



## Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Dirección Regional para América Latina y el Caribe

Investigación para la Política Pública

ODMs y Pobreza – MDG-01-2012

### Equidad y sostenibilidad en el avance hacia los ODM: Once ejemplos exitosos en América Latina y el Caribe<sup>♦</sup>

Hernando Gómez Buendía\*

**Palabras clave:** Objetivos de Desarrollo del Milenio, pobreza, desigualdad, desarrollo incluyente, América Latina y el Caribe.



Canada

---

<sup>♦</sup> Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) u otras entidades que auspiciaron su elaboración.

\* Consultor, PNUD.

Cita sugerida: Gómez Buendía, H. 2012. "Equidad y sostenibilidad en el avance hacia los ODM: Once ejemplos exitosos en América Latina y el Caribe", Serie ODMs y Pobreza, MDG-01-2012, RBLAC-UNDP, Nueva York.

## Contenido

A. El contexto	4
B. Los ejemplos: experiencias específicas.	16
I. Dos programas de transferencias condicionadas	16
▪ Solidaridad, de República Dominicana	18
▪ Bolsa Familia, de Brasil	23
II. Un programa de empleo de emergencia: “A Trabajar Urbano”, de Perú	28
III. Un sistema universal de protección: las pensiones de vejez en Costa Rica	33
IV. Un programa de alfabetización: la campaña “de Martí a Fidel” en Nicaragua	37
V. Un programa de atención infantil: “Chile Crece Contigo”	43
VI. Un programa de provisión de agua potable: las juntas de saneamiento de Paraguay	48
C. Los ejemplos: experiencias comprensivas	53
I. Allegando los fondos: renegociación de la deuda pública en Jamaica	55
II. Llegando a los más pobres: Una Constitución para los ODM, Chiapas, México	59
III. Llegando a las regiones: los ODM en los departamentos y municipios de Colombia	63
IV. Llegando al poder: la transformación sociopolítica de Bolivia	69
D. Conclusión: hacia los ODM	74

## **Agradecimientos**

Se reconocen los aportes de los siguientes autores nacionales: Jorge Enrique Vargas (Bolivia), André Portela de Souza (Brasil), Josué Gastelbolndo y César Caballero (Colombia), Carlos Sojo (Costa Rica), Paula Castro (Chile), Minh Pham (PNUD Jamaica), María Eva Cangiani y Reynaldo Mairena (Nicaragua), Alberto Hernández (México), Guido Duarte (Paraguay), Julio Flórez (PNUD Paraguay), Pedro Lizarzaburu, Sonia Cuentas Anci y José Pinto Olivares (Perú), y Laura Báez (República Dominicana).

Se agradece la colaboración especial las Oficinas del PNUD en los 11 países considerados, de la Dirección y el Centro para América Latina y el Caribe del PNUD, y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través del Fondo Fiduciario España-PNUD, "Hacia un Desarrollo Integrado e Inclusivo en América Latina y el Caribe", sin el cual no hubiera sido posible llevar a cabo el presente trabajo.

Esta publicación fue realizada con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

## A. EL CONTEXTO

### **¿Porqué equidad y sostenibilidad en el avance hacia los ODM?**

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son ocho expresiones específicas del compromiso adoptado por los Estados miembros de la ONU en el artículo 11 de su Declaración del 8 de Septiembre de 2000: “No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de mil millones de seres humanos. Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad”<sup>1</sup>.

Alcanzar los ODM significa entonces erradicar la pobreza extrema y asegurar que todas las personas se beneficien del desarrollo. Para lograr este ideal es necesario atender *preferencialmente* a los más necesitados (lo que en el presente Informe llamaremos “equidad”) y es necesario que la mejora en las condiciones de vida de los pobres sea *duradera o permanente* (lo que llamaremos “sostenibilidad”). Dicho de otra manera: una estrategia eficaz contra la pobreza extrema tiene que (1) proteger a los muy pobres y (2) evitar que sus beneficiarios vuelvan a caer en la pobreza.

