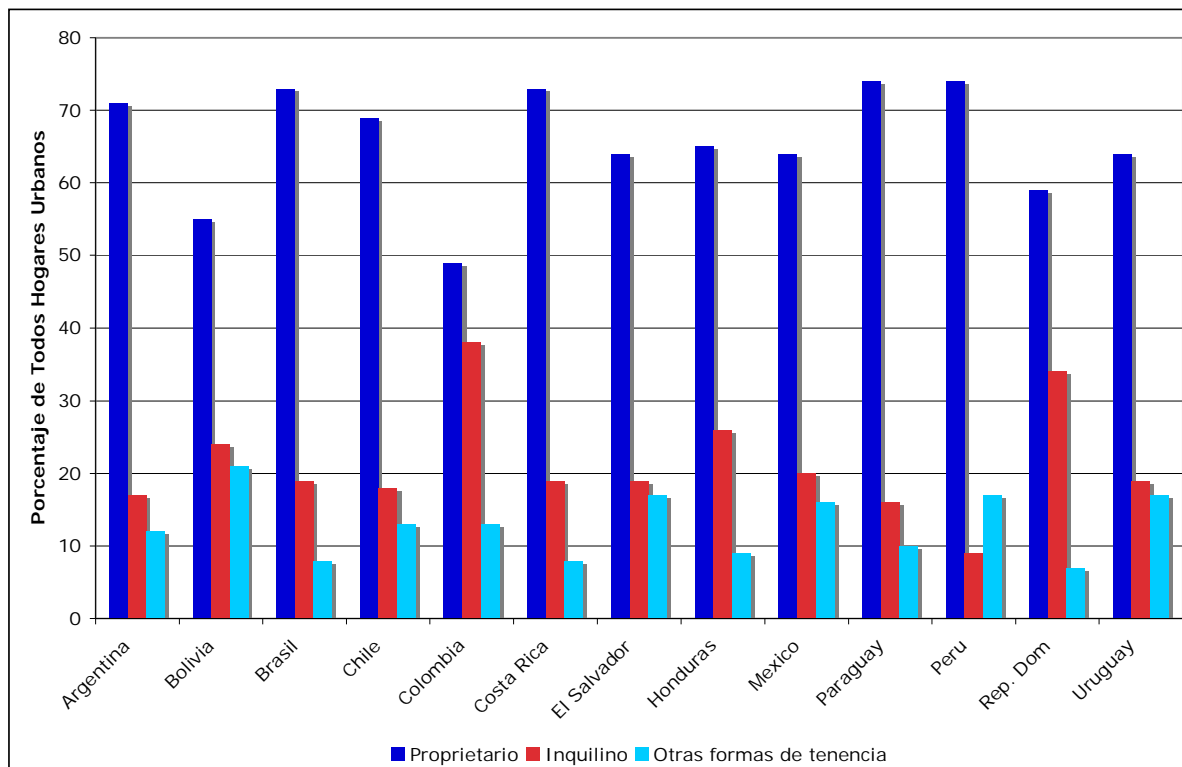
Fuente: R. Paes de Barros, F. Ferreira, J. Molinas Vega, y J. Saavedra Chanduvi (2009. *Midiendo la Desigualdad de Oportunidades en América Latina y el Caribe.*. Washington, DC: Banco Mundial.

El segundo aspecto de una vivienda decente que hará una diferencia significativa para los pobres de América Latina es *la propiedad*. Un alto porcentaje de latinoamericanos ya es propietario de sus viviendas (Figura 13), aunque ese no es el caso en todos los países. No es tampoco posible determinar de estos datos que porcentaje de las viviendas propias es decente, merece inversión en mejorarlas por parte de sus dueños, y si es de una calidad que permitirá que su valor aumente en el tiempo. Adicionalmente, el porcentaje de invasores también varía de país a país, asumiendo que el porcentaje de “otra tenencia” incluye también viviendas donde sus ocupantes no cuentan con títulos.

Años atrás, un constructor Americano promulgó la idea de que cuando las familias de bajos o medianos ingresos son propietarios de viviendas que cumplen los estándares mínimos de vivienda decente, esto aumenta su participación en una sociedad democrática y participativa y es menos probable que se sientan atraídos hacia regímenes no-democráticos.¹²

¹² Alan Carnoy (1962). *Democracia Si!* New York: Vantage Press.

Figura 13. América Latina: Hogares por Condición de Tenencia de Vivienda, circa 2005, por país.



Fuente: CEPALC, CEPALSTAT base de datos. <http://www.eclac.org/estadisticas/bases/>

En la última década, Hernando de Soto ha presentado un argumento diferente – que los pobres tienen activos importantes, pero como no cuentan con títulos para muchos de ellos, incluyendo sus casas, ellos no cumplen con la típica función del capital:

“... ellos mantienen estos recursos de forma defectiva: las casas son construidas en terrenos para los cuales los derechos de propiedad no están debidamente registrados, negocios sin formalizar con pasivos no definidos, industrias ubicadas donde los financistas e inversores no pueden verlas. Dado que los derechos de estas propiedades no están documentados adecuadamente, estos activos no pueden ser convertidos en capital con facilidad, no pueden ser comercializados fuera de sus angostos círculos locales donde la gente se conoce y confía, no pueden ser usados como garantía para un préstamo y no pueden ser usados como una participación contra una inversión.”¹³

Estos dos argumentos además de la necesidad de proveer servicios esenciales de agua, saneamiento y electricidad a todas las viviendas, forman la base para políticas de vivienda que reduzcan la pobreza y fortalezcan a las instituciones democráticas, dando a los pobres

¹³ Hernando de Soto (2000). *El Misterio del Capital*. New York: Basic Books, Capítulo 1.

“capital útil” de valor creciente y por lo tanto una mayor participación en una sociedad estable y participativa.

En el Perú, se inició durante el gobierno de Toledo un programa para otorgar títulos de propiedad a familias de bajos ingresos para sus casas y los terrenos en que dichas casas han sido construidas. Varios países latinoamericanos, incluyendo al Perú, están también construyendo viviendas urbanas a precios razonables que son después vendidas a las familias que califican. Es más raro encontrar desarrollos de casas para una sola familia, sin embargo tales desarrollos podrían ser construidos en áreas menos pobladas.

Existe un espacio para fortalecer sociedades entre el gobierno, constructores privados, bancos y los pobres para aumentar la oferta de viviendas que pueden adquirir. Por ejemplo, el sector privado puede construir casas de \$20,000 o más y obtener hipotecas para ellas, y el gobierno puede proporcionar viviendas de bajo costo a través de programas públicos de vivienda, facilitando un pago inicial –digamos de \$5,000 y una hipoteca de largo plazo que deberá pagar la familia de bajos ingresos. La clave de todos estos programas es la propiedad.

Recomendaciones de Política

- De acuerdo a las políticas descritas en secciones anteriores, implementar estrategias para asegurar a todos los hogares acceso al agua potable, instalaciones adecuadas de saneamiento y electricidad.
- Proveer acceso a titulación para aquellos residentes de bajos ingresos que viven en casas que efectivamente les pertenecen pero sobre las cuales no han realizado una reclamación legal.
- Facilitar fondos crediticios, ya sea a través de cooperativas de ahorro/préstamo u otras organizaciones similares a las instituciones micro-financieras descritas en una sección anterior, para que las familias de bajos ingresos inviertan en mejorar sus casas o compren (con títulos) viviendas construidas por el gobierno o por el sector privado que puedan pagar. Dichas viviendas deben cumplir con los estándares establecidos para viviendas decentes para una familia de cuatro miembros.

3.12. El Cambio Climático y los Pobres

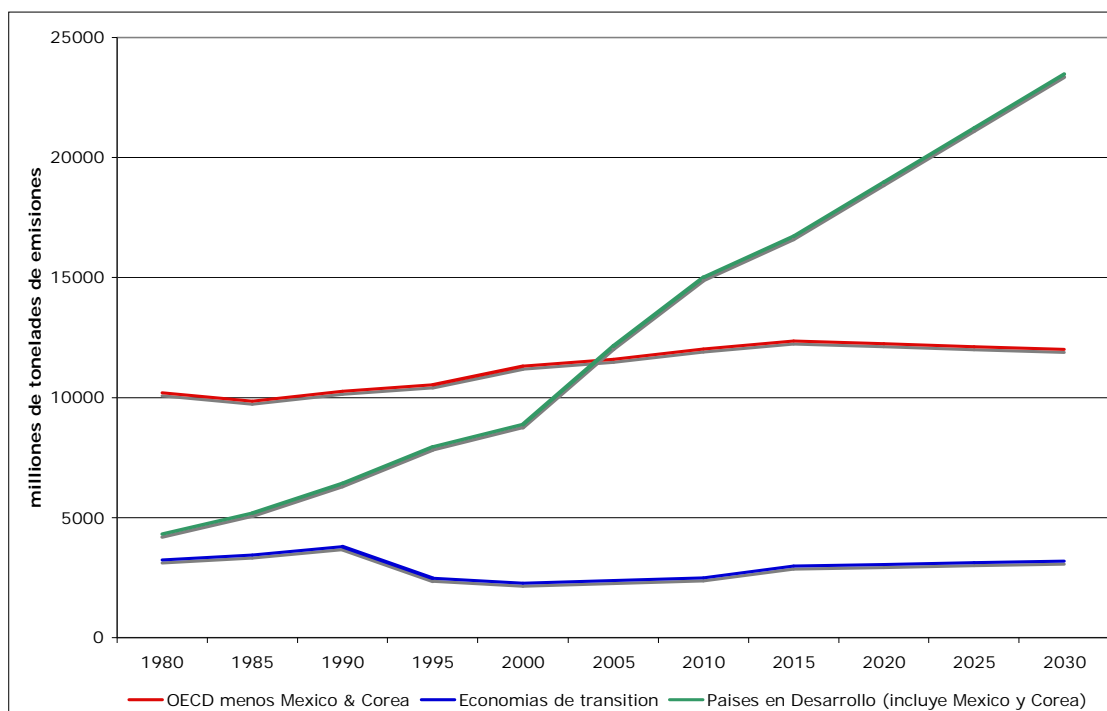
La Convención sobre el Clima adoptada en la Conferencia de Río en 1992 hizo un llamado a los países desarrollados del mundo para que reduzcan sus emisiones de CO₂ con la finalidad de disminuir el riesgo del calentamiento global, adicionalmente, llamó a la erradicación de la pobreza para ser coordinada con las medidas adoptadas para responder al

cambio climático. Las fuentes principales de los gases de invernadero que calientan la tierra son la deforestación de los bosques tropicales y el uso masivo alrededor del mundo de los combustibles de fósiles y sus derivados. El impacto principal del cambio climático puede verse en el Ártico y en nuestros océanos, donde está causando el aumento de los niveles del mar y cambios abruptos en los ecosistemas frágiles tales como los bancos de coral. Esto a su vez tiene un impacto negativo profundo sobre las poblaciones costeras que dependen de la pesca y turismo para su supervivencia.