Por eso mismo las políticas o programas que buscan alcanzar los ODM deberían maximizar *la equidad y la sostenibilidad*. Pero no siempre lo han hecho así, en buena parte por las dificultades intrínsecas que conlleva el intento de llegar a los más necesitados o el de encontrar soluciones duraderas, pero también en parte por un cierto “sesgo” que indujo la formulación de los ODM: con el propósito laudable y *esencial* de fijar metas cuantitativas y plazos bien determinados, se introdujo también la tentación de avanzar por el camino más rápido -y en general, más “fácil”- de atender a los “menos pobres entre los pobres” o de proveer alivios temporales. Lo primero permite acercarse a una meta numérica (ver Recuadro 1) o mejorar el promedio nacional de manera más simple o más barata- pero no atiende a la *desigualdad* que existe entre los pobres -; y lo segundo ayuda a cumplir con los plazos - pero desconoce el riesgo de recaer en la pobreza o la posible *reversión* en el proceso<sup>2</sup>. A título de ejemplo, en materia de salud podría elevarse el

---

<sup>1</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, Quincuagésimo quinto período de Sesiones; Resolución aprobada por la Asamblea General, 55/2.

<sup>2</sup> En un lenguaje más técnico, se trata de abordar el hecho de que el avance hacia un ODM no necesariamente corresponde a una función *lineal* de costos ni a una función *monotónica* en el tiempo (como suelen suponer los ejercicios de costeo y proyección) sino que pueden darse cambios en el costo marginal y puntos de inflexión en el proceso. Recordemos que una función lineal es aquella cuya representación gráfica es una línea recta, o cuya primera derivada -  $f'(x)$ - es una constante; función monotónica es aquella cuya pendiente no cambia de dirección, o donde  $f''(x)$  no cambia de signo).

índice de vacunación mediante una campaña temporal o concentrada en atender las clases medias, pero sus beneficios no serían duraderos (insostenibilidad) o quedarían por fuera los más necesitados (inequidad).

Aunque un enfoque de desarrollo equitativo y sostenible (dar prioridad a los más necesitados y ofrecer soluciones duraderas) tendería, *en apariencia*, a dificultar el avance hacia los ODM, la equidad y la sostenibilidad *en realidad* son dos condiciones básicas para eliminar la pobreza extrema- esto es, para cumplir a fondo con los ODM. Esta situación un tanto paradójica justifica el contenido del presente Informe: se trata de mostrar, con ejemplos reales de América Latina y el Caribe, cómo es posible diseñar y ejecutar estrategias, programas o políticas concretas encaminadas a cumplir los varios ODM que deliberadamente atienden a los más necesitados y que proveen soluciones duraderas.

### **¿Qué significan “equidad” y “sostenibilidad”?**

Al presentar los distintos ejemplos se irá apreciando mejor en qué consisten y cómo se manifiestan los problemas de la *desigualdad* y la *reversibilidad* en relación con las *varias dimensiones* de la pobreza y con los varios ODM (Recuadro 1), cuáles fueron los mecanismos o especificaciones que en cada ejemplo ayudaron a aumentar la *equidad* o la *sostenibilidad* de la estrategia, hasta dónde en efecto se lograron estos dos propósitos, cuáles dificultades subsisten o no fueron superadas y – sobre todo – cuáles son los aprendizajes o las lecciones *realistas* que otros países y gobiernos de la región y el mundo quizá podrían derivar de los “casos” que este Informe presenta en forma resumida. Con todo, y a título introductorio, una aclaración general sobre el alcance de esos dos parámetros:

La equidad es por supuesto una noción compleja y debatida, pero acá se refiere al intento deliberado de que la política o programa en cuestión atienda o incluya a las sub-poblaciones que en el caso de América Latina y el Caribe *tienden* a ser desaventajadas por una de cuatro razones: por su origen étnico, por el lugar de residencia, por el nivel de ingreso o por el género –es decir las equidades (1) “étnica”, (2) “territorial”, (3) “social” y (4) “de género”, respectivamente-.

La sostenibilidad es otra idea compleja, que en este Informe sin embargo alude (1) A que el programa busque aumentar la capacidad propia de los beneficiarios para que sigan mejorando su nivel de vida y/o (2) A que el programa mismo pueda mantenerse a lo largo del tiempo.

## Recuadro 1. Objetivos y Metas del Milenio

### **Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre**

Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.

Meta 1B: Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.

Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

### **Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal**

Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

### **Objetivo 3. Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer**

Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015.

### **Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil**

Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.

### **Objetivo 5. Mejorar la salud materna**

Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.

Meta 5B: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.

### **Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades**

Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.

Meta 6B: Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.

Meta 6C: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

### **Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.**

Meta 7 A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

Meta 7B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida.

Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

### **Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo**

Meta 8A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional.

Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza.

Meta 8C: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General).

Meta 8D: Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles.

Meta 8F: En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

*Fuente: Los objetivos y metas de desarrollo del Milenio están enunciados en la Declaración del Milenio, y en acuerdos posteriores de los Estados miembros en la Cumbre Mundial 2005 (Resolución adoptada por la Asamblea General - A/RES/60/1).*

### **¿De qué dependen la equidad y la sostenibilidad?**

Por otra parte, para contextualizar y apreciar debidamente los ejemplos que examina este Informe, conviene recordar ciertos principios básicos o hechos bien comprobados por la experiencia mundial en relación con la equidad y la sostenibilidad de la lucha contra la pobreza:

En primer lugar y por supuesto se sabe que un ritmo acelerado y sostenido de crecimiento económico, y el alza consiguiente en el ingreso per cápita, son condiciones necesarias para que la pobreza se reduzca de manera masiva y sostenida; esta relación ha sido establecida tanto al mirar varios siglos de historia económica (Landes, D.S. 1999: *La Riqueza y la Pobreza de las Naciones*, Vergara, Buenos Aires) como al comparar la evolución de los países a lo largo de las últimas décadas (Dollar, D. y A. Kraay, 2000: "Growth is Good for the Poor", *Journal of Economic Growth* 7; World Bank, 2000- World Development Report 2000/2001: *Attacking Poverty*, Washington, The World Bank;).

Pero el aporte del crecimiento económico a reducir la pobreza varía bastante de un país a otro. Como en su momento concluyó el Informe Mundial de Desarrollo Humano: "Otra manera de considerar la forma en que el crecimiento afecta la pobreza consiste en examinar la elasticidad de crecimiento de la reducción de la pobreza. Mientras mayor sea la elasticidad, mejores serán los resultados, más reducirá la pobreza cada punto porcentual de crecimiento. En países del África al sur del Sahara y América Latina y el Caribe existen algunas de las cifras de menor elasticidad, el 0,2% en Zambia, el 0,8% en Senegal y otros lugares, el 0,7% en Guatemala y Honduras, el 0,9% en Brasil y Panamá. En el otro extremo de la escala se halla el Asia oriental, cuya elasticidad tiende a ser bastante superior a 2%: en Indonesia es de 2,8%, en Malasia, el 3,4%, y en China rural, de 3,0%. De los 11 países de Asia respecto de los cuales existen datos, nueve tenían una elasticidad de 2 o superior. Por el contrario, de 15 países del África al sur del Sahara, sólo uno tenía elasticidad superior a 1. Los países de América Latina y el Caribe tenían resultados diversos, que iban de menos de 1 a 5" (PNUD, 1997, p. 82- Informe sobre Desarrollo Humano 1997: *Para Erradicar la Pobreza*, Bogotá, Tercer Mundo).

Por tanto, si se quiere que los niveles de vida mejoren de manera masiva y sostenida, la estrategia o "modelo" de desarrollo debe ser incluyente. Este carácter depende de varios factores:

(1) Se sabe, en primer lugar, que la eficacia del crecimiento económico para aliviar la pobreza es mayor cuando el país parte con un nivel menor de desigualdad (Banco Mundial, 2000 - World Development Report, Oxford University Press, New York) o cuando el

crecimiento va acompañado por reducciones en la desigualdad (Bourgignon, F. 2003- "The Growth Elasticity of Poverty Reduction", en T. Eicher y S. Turnovsky, *Inequality and Growth*, MIT Press Cambridge);

(2) También se sabe que el impacto es mayor cuando el crecimiento es intensivo en empleo (Islam, R., 2004 - *The Nexus of Economic Growth, Employment, and Poverty Reduction: An Empirical Analysis*, Ginebra, OIT), cuando el empleo es relativamente calificado (Londoño, J.L. 1996- *Poverty, inequality and human capital development in Latin America 1950 -2025*, Washington, Work Bank), o cuando permite aumentar el gasto público en salud y educación (Baldacci E. et alli, 2004 – *Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries: Implications for Achieving the MDGs*, Washington, IMF Working Paper WP/04/217);

(3) El desarrollo incluyente supone que las personas sean los actores de su propio desarrollo, lo cual implica responsabilidad por mejorar sus propias condiciones de vida, una representación política adecuada, un gobierno democrático, unas instituciones funcionales y un Estado que regule el mercado y asegure la igualdad de las oportunidades (PNUD, 2002- *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la Democracia en un Mundo Fragmentado*, Bogotá, Tercer Mundo; PNUD, 2010 - *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, Bogotá, Tercer Mundo).