Otros ecosistemas que son afectados son los bosques coníferos en Canadá, los Estados Unidos, y el norte de Europa, donde las temperaturas de invierno más calientes promueven aumento en los escarabajos nativos que atacan a los árboles jóvenes. El Protocolo de Kyoto adoptó en 1997 reducciones obligatorias de las emisiones de los países industrializados. Ninguno de estos acuerdos internacionales incluyó a los países latinoamericanos entre aquellos requeridos de reducir emisiones, aún cuando Brasil y México son dos de los mayores productores de CO₂ liberado en la atmósfera (Brasil fue el 5to. en el 2005 si se incluyen cambios en el uso del suelo, y México fue el 11avo.)

En las reuniones internacionales después de Kioto, los países en desarrollo fueron requeridos de comprometerse a realizar reducciones voluntarias. Lo que es importante sobre estos acuerdos posteriores es que ahora es claro que muchos países en desarrollo eran los que tienen mayor probabilidad de sufrir las consecuencias del cambio climático debido a los cambios de clima y los niveles del océano en aumento. También es ahora claro que, no importa cuan grande sean los esfuerzos de los países desarrollados para reducir las emisiones, estos cambios no serían suficientes para evitar el cambio climático ya que los países desarrollados solo producen la mitad del total de las emisiones globales (ver Figura 14). Sin embargo, es posible recuperar parte del CO₂ acumulado en la atmósfera y traerlo de nuevo al suelo para reducir el calentamiento. Para hacer eso, necesitamos restaurar los ecosistemas degradados con grandes proyectos de reforestación para restaurar la capacidad de fotosintetizar.

Figura 14. Emisiones en el Escenario de Referencia, 1980-2030, por región.



Fuente: International Energy Agency Statistics (2009). *Emisiones de CO₂ de la Combustión de Combustibles* 2009. IEA; IEA (2006). *World Energy Outlook, 2006*. IEA, Anexo A.

En conjunto, América Latina contribuye solo con el 4.6% de las emisiones de carbón en el mundo. Las emisiones per capita son 0.7 toneladas de carbón, menor que el promedio per capita de 1.2 toneladas a nivel mundial. Sin embargo, América Latina no puede evitar asumir la responsabilidad de implementar medidas necesarias para mitigar las emisiones de gases de invernadero. Adicionalmente, es un error creer que reducir las emisiones afectará negativamente el crecimiento económico. Por el contrario, la experiencia ha mostrado que muchas medidas tomadas para reducir emisiones aceleran el desarrollo a través de la modernización.

América Latina puede jugar un rol central en la batalla contra el cambio climático, el cual podría tener efectos potencialmente desastrosos en los pobres de la región. Primero y más importante, América Latina puede tomar acción en relación a la reforestación. La Tabla 7 provee niveles de emisión de todos los países de América Latina resultante de la quema de combustibles de fósiles. Solo en Brasil, como sugieren los datos en la Tabla 2, la quema de deforestación liberó gases de invernadero en 1990 iguales a 62% del total de las emisiones de América Latina de la quema de combustibles de fósiles. En el 2005, aun cuando las emisiones de combustibles de fósiles aumentaron 30%, las emisiones de la deforestación solo en Brasil aumentaron más rápido, elevándose a 79% del total de las emisiones regionales de combustibles de fósiles.

Tabla 7. Emisiones de CO₂ en los países de América Latina y el Caribe, 1990 y 2005.

	País	Quema de combustibles de fósiles		Porcentaje 2005/1990
		1,000 toneladas de Carbón		
		1990	2005	
1	Brasil	58,377 *	88,834 **	152%
2	México	102,408	115,043	112%
3	Venezuela	32,028	40,425	126%
4	Perú	5,740	10,100	176%
5	Colombia	15,669	15,992	102%
6	Argentina	29,949	41,679	139%
7	Bolivia	1,501	2,525	168%
8	Ecuador	4,522	7,996	177%
9	Guatemala	1,388	3,123	225%
10	Nicaragua	722	1,068	148%
11	Panamá	854	1,606	188%
12	Chile	9,644	18,046	187%
13	Guyana	309	407	132%
14	Paraguay	617	1,058	171%
15	Belice	85	223	262%
16	Honduras	707	2,028	287%
17	Cuba	8,747	6,641	76%
18	Costa Rica	796	1,993	250%
19	Jamaica	2,172	2,771	128%
20	El Salvador	714	1,746	245%
21	Haití	271	482	178%
22	Uruguay	1,067	1,517	142%
	Total	278,287	365,303	131%

En el año 1990 las emisiones relacionadas a la deforestación fueron igual a 173 millones de carbón. ** En el 2005 las emisiones relacionadas a la deforestación fueron igual a 290 millones de toneladas de carbón. Referencia: Gregg Marland, Tom Borden, Robert J. Andrés “Centro de Análisis de Información sobre Acido Carbónico” Oak Ridge National Laboratory, Agosto 2008. Disponible en: http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/meth_reg.html

La restauración de bosques y detención de la deforestación pueden lograrse creando en forma creativa los créditos de carbón y promocionando la inversión pública en proyectos de reforestación y en la restauración de otros ecosistemas, tales como pastos, que pueden tener 500 millones de toneladas métricas de carbón y recuperar parte de los 200 millones de toneladas métricas de CO₂ perdidos del suelo. Adicionalmente, las emisiones podrían ser reducidas cambiando los métodos agrícolas y de crianza de ganado actuales, del uso intenso de fertilizantes basados en combustible de fósiles a materiales orgánicos. Los países deben evaluar los métodos agrícolas indígenas que regresan el carbón al suelo y pueden aumentar el rendimiento de manera sostenible.

Se debe establecer un puente entre micro-finanzas y la protección ambiental. Se está desarrollando un nuevo consenso de que lo que es bueno para el ambiente es bueno para el desarrollo y para los pobres. Este necesita ser el consenso latinoamericano. Existen muchos proyectos exitosos de reforestación en América Latina ejecutados a pequeña escala que son buenos para los pobres y el medioambiente, así como proyectos de micro-financiación exitosos que promueven energías alternativas en áreas rurales. Pero estos deben ser documentados para que la política pueda ser afectada en mayor escala. Mucho de lo que sucede en el cambio ambiental a nivel de la comunidad puede ser considerado para llevarlo a una escala más alto a nivel nacional.

En segundo lugar, a pesar que muchos países en América Latina no son productores importantes de emisiones CO₂ hoy, están siendo urbanizados rápidamente con un aumento resultante en sus emisiones. Ellos pueden tomar los mismos pasos para reducir el uso de combustibles de fósiles como lo hacen los países desarrollados.

El mejor ejemplo es el programa de alcohol en Brasil. En muchas maneras, el etanol es superior a la gasolina en el rendimiento de motores, y, dado que el etanol es producido desde un producto agrícola (frecuentemente caña de azúcar) es por tanto renovable excepto por el uso de combustibles de fósiles (menos del 10%) en la fabricación de fertilizantes para el cultivo de la caña. El *bagazo* (el residuo fibroso que queda en los tallos cuando se saca el jugo) de la caña de azúcar es utilizado como combustible para producir vapor y la electricidad necesaria para la fabricación de etanol. El precio del etanol en Brasil ha resultado competitivo con la gasolina cuando los precios del petróleo alcanzaron US\$ 40 por barril. La emisión de gases del efecto invernadero en el sector urbano en Brasil, excluyendo

la contribución de la deforestación en la selva del Amazonas, se redujo 15% debido al uso del etanol como un sustituto de la gasolina.

El hecho que América Latina esté altamente urbanizada abre otras posibilidades para la reducción de gases de efecto invernadero. Las ciudades latinoamericanas tienen características similares a aquellas en el sur de Europa, tales como Lisboa o Roma, excepto por el hecho que el clima en América Latina es más agradable, con poca necesidad de contar con calefacción residencial. Las oportunidades para la reducción de emisiones están principalmente en el transporte, dando subsidios a la construcción de metros y sistemas de tránsito masivos de superficie en corredores urbanos. Estas medidas tienen otras ventajas ya que no solo reducen la polución local, pero también la congestión de tránsito urbana. Otras áreas para trabajar en esto es la optimización de la construcción de edificios para proveer espacios más frescos con menos necesidad de aire acondicionado, y el uso de equipo más eficiente de refrigeración y aire acondicionado.

Recomendaciones de Políticas:

- Restaurar bosques y parar la deforestación utilizando en forma creativa créditos de carbón. Promover la inversión pública en proyectos de reforestación y en la restauración de otros ecosistemas, tales como pastos.
- Cambiar los métodos agrícolas y de crianza de ganado actuales, del intenso uso de fertilizantes basados en combustibles de fósiles a materiales orgánicos. Aumentar en las fincas comerciales el uso de los métodos agrícolas de los indígenas que regresan el carbón al suelo y que pueden aumentar los rendimientos de manera sostenible. Apoyar proyectos para proteger y aumentar la biodiversidad, mejorar la producción de agua y sistemas de micro-irrigación y proteger los recursos naturales concentrándose en las áreas rurales e indígenas.
- Establecer un puente entre el micro-crédito y la protección ambiental. Por ejemplo, muchos proyectos de reforestación exitosos en América Latina son ejecutados en pequeña escala y son buenos para los pobres y para el medioambiente. Otros proyectos de micro-crédito promueven energía alternativas en áreas rurales. Los proyectos en el campo ambiental que son exitosos a nivel comunitario deben ser considerados para aumentar el nivel nacional.
- Continuar desarrollando sustitutos renovables para los combustibles de fósiles, tales como el caso de la producción de etanol en Brasil, y reducir las emisiones en áreas urbanas dando subsidios a la construcción de metros y sistemas de tránsito masivo de superficie en los corredores urbanos, optimizando la construcción de edificios para proveer espacios más frescos con menos necesidad de aire acondicionado y utilizando equipo de refrigeración y aire acondicionado más eficientes.
- Reducir la relación de las emisiones CO2 con los gastos incurridos.

Comentarios de los Presidentes sobre el Cambio Climático y los Pobres.

Lionel Jospin, Francia. Primeramente, quiero agradecer a los Presidentes Toledo y Cardoso por invitarme a este foro internacional importante. Con la industrialización, la emisión de gases que afectan el clima ha aumentado considerablemente, especialmente en los últimos veinte años. El impacto ha sido particularmente fuerte en países tropicales pobres por el aumento en lluvias y sequías. Si no actuamos inmediatamente, la temperatura continuará elevándose de manera irreversible. El calentamiento global no sólo aumenta la pobreza pero también reduce la capacidad de los países en desarrollo de recuperarse de la crisis financiera y económica global. Los grupos más vulnerables, por ejemplo los pobres, están más expuestos y se cuestionan las Metas del Milenio.

Necesitamos un consenso real para reducir el impacto del cambio climático. Los países industrializados necesitan continuar cumpliendo los acuerdos firmados en Kioto para reducir las emisiones. Pero los países en desarrollo también tienen que establecer sus metas voluntariamente para reducir emisiones - especialmente China e India - para lo cual los países desarrollados necesitan canalizar asistencia técnica. Se ha estimado que un promedio de \$10 billones por año se requiere en los países en desarrollo para proyectos para reducir la vulnerabilidad de los grupos más pobres y para promocionar un crecimiento económico más equitativo. Nuestro más grande reto es reducir el riesgo y vulnerabilidad de los pobres para enfrentar el cambio climático.

Fernando Henrique Cardoso, Brasil. El problema central del clima y las crisis financieras y económicas en que vivimos es la crisis del paradigma reinante de la civilización occidental. El cambio climático generado por el uso indiscriminado de los recursos naturales y combustibles de fósiles está poniendo en peligro la vida de nuestro planeta por primera vez en la historia. La crisis financiera demuestra el colapso de valores basado en la ambición y la especulación en la que la humanidad es colocada en segundo lugar de importancia. La crisis actual requiere cambios profundos en las instituciones y valores, restaurando el principio del Renacimiento de poner al ser humano en el centro de todo. No avanzaremos a no ser que cambiemos nuestro modelo de civilización. Defender la vida es fundamental y esto implica la preservación del medioambiente y la creación de una economía que respeta a las personas.

Vinicio Cerezo, Guatemala. La tarea de resolver la crisis ambiental es global. No podemos actuar en forma aislada. Todos los países son conscientes de este problema y tienen que hacer un esfuerzo para moverse colectivamente y recuperar la estabilidad ambiental del planeta, y simultáneamente enfrentar la pobreza y la crisis alimenticia, ya que pueden empeorar con el cambio climático. Dos temas fundamentales en las relaciones de América

Latina con la Unión Europea deben ser las condiciones ambientales y sociales. A estas ya se les ha dado prioridad en las políticas de la UE y han sido parte de las negociaciones de comercio y otras entre las dos regiones.

Fernando de la Rúa, Argentina. El calentamiento global es muy importante, pero yo juntaría este tema con la defensa del ambiente en forma más general. Me refiero a la contaminación del agua en áreas urbanas y la contaminación de la capa freática que representa polución "desde abajo" en contraste con la contaminación de la atmósfera, que representa polución "desde arriba".

Eduardo Stein, Guatemala. En los años 80, América Central estuvo al borde de una guerra regional inspirada por el Presidente Reagan de los Estados Unidos. Los países de la región se reunieron en una pequeña villa de Esquipulas, invitados por el Presidente Cerezo, y sin la presencia de los Estados Unidos, por primera vez en la historia de la región, negociaron un paquete de incentivos para la paz en la región, que incluyó diálogos con grupos insurgentes para reincorporarlos a la vida democrática y para lograr la paz en América Central a través de la negociación en lugar de la acción militar. Trabajando en forma concertada con la Unión Europea, nos fue posible tomar pasos importantes hacia adelante, y podríamos hacer lo mismo en nuestros esfuerzos para implantar la Agenda Social para la Democracia y enfrentar el cambio climático en América Latina.

Hipólito Mejía, República Dominicana.

La frecuencia y agresividad de los huracanes en la región del Caribe y en América Central parece haberse intensificado; esto está teniendo un efecto devastador sobre las áreas costeras y afecta a las playas y a la industria del turismo. Ya que la caña de azúcar es un eficiente convertidor de energía para la producción de etanol, muchos países en la región con grandes cantidades de tierras dedicadas a esta cosecha, como es el caso de la República Dominicana, deben dar gran atención a esta fuente de energía como un sustituto de los combustibles de fósiles.

3.13. La Violencia Armada, Seguridad Personal y la Pobreza

Aún cuando cada país y comunidad experimenta la violencia de diferentes maneras, el alcance temporal de la violencia armada parece estar aumentando a través de América Latina. En el año 2004, el último año para el que contamos con estadísticas comparables de víctimas, América Central y América del Sur registraron tasas de homicidios de 29.3 y 25.9 por 100,000 respectivamente – casi tres veces más altas que el promedio global de 7.6 por 100,000. La tasa del Caribe de 18.1 es todavía más del doble que el promedio global. En forma alarmante parece que entre el 2004 y 2006 los homicidios aumentaron en América

Central y América del Sur. La tasa de homicidios está declinando en otras partes del mundo, especialmente en Europa Occidental y Oriental.

Es importante también mirar detrás de las estadísticas para entender como y quienes están en más riesgos de violencia armada. Las armas de fuego – especialmente revólveres y pistolas, pero también los rifles y granadas – aparecen en forma prominente en los homicidios en América Latina. Como en otras partes del mundo, la mayoría arrolladora de aquellos que llevan a cabo estas acciones y que son víctimas de la violencia armada en América Latina son hombres entre 15 y 29 años. Los hombres jóvenes tienen entre cuatro y cinco veces más probabilidades de ser asesinados por la violencia que las mujeres. Más aún, con el aumento de los niveles de homicidios, las muertes parecen estar concentrándose entre hombres jóvenes, particularmente aquellos entre las edades de 20 y 29. En los países que ya experimentan relativamente niveles altos de homicidios, las mujeres asesinadas representan entre el 7% y el 13% del total de los homicidios, como es el caso en Colombia y en El Salvador.

Las Encuestas Demográficas y de Salud pueden capturar en forma útil información pertinente sobre la violencia sexual y de género. Por ejemplo, en dos países – Honduras y Nicaragua – se recopilaron datos comparables entre 1997 y 2005. Estos revelan tendencias ampliamente similares que pueden aplicarse a un número de otros países en América Latina. Por ejemplo, en Honduras, 17% de todas las mujeres casadas han experimentado violencia, 15% han sufrido violencia de manos de un miembro de la familia o conyugue/pareja, mientras que el 13% reportó experimentar violencia de un esposo/pareja. Las tasas son dos puntos porcentuales más altos en cada categoría en Nicaragua (19, 15, y 13 por ciento respectivamente).

La carga económica y social de la violencia armada en América Latina es considerable, y jala a otros sectores formales e informales de la economía. El costo más obvio generado por la violencia interpersonal es el valor de los recursos usados para tratar de controlar, contener o tratar sus consecuencias. Esto incluye gastos públicos y privados en servicios de policía, sistemas de seguridad y servicios judiciales, que van de 2 a 9 por ciento del PBI en los países de la región. Estos gastos pueden ser descritos como “no productivos” en términos de la economía.

Determinación de Riesgos y Recuperación. Se ha determinado que ciertos riesgos y factores de protección están asociados al aumento o reducción de la violencia interpersonal en el tiempo y espacio.

- Estudios recientes resaltan la importancia de la desigualdad socio-económica y la pobreza como factores críticos que dan forma a la violencia interpersonal. Aun cuando la pobreza puede generar violencia, generalmente solo lo hace cuando está combinada con disparidades económicas y exclusión social.

- El desempleo y empleo insuficiente de hombres jóvenes está también asociado con altas tasas de violencia en América Latina.
- Existen considerables retos asociados con un sistema de justicia y servicios correccionales inefectivos en América Central y América del Sur. La falta de capacidad para procesar a los delincuentes, la persistencia de la corrupción y la ausencia de cárceles adecuadas contribuyen a una percepción amplia de impunidad en los homicidios.
- Otro factor estructural atribuido a las altas tasas de violencia en la región es el crecimiento urbano rápido y no regulado. Las ciudades con rápido crecimiento están usualmente acompañadas por niveles de violencia y crimen en aumento, que representan serios retos para la provisión de seguridad y justicia.
- El nivel de violencia está relacionada con la debilidad institucional de la policía y los servicios de justicia y correccionales. Tal debilidad es una consecuencia de muchos factores tales como la corrupción arraigada, impunidad, desconfianza, entrega débil de servicios y la incapacidad para enfrentar e implementar nuevas y más sofisticadas formas de criminalidad (transnacional).
- La violencia (doméstica) en América Latina parece ser nutrida por una cultura que celebra el machismo y los actos violentos perpetrados por los hombres. Las mujeres son particularmente vulnerables al abuso de sus parejas en sociedades donde existen marcadas desigualdades entre hombres y mujeres, roles de género rígidamente demarcados, normas culturales que apoyan al derecho del hombre al sexo sin contar con el consentimiento de la mujer, y sanciones leves contra tal comportamiento.
- La Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC) atribuye la violencia en aumento (incluyendo violencia interpersonal) en América Latina al tráfico de drogas. De acuerdo con UNODC, el tráfico de drogas exacerba el crimen debido a la violencia generada por las batallas de poder internas, la normalización del comportamiento ilegal, la canalización de la violencia, la desviación de los recursos de la justicia penal de otras actividades, la gran disponibilidad de armas de fuego y la socavación y corrupción de las instituciones que proveen servicios.
- Las pandillas de jóvenes constituyen otro fenómeno asociado estrechamente con el inicio y virulencia de violencia interpersonal en América Latina, especialmente en América Central, el Caribe y algunos países en América del Sur, como Brasil.
- Uno de los riesgos mayores y cercanos asociados con el aumento de la violencia interpersonal en América Latina se relaciona con la disponibilidad amplia de armas de fuego y armas livianas no regulada.

Programas de Prevención y Reducción. Así como no hay una sola causa para la violencia armada en América Latina, tampoco hay una solución simple. Dada la complejidad de este

tema, los programas de prevención deben tomar en cuenta muchos riesgos. Las intervenciones están frecuentemente divididas en dos categorías: acciones dirigidas hacia el control de la violencia y acciones dirigidas hacia la prevención de la misma.