Además del desarrollo incluyente -o como un rasgo fundamental del mismo- la equidad y la sostenibilidad del proceso de erradicación de la pobreza necesitan de una política social universalista. Ésta en principio consiste en que (1) El Estado garantice a todos los habitantes un determinado mínimo de prestaciones o servicios que se consideran fundamentales para el bienestar (nutrición, agua potable, educación, atención de salud...); (2) Ese mínimo se vaya ampliando a medida que aumentan los recursos fiscales, y (3) Las prestaciones financiadas por el Estado sean las mismas para todos los ciudadanos. A este ideal universalista se acercan más unos Estados que otros, aunque cabe advertir que en la práctica el modelo se enfrenta a una restricción económica – los recursos fiscales limitados (ver Recuadro 2)- y a otra restricción política – la presión de intereses corporativos o de grupos poderosos que logran que el Estado los subsidie más que al resto de la ciudadanía (Filgueira, F. y otros, 2006 - "Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina", en C. G. Molina (ed): *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*; Washington, BID-Planeta).



Aún en sociedades desarrolladas y universalistas, algunos individuos o familias viven en la pobreza o en la indigencia debido a circunstancias traumáticas especiales (incapacidad física o mental, desempleo, orfandad...). Estas personas u hogares requieren de atención especializada y generalmente intensiva, según cuáles sean el tipo, duración o causa de la pobreza que padece cada uno. Pero en principio se trata de programas complementarios (al crecimiento incluyente y al universalismo social) para núcleos pequeños de la población, que no actúan por tanto en escalas masivas (Jantti, M. y S. Danziger, 1998 – “Income Poverty in Advanced Countries”, en A. Atkinson y F. Bourguignon eds., Handbook on Income Distribution, New York, Elsevier).

### ***¿Pero: hay buenos ejemplos en América Latina y el Caribe?***

La síntesis anterior puede sonar un tanto desconsoladora para un país en desarrollo, pero en realidad no dice nada sorprendente: erradicar la pobreza de manera masiva y permanente es una tarea difícil porque al mismo tiempo implica un desarrollo económico sostenido e incluyente, un sistema de protección social universalista y un conjunto de programas suplementarios para atender a los grupos con desventajas especiales. Ni siquiera los países industrializados han logrado la victoria completa o irrevocable contra la pobreza, y en algunos de esos países su incidencia sigue siendo elevada. En América Latina y el Caribe la situación de los países también es muy distinta, pero en todos los casos sigue siendo cierto que la estrategia óptima pasaría por el crecimiento incluyente, la universalidad social y los programas especializados. Y es por supuesto mucho lo que se está haciendo en la región y lo que puede hacerse en cada una de estas tres direcciones, pero acá debemos limitarnos a unos pocos comentarios generales:

Para el nivel y ritmo de crecimiento económico de cada país, también se toma como “dada” su estructura política y en especial el balance de fuerzas que facilitan u obstaculizan el avance hacia el universalismo social; pero esto no impedirá que constatemos cómo los países más universalistas de la misma región logran resultados mejores en el combate contra la pobreza extrema.

Ni las dificultades para el crecimiento ni las resistencias políticas al universalismo pueden ser razones para abstenerse de luchar contra la pobreza: hay un imperativo ético, un mandato internacional (la Declaración del Milenio en este caso) una exigencia popular sentida y una serie de grandes beneficios –incluyendo la aceleración del crecimiento económico y la modernización del sistema político- para que los Estados adopten medidas y programas ambiciosos en el camino de eliminar la pobreza.

## Recuadro 2. Fiscalidad para el desarrollo incluyente y el cumplimiento de los ODM

Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) son pieza central de una estrategia que asume a la política social como instrumento de universalización de los derechos básicos y la vincula con la política económica a fin de establecer una estrategia integral de desarrollo. El presente informe muestra experiencias exitosas que sugieren que la región en su conjunto está encaminada hacia el cumplimiento de muchos de los objetivos hacia el año 2015 -de hecho, países como Brasil, Chile y México han alcanzado metas importantes-, pero al mismo tiempo sugieren desafíos que deberán enfrentarse durante los siguientes años.