- Se han adoptado medidas de control de armas en varios países de América Latina.
- Una estrategia importante para resaltar los factores proteccionistas y de recuperación asociados con la prevención de la violencia se relaciona con el diseño de la renovación urbana y ambiental. Otro enfoque “urbano” adoptado para promover la prevención y reducción de la violencia fue creado en Colombia e involucró el apoyo a los consejos locales de seguridad.
- Una respuesta efectiva penal y judicial a la violencia armada es clave para la prevención y reducción. Leyes efectivas y servicios de policía legítimos ofrecen un efecto crítico y disuasivo y pueden prevenir la re-ofensa. En realidad, un sistema judicial penal que funciona aumenta la confianza pública y las percepciones de seguridad.
- De la misma forma, los comités vecinales innovadores han sido establecidos frecuentemente para alentar las relaciones de colaboración entre la comunidad, los agentes de policía y los residentes locales.
- Para combatir la violencia de los jóvenes, intervenciones graduales tales como la Lucha por la Paz en Brasil ofrecen lecciones instructivas sobre maneras de prevenir la violencia a través de la prevención temprana. El programa Lucha por la Paz es tanto un “proyecto social” como un club de box, registrado en la Federación de Box Estatal de Río de Janeiro, donde los niños en la favela Maré reciben instrucciones sobre derechos civiles y el boxeo.
- Para combatir la violencia doméstica en Colombia, se ha ampliado el número de las ‘comisarías de familia’ en todo Bogotá entre 1996 y 2002 de 5 a 20. Los beneficiarios perciben que su participación en el programa también ha contribuido en la reducción del crimen y la violencia.

Recomendaciones de Políticas

No obstante las tasas alarmantes de crimen y victimización, América Latina cuenta con una gama de buenas prácticas y lecciones emergentes con respecto a prevenir y reducir la violencia interpersonal:

- Aumentar la vigilancia nacional y metropolitana sobre el crimen común. Llevar a cabo evaluaciones y diagnósticos de violencia interpersonal recopilando datos sobre la capacidad de los servicios existentes de justicia y policía, junto con la capacidad de vigilancia nacional y municipal. También, establecer un sistema de recopilación de información cuantitativa y cualitativa sobre la extensión y severidad del crimen

común – incluyendo un perfil de los delincuentes, víctimas, riesgos y factores de protección.

- Invertir recursos apropiados en profesionalizar y modernizar los órganos de justicia y de policía. Promover colaboración inter-agencias, con una agencia encargada de adoptar un rol de liderazgo. Las agencias necesitan hacer cumplir las leyes existentes y los acuerdos sobre control de armas.
- Implementar intervenciones integradas basadas en evidencia de múltiples sectores. La inversión temprana en la colección de evidencia y análisis es esencial para diseñar intervenciones efectivas y bien dirigidas.
- Alentar la propiedad local en el diseño, implementación y monitoreo de iniciativas de prevención y reducción de la violencia personal. Involucrar a las autoridades locales y a la comunidad en el desarrollo e implementación de estrategias de prevención y reducción de la violencia. Para ser efectivos, los esfuerzos de reducción de la violencia deben estar apoyados por múltiples entidades – incluyendo gubernamentales y de la sociedad civil. Este esfuerzo requiere que se involucren el sistema judicial, la policía, las instituciones educativas y de salud, los medios y la comunidad en la planificación y ejecución de proyectos.

Comentarios Presidenciales sobre la Violencia Armada, Seguridad Personal y la Pobreza.

Hipólito Mejía, República Dominicana.

. Las estadísticas escalofriantes sobre el fenómeno de la violencia no nos dejan dudas sobre los lazos estructurales que existen entre la pobreza, la exclusión social y la seguridad ciudadana. Las políticas públicas dirigidas a enfrentar este mal deben enfocarse hacia la creación de espacios sociales de inclusión para los jóvenes de ambos sexos, centrados en el empleo, la educación, y la auto-expresión (i.e. deportes, actividades culturales, recreación). Esto fortalecería la dimensión preventiva de las iniciativas públicas y privadas.

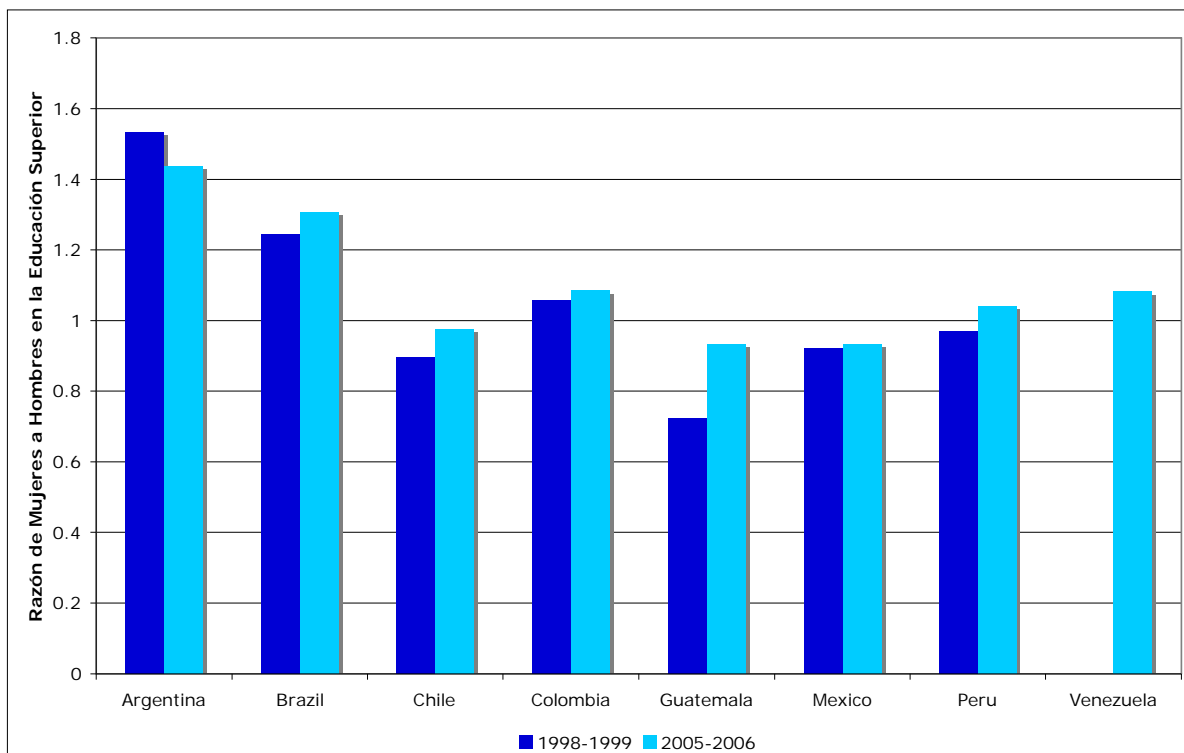
3.14. Las Mujeres en América Latina y la Profundización de la Democracia

Muchas de las secciones anteriores se han concentrado sobre como, aumentando la participación de las mujeres en la economía y política de la región, se puede mejorar el crecimiento económico y se puede reducir la pobreza. Las mejoras en la igualdad de género, tienen influencia sobre la reducción de la pobreza y crecimiento directamente a través de la participación de la fuerza laboral femenina y sus ingresos, así como a través de efectos positivos sobre la salud, nutrición y educación de sus hijos. Hoy en día en América Latina,

41% de la fuerza laboral está conformada por mujeres en comparación al 30% hace 25 años atrás.

Las mujeres de la misma edad y educación que los hombres reciben menores sueldos que los hombres en América Latina, pero la brecha de género en el caso de sueldos ha sido cerrada considerablemente en los últimos 25 años. También, las mujeres están cerrando la brecha aumentando sus niveles de educación más rápido que los hombres. La Figura 15 muestra que en muchos países en la región, las mujeres tienden a asistir a la universidad más que los hombres. Aun cuando no se muestra aquí, en la mayoría de la región, las niñas que se matriculan para educación secundaria también son más que los hombres que se registran. Por lo tanto, aunque las mujeres reciben menos paga que los hombres con igual educación y experiencia, al estudiar más que los hombres, ellas podrán cerrar parte de la brecha de género existente.

Figura 15. América Latina. Indicadores de la relación de Hombres y Mujeres en la Educación Superior, 1998/99 a 2005/06, por país.



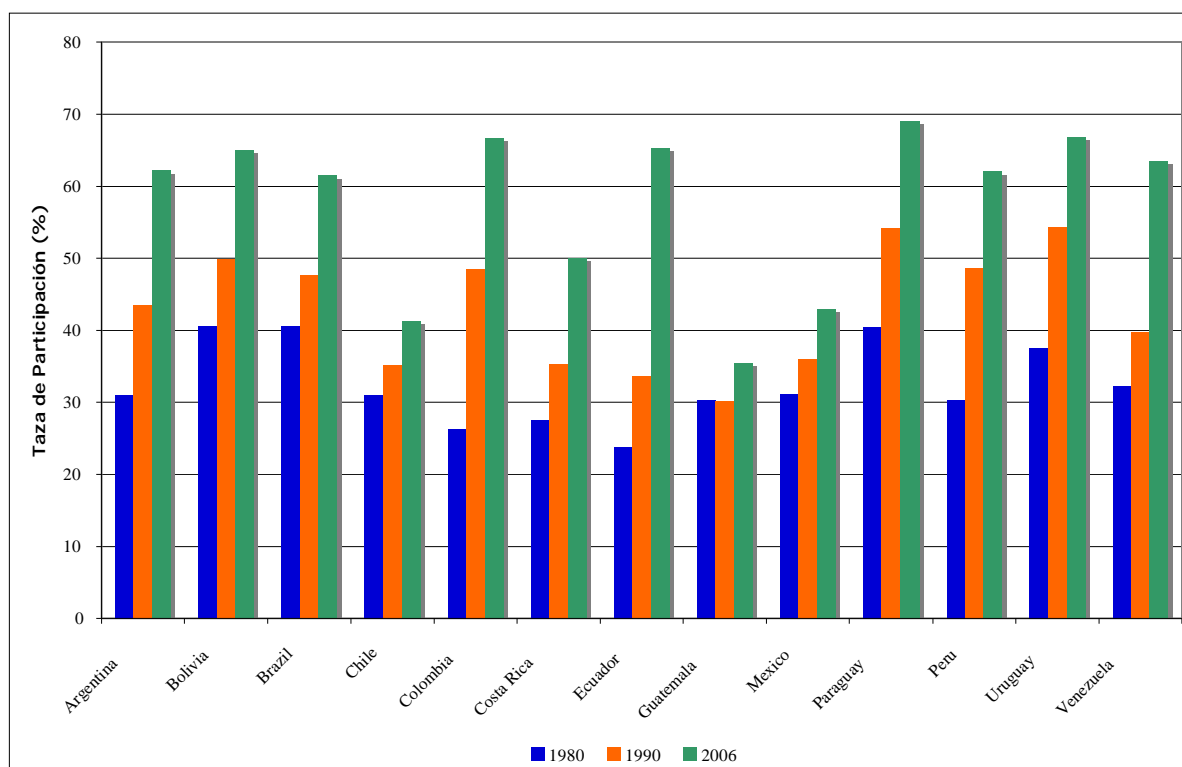
Fuente: Banco Mundial (n.d.). *Indicadores Mundiales de Desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial.