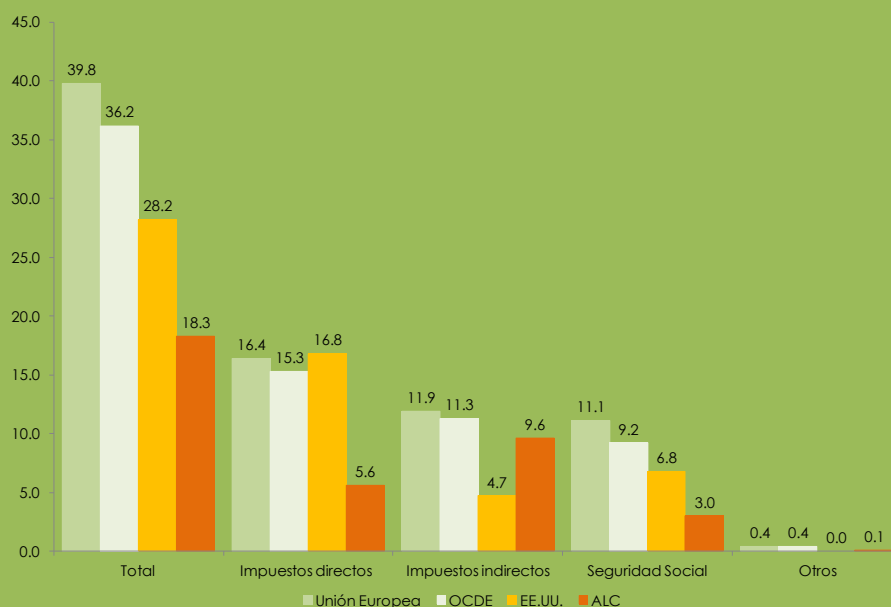
Detrás de esa tendencia positiva existen dos elementos centrales: el crecimiento económico y la expansión del gasto social. Después de superar diversos periodos de inestabilidad, la región experimentó una fase de condiciones económicas favorables durante los primeros años de la década pasada. El crecimiento económico promedio para la región entre 2003 y 2008 fue quizá el más sólido en 25 años y como resultado, en parte, diversos indicadores sociales como la incidencia de pobreza extrema, el nivel de desigualdad, la mortalidad infantil y las tasas de terminación de educación primaria mejoraron de forma significativa. Los avances son también resultado de la significativa expansión del gasto social y de la implementación de políticas sociales activas, tales como los programas de transferencias condicionadas en efectivo que actualmente benefician a cerca de 100 millones de personas en la región.

Después de la caída de la economía como resultado de la crisis internacional de 2008/09, el crecimiento para 2010 y 2011 ha mostrado una importante recuperación. No obstante, un reto pendiente para hacer frente a los rezagos y disparidades que prevalecen en la región es el fortalecimiento de los sistemas fiscales que permita seguir expandiendo el nivel de gasto social. El nivel de recaudación en la región es muy reducido. La carga impositiva promedio es de alrededor de 17%, cuyo extremo superior es Brasil (35%), y Guatemala (12%) y México (9.8%) en el otro extremo (CEPAL, 2010). En general, los países de la región se caracterizan por tener una estructura impositiva basada en impuestos indirectos y, en casos como los de los dos últimos países citados, por factores estructurales que han restringido la capacidad recaudatoria del Estado. La Gráfica R2.1 muestra que la regresividad de los sistemas fiscales basados en impuestos indirectos es un problema generalizado. Como porcentaje del PIB, la recaudación por impuestos al consumo es casi el doble (9.4%) que la recaudación por impuestos directos (4.8%), y esta es mucho menor que la registrada en los países más desarrollados.

Si la región recauda en promedio un 17% del PIB, parece imposible observar un nivel de gasto social mayor –o al menos cercano- a tal nivel de recaudación. Ante ello, se requieren mecanismos que amplíen el espacio fiscal para lograr un mayor monto de recursos disponibles. El cuadro R2.1 muestra, para un grupo de países seleccionados, el espacio disponible para generar recursos a partir de un aumento en la carga tributaria actual.

## Gráfica R2.1. Carga impositiva, comparación internacional, 2009

Porcentaje del PIB



Fuente: CEPAL, OECD y FMI.