La expansión de la educación para niñas en relación a los niños hace que este tema sea menor en América Latina que en otras partes del mundo en vías de desarrollo, notablemente el Sur de Asia y partes de África y la región MENA. Pero existen todavía concentraciones de

desigualdad educacional para las niñas en América Latina. Las regiones indígenas y otras áreas rurales de bajos ingresos, donde las niñas probablemente estén en casa cuidando a otros niños, todavía tienen tasas de educación primaria más bajas que los niños. No obstante, en forma global, los temas principales de equidad en la educación en América Latina son la diferencia de acceso a la calidad y calidad de educación por clase social y grupo étnico, y no género.

El éxito en la educación de las mujeres está empezando a traducirse en una participación mayor de las mujeres en la fuerza laboral (ver Figura 16). Aunque la tasa de participación promedio en la fuerza laboral de las mujeres (entre 20-49 años de edad) en América Latina es 60% o menos (2000-04), si ha aumentado significativamente en las dos últimas décadas.

Figura 16. América Latina: Tasa de Participación de Mujeres en la Fuerza de Trabajo, 1980-2006, por país (por ciento).



Fuente: Banco Mundial (n.d.). *Indicadores del Desarrollo en el Mundo*. Washington, DC: Banco Mundial.

Aun así, en algunos países con tasas de participación de la mujer en la fuerza laboral – por ejemplo, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú – una alta proporción de las mujeres empleadas a sueldo son trabajadoras del hogar. En Paraguay, esta proporción es cerca de 50%, en Brasil 40% y en el Perú, 25-30%. El servicio doméstico en América Latina es frecuentemente una existencia precaria, marcada por bajos ingresos y casi ninguna protección legal.

Las mujeres en América Latina están también marginadas de la sociedad en otra importante manera. Primero, "...un número sorpresivo de estados latinoamericanos no reconocen la capacidad legal total de las mujeres"¹⁴ Segundo, ellas están expuestas a violencia doméstica y violación con poca posibilidad de obtener justicia de un sistema que privilegia al hombre. Esto es particularmente cierto de las mujeres pobres que todavía son consideradas implícitamente como propiedad. La violencia utilizada contra ellas es un instrumento de poder diseñado para excluirlas de sus derechos como miembros iguales y participantes de la sociedad. Para profundizar la democracia y crear las condiciones de desarrollo económico con total participación, es imperativo implementar leyes que protejan a las mujeres contra la violencia sexual y doméstica.

El divorcio es ahora legal en todos los países de América Latina, excepto Chile, y el divorcio legal es ahora la norma a través de América Latina, aunque las tasas de divorcio y separación se mantienen relativamente bajas (excepto para Venezuela). Un estudio de cambios en las tasas de divorcio en México argumenta que la liberación de las leyes sobre el divorcio ha tenido poco impacto en las altas tasas de divorcio. No obstante, uno de los temas principales en los derechos de las mujeres en el divorcio en relación a la propiedad común mantenida por la pareja así como la definición de que propiedad es considerada común. Las leyes que rigen tal "propiedad común" varían de país a país, y como éstas están enmarcadas puede tener un efecto fundamental sobre si la mujer que se separa o divorcia de sus esposos es relegada a la pobreza.

Adicionalmente al cambio de las leyes para proteger económicamente a las mujeres e implementar leyes contra la violencia dirigida a la mujer, el rol crucial que tienen las mujeres en la organización de la familia, proveyendo para sus hijos y obteniendo ingresos para sostener a la familia, sugiere que muchas de las intervenciones diseñadas para aumentar la participación económica y reducir la pobreza deben estar dirigidas a las mujeres. Las mujeres en aquellas regiones de América Latina donde la tasa de migración a otros países es alta, o aún cuando donde los hombre rurales migran a las ciudades por períodos corto para trabajar, han sido dejadas a cargo de la economía agrícola, y probablemente son más importantes en sus esfuerzos para aumentar la producción de alimentos local, mejorar el saneamiento, mejorar la salud local, o producir más energía solar o de viento.

En varias secciones sobre acciones políticas en esta Agenda Social, han surgido un número de políticas específicas que se centran en las mujeres:

- Las transferencias condicionadas de efectivo en Perú, por ejemplo, son generalmente entregadas a la madre de familia ya que ella tradicionalmente administra el cuidado de

¹⁴ Sylvia H. Chant y Nikki Craske (2003). *El Género en América Latina..* New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, p. 32.

la salud, asistencia al colegio y ciertamente el cuidado prenatal cuando esta embarazada. Por lo tanto estos son los elementos que condicionan la transferencia de efectivo.

- Los programas de micro-créditos están casi siempre dirigidos a las mujeres, y ellas han sido extremadamente exitosas en el desarrollo de micro-empresas que ayudan a las familias a salir de la pobreza. Las mujeres que trabajan el mercado informal tienen menos capacidad de tener acceso al capital pero obtienen mayores retornos sobre su inversión, de acuerdo a un estudio reciente sobre los mercados de trabajo informales en el Perú.

Los programas de gobierno dirigidos a mejorar la salud y nutrición para las familias de bajos ingresos necesitan hacer que la mujer sea el centro del núcleo educativo de estos programas.

La energía alternativa basada en unidades solares en los poblados rurales puede usar a mujeres locales como empresarias de energía que organizarán y administrarán el suministro de energía a dichos poblados.

- Mucha mayor atención necesita ser dada a la discriminación de sueldos contra las mujeres y a la protección de las mujeres contra la exclusión o control a través de la violencia y derechos de propiedad limitados de acuerdo a las leyes sobre el matrimonio y el divorcio.

La erradicación de la pobreza y la inclusión de los grupos marginados en el desarrollo económico y la vida política no pueden avanzar en América Latina sin una mayor visión de las mujeres como las participantes principales en el proceso de desarrollo. Los gobiernos progresistas deben guiar el camino para transformar las sociedades que se han mantenido por mucho tiempo a la mitad de su capacidad humana potencial bajo severas y frecuentes limitaciones.

Recomendaciones de Política:

- Promover leyes que proporcionen a la mujer los recursos legales para enfrentar la discriminación salarial.
- Decretar legislación fuerte para proteger a las mujeres contra la violencia doméstica y la violación, y para proveer derechos de propiedad iguales de acuerdo a las leyes del matrimonio y divorcio.
- Otorgar transferencias condicionadas de efectivo a la madre de familia. Ella tradicionalmente administra la nutrición, cuidado de la salud, asistencia al colegio y ciertamente el cuidado prenatal cuando está embarazada. Estos son elementos que

condicionan la transferencia de efectivo, así pues las mujeres con las receptoras apropiadas.

- Mantener los programas de micro-finanzas dirigidos a la mujer. Las mujeres han sido extremadamente exitosas en desarrollar micro-empresas que ayudan a las familias a salir de la pobreza, por lo tanto, las mujeres deben tener acceso igual o preferencial a préstamos para administrar esos negocios, (particularmente si las mujeres han demostrado tener mejores antecedentes en el repago de préstamos que los hombres). Las transferencias condicionadas de efectivo pueden permitir a las mujeres convertirse en empresarias de energía alternativa que organicen y administren unidades solares y molinos de viento en poblados rurales.
- Lograr un aumento en la representación equitativa de la mujer en los gobiernos nacionales y regionales, incluyendo el parlamento, el sistema judicial y el gabinete.

Comentario Presidencial sobre la Mujer en América Latina y la Profundización de la Democracia.

Hipólito Mejía, República Dominicana. Yo estoy completamente de acuerdo con la visión que la equidad de género es una condición necesaria para superar la pobreza en la mayoría de nuestros países. Esto no se sólo se trata de que la mujer constituya la mitad de la población, pero también que la mujer juega múltiples roles en la formación y preservación social y política de nuestras sociedades. Yo recomiendo la promoción de leyes que garanticen la participación política equitativa de las mujeres, y que las protejan contra cualquier forma de violencia, especialmente la violencia doméstica.

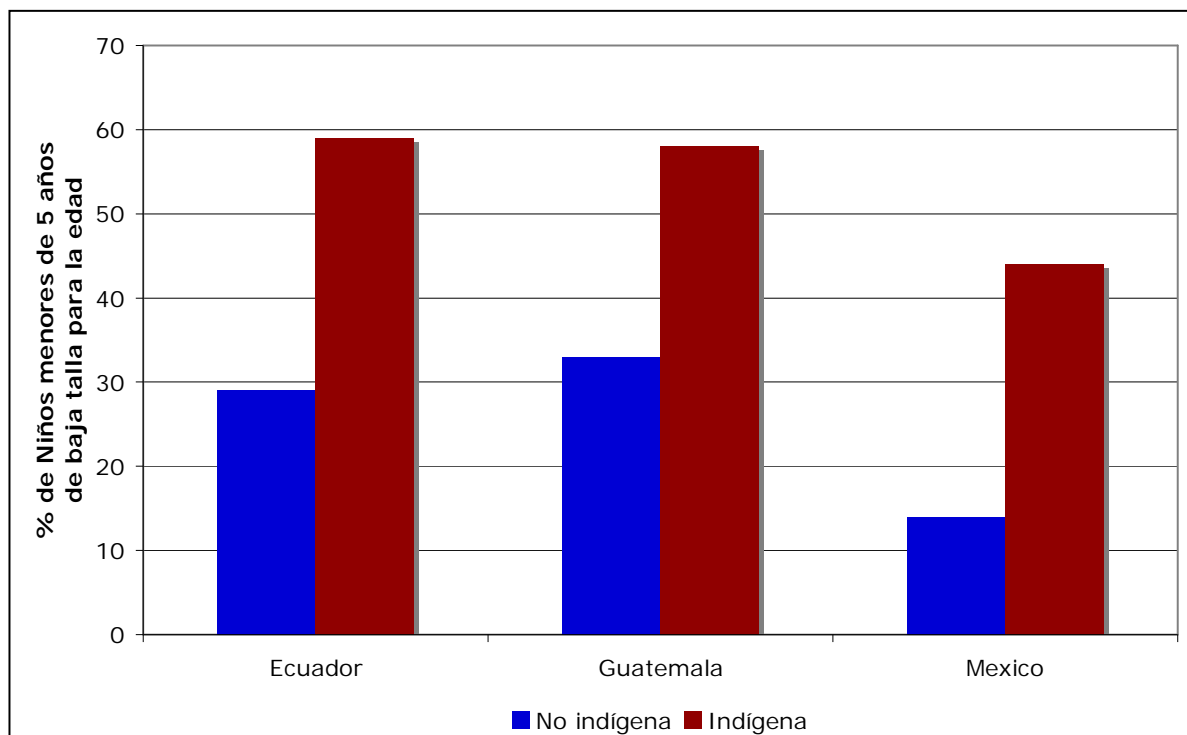
3.15. Las Poblaciones Indígenas en América Latina y la Profundización de la Democracia

Las poblaciones indígenas (y los latinoamericanos de descendencia africana) son, en promedio, los que tienen menos educación, tienen menos acceso al agua potable y saneamiento, tienen nutrición inadecuada, peor salud y todos los otros atributos asociados a la pobreza. Sin embargo, aún estos indígenas latinoamericanos (y aquellos de descendencia africana) con el mismo capital humano que sus contrapartes de origen europeo son probablemente más pobres y excluidos del poder político y social asociado con la vida en América Latina. Por ello, cuanto mayor es la fracción de poblaciones indígenas en un país latinoamericano, mayor es la tasa de pobreza del país y menores sus indicadores de desarrollo humano. Es así, como en eventos recientes en la amazonía peruana, las luchas tradicionales de los indígenas para participar en los procesos políticos de su país como se refleja en el largo conflicto armado en Guatemala, el Movimiento Zapatista en México y los cambios

políticos en Bolivia y Ecuador- ahora se han extendido al tema importante del cambio climático y la potencial riqueza de carbón en las vastas selvas latinoamericanas.

En reconocimiento de la larga exclusión de las poblaciones indígenas de la región, las Naciones Unidas declararon la Década de las Poblaciones Indígenas en 1994-2004. Como resultado de ello, la representación indígena aumentó en los parlamentos, especialmente en Bolivia. Sin embargo la tasa de pobreza entre los grupos indígenas generalmente no mejoró durante dicha década más que en el resto de la población a pesar de su nivel de pobreza inicial más alto. Por tanto, al inicio de los años 2000, las poblaciones indígenas estaban todavía reproduciendo su pobreza con altas tasas de desnutrición entre sus niños. (ver Figura 17).

Figura 17. América Latina. La desnutrición crónica en los niños indígenas y no indígenas en Ecuador, Guatemala y México, 2000 (por ciento).



Fuente: Gillette Hall (2008). “La Población Indígena, la Pobreza y el Desarrollo Humano en América Latina.” Departamento de Desarrollo Social, Banco Mundial

La brecha en el número de años de educación seguidos por la juventud indígena comparados con la juventud no indígena en la región está gradualmente reduciéndose, gracias a la universalización de la educación primaria y una mayor ampliación de la educación secundaria en los 90s. Pero los estudiantes indígenas tienen mucho menor rendimiento en el colegio, aún comparado con el rendimiento promedio bajo que prevalece en los colegios latinoamericanos. Dado que sus colegios generalmente no tienen recursos suficientes, tales

concentraciones pueden tener un impacto negativo en su rendimiento académico. Adicionalmente, como en el Perú, los profesores enviados a estos colegios se espera puedan ofrecer currícula bilingüe y bicultural pero están tan pobremente preparados que al final los alumnos aprenden poco o nada.

En México en el 2006, el promedio de un examen nacional del idioma español para alumnos del tercer grado en colegios indígenas en dos estados con gran población indígena – Chiapas y Guerrero- fue 445, versus 489 obtenido por estudiantes en colegios públicos rurales. En México, globalmente, los alumnos de colegios indígenas obtuvieron 25 puntos menos en español que los alumnos de tercer grado en colegios públicos rurales. Sin embargo, en matemáticas, la diferencia fue aún mayor – 80 puntos menos en Chiapas, 50 en Guerrero y 45 en México en total (422 versus 469 para los alumnos en colegios públicos rurales). Solo 28% de los alumnos en colegios indígenas lograron el nivel básico o mayor comparado con el 49% en colegios públicos rurales¹⁵. Un estudio reciente sobre la educación indígena en México muestra que, aún dentro de los grupos socio-económicos en áreas rurales, los estudiantes de colegios indígenas obtuvieron puntajes más bajos en el examen de sexto grado y una de las causas más importantes de dicho puntaje fue la calidad de los profesores¹⁶. El estudio también mostró que profesores con mayor calidad tienen un impacto mayor en los colegios indígenas que en los colegios rurales no indígenas. En forma similar, en Panamá, en el 2005, los estudiantes de tercer grado en colegios indígenas obtuvieron puntaje de 0.4 desviación estándar en español y ,0.75 desviación estándar más baja en matemáticas en un examen nacional que los estudiantes de colegios públicos rurales, y en Brasil, mulatos, negros e indígenas obtuvieron menor puntaje en el examen nacional (SAEB) aplicado a muestras de estudiantes del cuarto, octavo y tercer año de secundaria.¹⁷ Los estudiantes de raza negra obtuvieron los puntajes más bajos de estos tres grupos, y cuanto más alto el grado, más grande la brecha en el puntaje de la prueba entre todos los tres grupos minoritarios y los brasileiros blancos. Esto es verdad a pesar de una baja en el porcentaje de la muestra

¹⁵ Backoff, E., Andrade, E., Sanchez, A., & Peón. M. (2007). El aprendizaje del español, las matemáticas, las ciencias naturales y las ciencias sociales en la educación básica en México: tercero de primaria. México, DF: Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).

¹⁶ Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). (2008). *Informe anual, 2007*. Mexico: DF: INEE.

¹⁷ Carnoy, M., Luschei, T., Lynch, D., Marshall, J. Naranjo, B., Ruby, A., & Sorto, A. (2007). *Mejorando el sistema educativo de Panamá para la economía y sociedad del Siglo 21* Philadelphia, PA: Escuela Superior de Educación. Universidad de Pennsylvania Rosenberg, F. (2004). Desigualdades de raza y género en el sistema educacional Brasileño]. En D. Winkler & S. Cueto (Eds.), *Etnicidad, raza, género, y educación en América Latina* (pp. 239-282). Washington, DC: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

representada por cada grupo minoritario en los grados más altos. Esto significa que, cuando las minorías con menos puntaje (y más pobres) dejan el colegio, la brecha de logros se amplía, sugiriendo que el rol de las diferencias de calidad de los colegios en Brasil se aumenta en la brecha de logros de la minoría con más años de educación.

Muchos analistas argumentan que los factores más importantes y necesarios para mejorar las condiciones económicas y sociales de los indígenas en la región son aquellos que mejorarían su nutrición, salud y educación – por ejemplo, reduciendo la brecha de pobreza de los indígenas requiere invertir mucho y pronto en los niños indígenas. La Agenda Social ha presentado estrategias para lograr esta meta. No obstante, aún cuando se aumente sustancialmente el capital humano de los indígenas es probable que ellos enfrentarían discriminación en los mercados labores y también en lo social y político. Por lo tanto, enfrentar la discriminación racial/étnica contra los indígenas (y aquellos de origen africano) es también crucial para desarrollar y profundizar la equidad y democracia en la región.

El trato desigual a los indígenas ha causado inestabilidad en la región políticamente por décadas y continúa haciéndolo hasta que los gobiernos latinoamericanos tomen pasos firmes para tratar los derechos y aspiraciones de estos grupos seriamente. El ejemplo más reciente es la falta de progreso en esta dirección en el Perú, cuando el gobierno está tratando de decretar leyes que podrían peligrosamente poner en peligros los derechos de los indígenas, así como la conservación de los recursos naturales en la amazonía.

Recomendación de políticas:

Adicionalmente a las medidas discutidas en otras secciones que combaten la pobreza en forma más general, un cambio en la dirección de la política es necesario para resolver las necesidades específicas de los grupos indígenas:

- Las organizaciones indígenas deben cambiar su concentración de empoderamiento político hacia el crecimiento económico como una meta principal, la cual es necesaria finalmente para lograr autonomía. Dentro de esta esfera política, sin embargo, en lugar de concentrarse en controlar instituciones, los movimientos indígenas deben concentrarse en diseñar contenido sólido, mecanismos y estrategia para los programas que a ellos les gustaría implementar. Para este fin, los indígenas – y en realidad la sociedad en su conjunto – necesitarán continuar incrementando el acceso a educación superior.
- Uno de los retos más importantes para los indígenas (especialmente en la Amazonía) es la preservación de su territorio. Ya que la fragmentación de un territorio puede conducir a un etnocidio de sus habitantes, los procesos justos para resolver reclamos

de los indígenas de larga data sobre territorio y disputas de terrenos deben ser prioridades urgentes para los países latinoamericanos.

- La educación bilingüe en idiomas indígenas debe ser reforzada – no erradicada. Los esfuerzos para mejorar la educación de los estudiantes nativos debe estar permanente cuidados y se debe preservar los idiomas y culturas indígenas, y a la vez crear conocimientos competitivos dirigidos hacia oportunidades equalizadoras para la juventud indígena y no indígena.
- Ya que la discriminación ostensiblemente es causada por una fracción significativa de la brecha de ingresos de los indígenas y no indígenas en América Latina, los gobiernos latinoamericanos deben establecer marcos legales anti-discriminatorios y hacerlos cumplir. Adicionalmente, la sociedad en su conjunto debe apoyar la tolerancia y conciliación hacia diferentes tipos de vida, creencias, y conceptos de progreso. Específicamente los medios deberían ser considerados responsables, de acuerdo a las leyes anti-discriminatorias, por incitar los perjuicios.

3.16. Profundización de la Democracia en América Latina: Reformar las Instituciones Políticas y Legales

Visto desde una perspectiva histórica larga, el progreso de la democracia en América Latina durante las tres últimas décadas ha sido extraordinario. Hace treinta años, la mayoría de las administraciones en América Latina estaban todavía bajo control militar o dictadura de solo un partido político y los derechos humanos eran atacados por abusos autoritarios y guerra civil. Hoy, cada uno de los 33 estados de América Latina y el Caribe, excepto Cuba, tiene un gobierno constitucional civil con elecciones competitivas de múltiples partidos. En casi todos estos estados, excepto quizás en Venezuela y Haití, el campo electoral es suficientemente libre y justo por lo que estos sistemas pueden ser considerados como “democracias electorales”. En por lo menos treinta estados de América Latina y el Caribe, entonces, la democracia prevalece: los líderes de gobierno son seleccionados y pueden ser y frecuentemente son – reemplazados en elecciones regulares, más o menos libres y justas.

Un número de países de América Latina ha hecho progreso considerable en institucionalizar otras dimensiones de la “democracia liberal”, tales como un poder judicial independiente, extensa protección para las libertades civiles y la ley, una prensa libre y una sociedad plural, civil y abierta. Aun en muchos países donde el imperio de la ley permanece tenue y parcial, los regimenes civiles han hecho un progreso considerable en eliminar las prerrogativas de los militares y en institucionalizar un gobierno civil, ético y constitucional.

Estos son logros inmensos, sin precedentes en la historia de América Latina. Pero siguen siendo logros parciales. Probablemente solo en algunos países latinoamericanos, podemos nosotros decir que la democracia está realmente consolidada, o sea, que el compromiso

normativo y de comportamiento con la democracia como el “único juego en la ciudad” está ahora profundamente enraizado y es ampliamente compartido en todos los niveles de la sociedad y entre todos los actores claves políticos y sociales, tanto que un revés en contra de la democracia se percibe como impensable.

Una democracia estable y de alta calidad requiere no solamente que los golpes de estado y los *autogolpes*¹⁸ sean permanente desaparecidos como opciones de cambio político, pero también que todos los actores políticos se comprometan a respetar las normas constitucionales de la democracia y el derecho de las voces políticas y partidos opositores para decir lo que piensan. La democracia no será realmente estable y efectiva en América Latina hasta que la cultura de la democracia – incluyendo la tolerancia en caso de diferencias y mutuo respeto entre las fuerzas políticas opositoras – sean mantenidos entre las elites políticas, partidos políticos y los grupos de la sociedad. Adicionalmente no es suficiente para los líderes ser elegidos democráticamente ellos deben también gobernar democráticamente y presidir una transición pacífica del poder al final de sus administraciones.

Si la lucha libre y pacífica por el poder a través de las urnas de votos está enraizada en América Latina, otras dimensiones de la democracia no lo están. América Latina permanece como la región más desigualdad en el mundo en términos de ingresos y distribución de ingresos.

En un número de estados latinoamericanos, particularmente en la región andina, la desigualdad extrema ha surgido con la exclusión histórica de la mayoría/pluralidad indígena para generar movimientos populistas fuertes y demandas de cambio político. Para las minorías étnicas y raciales y las vastas legiones de pobres, la democracia tiene todavía que traer los derechos que implican la ciudadanía democrática.

En gran parte de la región, el crimen y la violencia están desenfrenadas, la policía demanda coimas y abusa de los derechos individuales, el estado es corrupto y no responde, el poder judicial es débil y con trabajo atrasado amontado horriblemente, y la justicia es parcial y agonizantemente lenta, si alguna vez llega. En resumen, la democracia es real pero poco profunda. Hasta que sea más profunda, mas liberal y más responsable continuará siendo vulnerable a las tentaciones del populismo autoritario, la que promete resolver las necesidades materiales inmediatas al costo escondido de largo plazo de la pérdida de los derechos individuales, la democracia y el crecimiento económico de calidad y sostenible.

El problema penetrante del Crimen, la Violencia y la Violencia Institucionalizada. Más

¹⁸ El “auto-golpe, por ejemplo es una captura del poder por el ejecutivo. Hemos observado una tendencia en la región de los ejecutivos a saltar sobre el parlamento y el poder judicial llamando a referendums populares que buscan erradicar constitucionalmente los plazos de sus administraciones. Estos enredos del poder amenazan socavar el sistema democrático.

que ninguna otra cosa, la democracia en América Latina continúa siendo degradada y desfigurada por el imperio débil de la ley. La región ha avanzado mucho desde los días de las dictaduras militares brutales y aún de transiciones tentativas de regímenes. Sin embargo un síndrome violencia, criminalidad y abuso persiste, empujado por la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la debilidad y corrupción de los servicios sociales del estado y los sistemas judiciales penales. En la última década, el nexo de la pobreza, crimen, violencia, tráfico de drogas y abuso del estado se ha intensificado con el aumento de las pandillas juveniles, que salen principalmente de los grupos de desempleados y no educados. Las tasas de homicidio han subido hasta ser las más altas en el mundo, mientras que la policía corrupta y mal equipada lucha por enfrentar los numerosos problemas. La fuerza de las redes del crimen organizado demuestra que el reto más serio para la gobernabilidad democrática en América Latina no es la fortaleza inmensa de los estados, pero más su incapacidad para implementar políticas en forma efectiva, y su falta de autoridad efectiva.

Como en los Estados Unidos, son mayormente las comunidades pobres las que son victimizadas por políticas gubernamentales que favorecen fuertemente a las elites o políticas que son inefectivas para alcanzar a los pobres. Esta victimización alimenta las demandas (o tolerancia) por justicia vigilante y la presión de los medios para conseguir lineamientos de política fuertes que enredan las libertades civiles y encarcelan a grandes números de jóvenes con problemas, excluidos y violentos en prisiones disfuncionales y sobre pobladas, que son el equivalente de “colegios para graduarse de pandilleros”. En prisión, los detenidos enfrentan abuso físico, asaltos sexuales y torturas. Más aún, la policía y los fiscales hacen un pésimo trabajo en la investigación de los crímenes, así como los abusos del estado. El estado hace todavía un peor trabajo de dar acceso débil y complicado a la justicia, incluyendo representación legal.

Corrupción Penetrante. Los altos niveles de corrupción socavan cada dimensión de gobernabilidad y socavan el imperio de la ley. La corrupción hace más difícil el gasto de recursos en forma efectiva en las necesidades sociales. Reduce la eficiencia de las inversiones públicas. También distorsiona las prioridades de inversión y desalienta a los inversionistas de arriesgar su capital enfrentando una corrupta adjudicación de contratos, demandas insistentes de coimas, y protección legal incierta de los derechos de propiedad. En la arena política, la corrupción puede generar negocios cínicos entre partidos para proveer inmunidad legal para maldades del pasado, como en Nicaragua.

El resultado es un gran cinismo sobre los partidos y los políticos que se ha arraigado en América Latina, un cinismo que a su vez agrava la fragmentación y volatilidad del sistema de partidos. La combinación de un público molesto y desafectado y un sistema de partidos débil y basado en la personalidad hace muy difícil construir las coaliciones políticas necesarias para lanzar reformas del estado y económicas y puede traer abajo a un presidente rápidamente.

Entre 1985 y 2004, una docena de presidentes latinoamericanos terminaron sus administraciones prematuramente por causa de imputaciones o movilizaciones masivas que forzaron sus renuncias. Desde entonces, los presidentes han sido “forzados abruptamente fuera de sus oficinas” por protestas callejeras masivas en Bolivia (por tercera vez en veinte años) y en Ecuador (por tercera vez en una década). Cuando Nestor Kirchner ascendió al poder en Mayo 2003, el fue el sexto presidente argentino en 18 meses. Aun cuando la opinión pública consideró a muchos de estos presidentes corruptos o incompetentes, también es verdad que una dinámica social y política latinoamericana ha estado contribuyendo a esta larga lista de presidencias fracasadas.

Si la democracia quiere sobrevivir, prosperar y consolidarse en América Latina, debe trabajar y responder a todos los grupos sociales – no solo para los ricos y la clase media. Los países latinoamericanos deben por lo tanto fortalecer la participación política de los pobres extremos, los trabajadores pobres, el sector informal, y los grupos minoritarios marginados, respetando simultáneamente su diversidad cultural. Se debe democratizar los servicios de salud de calidad y educación.

Sin embargo lo contrario también es verdad: Si la democracia va a funcionar para los pobres y marginados de América Latina, las instituciones de la sociedad entera deben también ser fortalecidas. Eso quiere decir que, cualquier estrategia para enfrentar la pobreza y desigualdad en América a través de la democracia debe tener también, un componente importante, un juego de reformas para mejorar la calidad de la gobernabilidad y para profundizar la democracia, transparencia y el imperio de la ley.

Los datos de las encuestas públicas de opinión muestran que el público latinoamericano está entre los más cínicos y alineados entre todas las democracias del mundo. Ellos muestran algunos de los niveles más bajos de confianza en los partidos políticos y las asambleas nacionales, en promedio, de todas las democracias en cualquier parte del mundo. La reforma política de la gobernabilidad democrática debe por lo tanto enfrentar el cinismo que los latinoamericanos sienten por sus políticos, políticas e instituciones políticas. En la medida posible, las reformas políticas deben enfrentar sustancialmente los problemas de corrupción y abuso de poder que empujan este cinismo, estas reformas *deben verse como visiblemente* enfrentando estos problemas.

Los líderes de hoy deben unir esfuerzos para construir una democracia en América Latina que produzca resultados concretos y posibles de medir que van más allá de las administraciones, para dar continuidad a las políticas del estado y traer más estabilidad a la región.

Los requerimientos para Profundizar la Democracia en América Latina. Si la democracia debe consolidarse e institucionalizar más en América Latina, debe producir progreso material distribuido ampliamente.

- Las democracias deben comandar los fundamentos de la política económica con la finalidad de generar el crecimiento sostenido; el crecimiento económico de calidad es una pre-condición para permitir reformas sociales apropiadas para reducir la pobreza y la desigualdad.
- Estas reformas sociales no pueden esperar por inversiones de largo plazo y sus efectos graduales. Los programas con objetivos claros son necesarios para enfrentar la pobreza extrema, tal como micro-créditos para micro-empresa y el desarrollo de los mercados para los productos de los muy pobres, las transferencias condicionadas de efectivo y los programas de salud y nutrición.
- Esfuerzos específicos son necesarios para fortalecer la responsabilidad y representación de las instituciones democráticas. Específicamente los estados de la región deben tener un sistema judicial independiente, un aparato efectivo para monitor y controlar corrupción, una prensa plural e independiente, y un gobierno regional y local elegido.
- La capacidad de gobernar del estado necesita ser fortalecida como una institución administrativa profesional, para que sea más capaz de servir a los ciudadanos e implementar políticas para mejorar la salud y el bienestar de las personas. La reforma administrativa, a su vez, requerirá mejoras drásticas en la capacidad de los estados de América Latina para recaudar impuestos (muchos de estos estados ahora recaudan menos del 15% del PBI en impuestos – menos de la mitad del nivel de las democracias industriales avanzadas).

Los siguientes son algunos tipos de reformas que pueden reducir el cinismo y desconfianza públicos en las instituciones democráticas, reforzar el apoyo público hacia la democracia y por lo tanto generar el capital político y otros recursos necesarios para reducir la pobreza y la injusticia social. Para medir el impacto de las recomendaciones de política en el futuro, es recomendable que la región y cada país utilicen los indicadores existentes ahora (tales como de Transparencia Internacional) para medir el nivel de democracia, responsabilidad y corrupción.

Recomendaciones de Políticas:

- **Mejorar la transparencia:** Adoptar tanto las *medidas de transparencia activa*, que colocan tanta información gubernamental como sea posible en las páginas Web de las entidades del gobierno, y *medidas pasivas* (tales como una ley de Libertad de Información), que permite a los ciudadanos solicitar y obtener información del gobierno que no necesita ser estrictamente retenida en el interés de la seguridad

nacional. Los ministerios y entidades gubernamentales deben detallar, en un modo accesible, como están gastando sus presupuestos. Se deben publicar en el Internet las licitaciones por servicios, suministros y nuevos proyectos de capital.

- **Mejorar la respuesta.** El gobierno debe hacer uso más creativo y energético de las nuevas tecnologías de información para comprometer a los ciudadanos en un diálogo de dos vías sobre temas prácticos de gobernabilidad. Específicamente los ciudadanos deben recibir medios para presentar reclamos, vía “líneas calientes”, sitios en Internet, etc. y recibir respuestas a sus peticiones. Los ciudadanos deben ser capaces de presentar reclamos y peticiones a través de mensajes de texto a una línea libre del gobierno.
- **Democracia Deliberativa.** La tecnología de las comunicaciones puede ser utilizada para estructurar una discusión sobre elecciones de políticas entre una muestra representativa de ciudadanos, en los niveles local, regional o nacional. Primero, se obtiene una muestra al azar de los ciudadanos. Luego se les junta en un lugar para escuchar y debatir opciones de políticas alternativas (o prioridades de gasto). Como un producto de esta deliberación más informada, la sociedad puede ser capaz de llegar a un consenso más amplio y más sostenible sobre políticas difíciles y elecciones de gasto. A nivel nacional, puede ayudar a televisar porciones claves o resúmenes de las deliberaciones.
- **Fortalecer la responsabilidad (Rendición de Cuentas).** Los gobiernos elegidos democráticamente deben hacer más y deben ser percibidos como que están haciendo más, para controlar, exponer, y castigar la corrupción. Adicionalmente a las medidas mencionadas más arriba, ellos deben aprender de instancias exitosas de control de la corrupción, tales como la Comisión Independiente de Hong Kong contra la Corrupción (<http://www.icac.org.hk/en/home/index.html>), para modernizar y fortalecer los códigos éticos y los medios para monitorear y hacerlos cumplir. Este objetivo requiere no solo más personal y autoridades legales, pero también campañas vigorosas de educación pública y medios innovadores para los ciudadanos para reportar datos y reclamos sobre corrupción.

Recomendaciones Adicionales:

- **Profundizar la Participación:** Los gobiernos deben adoptar medios innovadores de profundizar la participación ciudadana en políticas en todos los niveles del gobierno, con las metas dobles de permitir que se escuchen un mayor rango de voces de los ciudadanos, y de construir un consenso nacional más amplio y más activo sobre nuevas iniciativas políticas. Una innovación prometedora es el método de presupuesto participativo iniciado a nivel municipal en Brasil (en Porto Alegre). Los ciudadanos pueden tener la oportunidad de considerar prioridades alternativas para inversiones públicas en sus comunidades locales y para debatir entre ellos los meritos

relativos de estas diferentes prioridades. Los órganos legislativos pueden iniciar o ampliar el uso de audiencias públicas para discutir nuevas legislaciones y alternativas de gasto público. Algunas de las audiencias pueden ser mudadas fuera de la capital y conducidas a ciudades regionales.

- **Aumentar los Esfuerzos en la Educación Cívica.** Se requieren más esfuerzos de educación cívica – tanto dentro de los colegios como en la sociedad civil – para enseñar a los ciudadanos ordinarios (incluyendo los pobres y marginados) sobre sus derechos como ciudadanos, sobre la ley, y sobre sus derechos y obligaciones de acuerdo a la ley.
- **Incorporar a la Juventud.** Desarrollar tecnología de redes sociales a través de teléfonos móviles (y también la radio) y permitir que sus voces sean escuchadas.
- **Establecer una Organización de Derechos Humanos.** Esta oficina proporcionaría un canal a través del cual los pobres podrían presentar reclamos y buscar reparación. Esta institución tendría sucursales en el país para proveer acceso a los segmentos marginados de la población, y necesitaría ser bien estructurada, políticamente independiente e imparcial.
- **Institucionalizar/Ampliar la Ayuda Legal.** Los países deben tener oficinas de ayuda legal bien distribuidas geográficamente donde los pobres puedan recibir asistencia y consejo legal. Mejorar el Sistema Policial. La policía es el primer y frecuentemente único punto de contacto entre los pobres y el estado. Con demasiada frecuencia, esta interacción contiene corrupción, desorden legal y abuso físico. Cualquier estrategia para hacer que la democracia funcione para los pobres deben contener una modernización exhaustiva del sistema policial. Hay que mejorar su profesionalismo, mecanismos de control, capacitar sobre derechos humanos y ética, aumentar el sueldo y los estándares profesionales de la policía, investigar y sancionar la corrupción en forma más sistemática e introducir nuevas estrategias y mecanismos de policía comunitaria y diálogo entre las fuerzas policiales y las comunidades locales que ellos sirven.

Comentarios de los Presidentes sobre la Profundización de la Democracia en América Latina

Rodrigo Borja, Ecuador. La democracia es más que una forma de gobierno, es una manera de organizar la sociedad – una basada en la participación política, social y económica, y una que integra las dimensiones sociales, económicas y políticas del gobierno y de la vida social. No es solo el simple acto de votar, pero también la habilidad de la ciudadanía de participar económicamente y socialmente en los beneficios producidos por el sistema democrático.

Vicente Fox, México. ¿Porque nos atrasamos en el siglo veinte? Entre las dictaduras y partidos políticos corruptos perdimos tiempo valioso para progresar como sociedades. Afortunadamente, al final del siglo 20, se recuperaron la democracia y la libertad y comenzaron las reformas económicas y gubernamentales que permitieron el crecimiento de hoy. Adicionalmente se establecieron inclusive políticas sociales, aun cuando ellas requieren más tiempo. Los valores actuales basados en una economía de libre mercado y responsabilidad social nos permiten establecer políticas sociales permanentes que permitirán la apertura de puertas para más personas para tener acceso al mercado y (para participar en) la democracia.

Carlos Mesa, Bolivia. Yo tengo una fuerte preocupación por el futuro de la democracia en América Latina. Hay indicadores de una gran crisis. Varios presidentes han tenido que renunciar antes del fin de sus gobiernos. Existe una crisis de partidos y sistema de representación que está trayendo al mundo a otros sistemas tales como los que se están desarrollando en Venezuela o Bolivia. La democracia en las calles y la presión informal que representan nuevos actores que socavan la estructura institucional existente. La debilidad de las organizaciones laborales (sales como COB o CGT) es también un factor crítico. El parlamento, por ejemplo, no es legítimo porque la población no se siente representada. El nivel de credibilidad de los partidos y de las instituciones democráticas y judiciales es muy bajo.

La pobreza es un problema para la democracia, pero este no es el único. La falta de credibilidad, el crimen organizado y la volatilidad política no son causadas (exclusivamente) por la pobreza, pero la pobreza si las exacerba.

¿Cuál es el proyecto del neo-populismo latinoamericano más allá de la retórica? ¿Es una respuesta al dogmatismo neo-liberal? La crisis del Estado, no solo la crisis del gobierno, tiene que ser superada en América Latina. El Siglo 21 presenta retos que son difíciles de cumplir con los conceptos políticos del Siglo 20.

Rodrigo Carazo, Costa Rica. En Costa Rica, la democracia nace de la tolerancia y respeto recíproco, que crea una nueva cultura política. La esclavitud fue abolida y se hizo obligatoria y libre la educación en mi país en 1869. Hoy, una reforma social debe contemplar lo que dijo Rodrigo Borja (ex Presidente de Ecuador): tenemos que hacer una reforma social que redistribuya las oportunidades de educación, de justicia, servicios de salud y seguridad. No se trata de distribuir dinero, pero más bien distribuir oportunidades. La fórmula que conduce a la violencia es la fórmula que conduce a la demagogia.

Fernando de la Rúa, Argentina. En años recientes, las condiciones económicas han sido positivas, pero el reto ahora es como lograr una economía más orientada a lo humano. El tema principal es fortalecer la democracia, probando a la gente que la profundización de la

democracia a través de educación de calidad, la expansión de servicios de salud de calidad para los pobres, el control de los gastos sociales, y el aumento en la participación de actores sociales antes excluidos son las mejores maneras de mejorar los niveles de vida. También tenemos que evaluar el rol de los medios de comunicación y su actual poder político, así como implementar medidas de responsabilidad para los gobiernos para evaluar la efectividad y eficiencia del gobierno y sus programas sociales.

Nicolás Ardito Barletta, Panamá. La tarea principal de los gobiernos democráticos en América Latina es asegurar la participación e inclusión de todos los grupos. Para que la democracia funcione, tiene que haber convergencia en la política pública de régimen a régimen en cada país. Los gobiernos sucesivos frecuentemente implementan políticas que difieren por 180 grados. En los países desarrollados, existe una continuidad mayor de las políticas, lo que se logra a través de la participación y sin exclusión. Tenemos que alejarnos de la noción de las políticas que suman cero donde un grupo puede solo ganar en detrimento de la otra, a políticas de ganar-ganar que responda a una visión de una sociedad inclusiva.

Eduardo Stein, Guatemala. Para construir una agenda social, necesitamos una economía basada en mayor justicia, un sistema político basado en la participación total y una administración pública que sea justa y transparente. Al mismo tiempo, desarrollar una agenda social se beneficiaría de una más precisa formulación de los temas importantes globales en la región, tales como energía y producción de alimentos.

Adicionalmente, tenemos que hacer un cuidadoso análisis de los temas tales como las identidades nacionales y multi-culturales dentro de los países. La democracia en la región tiene que enfrentar la presión de las calles y de las fuerzas políticas empujadas por el populismo. En cualquier caso, la situación política en América Latina es muy compleja, por lo que no podemos perder de vista nuestro central objetivo de consolidar la democracia mediante la lucha contra la pobreza, la exclusión y el racismo.