## Cuadro R2.1. Incidencia de pobreza, carga tributaria y gasto social, 2009

País	PIB per cápita (US\$ de 2000)	Incidencia de pobreza extrema	Carga tributaria (% PIB)	Gasto social (% PIB)
Brasil	4,448.0	7.3	35.1	22.0
Chile	6,235.2	3.7	21.1	13.4
Guatemala	1,698.7	29.3	12.0	6.2
México	7,092.0	11.2	9.8	10.2
Uruguay	8,161.5	3.5	23.2	17.5

Fuente: CEPAL, OECD y FMI.

En el caso de Guatemala, el ingreso per cápita es muy inferior al del resto de países, pero presenta una carga tributaria respecto al PIB incluso mayor (12%) que la de México (9.8%). Así, Guatemala aparece *a priori* como un país que no dispone del espacio para elevar significativamente sus ingresos tributarios –a diferencia de México, donde se observa un elevado potencial recaudatorio. La situación de estos países, particularmente de Guatemala, no significa que el espacio para una mayor recaudación sea nulo, sino que se pueden diseñar estrategias para volver más eficiente y progresiva la estructura recaudatoria actual. En el extremo opuesto, no todos los países de mayor ingreso tienen un espacio amplio para elevar la carga tributaria, como en Brasil y Uruguay donde existe ya una elevada carga que sugeriría, también *a priori*, que no disponen de un espacio potencial para incrementarla. En estos países, las estrategias debieran apuntar hacia un cambio en la estructura fiscal orientado a eficiencia y progresividad a través de una mayor recaudación de impuestos directos.

En general, los retos que enfrenta la región para el cumplimiento de los ODM suponen avanzar en la reducción de las brechas y en la superación de los rezagos que enfrentan los diversos grupos poblacionales. Para ello, el diseño y orientación de políticas, además de generar empleos, impulsar la productividad, invertir en capital humano, fortalecer el estado de derecho y garantizar la seguridad ciudadana, debe entonces generar una mayor capacidad del Estado para recaudar más eficientemente y redistribuir recursos con eficacia y equidad a través de políticas integrales de desarrollo. Un sistema fiscal que dé sustento al cumplimiento de los ODM debe entonces considerar: reducir la evasión y las exenciones fiscales que distorsionan los incentivos y afectan el nivel de productividad; aumentar la progresividad a través de una mayor recaudación de impuestos directos reduciendo al mismo tiempo los impuestos indirectos; vigilar la transparencia del gasto y evaluar el impacto redistributivo.

¿Cuáles son los distintos espacios de acción para mejorar la recaudación en la región? ¿Cuáles son los escenarios más eficientes y equitativos, sobre otros posibles? ¿Qué impuestos y qué nivel de recaudación garantizará una sostenibilidad fiscal de largo plazo? ¿Qué grupos poblacionales son los más afectados y beneficiados con alguna u otra reforma fiscal? La respuesta a estas interrogantes puede encontrarse a través de análisis detallados utilizando herramientas de microsimulación de reformas fiscales y sociales.

La provisión de bienes y servicios públicos, la extensión de beneficios sociales mínimos, las estrategias de redistribución del ingreso, o la sostenibilidad del bienestar de los ciudadanos en retiro a través de los sistemas de pensiones, son todas tareas delicadas y no debe sorprender entonces la alta complejidad de los sistemas de impuestos y de prestaciones sociales que prevalecen en casi todos los países del mundo. Las economías de la región no escapan a tal complejidad. Si bien es cierto que el entramado de políticas sociales en tales economías tiende a ser menos comprehensivo y generoso que en las más desarrolladas, también es cierto que los sistemas tributarios de las primeras tienden a tener una variedad de gravámenes similar, si no es que mayor, a la de las segundas. A la complejidad misma de los sistemas tributarios y de prestaciones debe añadirse la existencia en la región de una gran diversidad de programas asistenciales, así como la permanente transformación de tales sistemas. Esto último debido no solamente a la continua búsqueda de eficiencia y equidad en la recaudación y redistribución, dos atributos que las más de las veces se enfrentan entre sí, sino también a los frecuentes cambios políticos.

Sorprende entonces que en los países de la región no exista hasta el momento una tradición sistemática de diseñar modelos de microsimulación capaces de permitir a los legisladores y a los investigadores un análisis cuantitativo de los efectos sobre el bienestar social e individual ocasionado por los impuestos y las transferencias sociales. Ello contrasta con la situación de la mayoría de los países industrializados donde la microsimulación se utiliza de manera rutinaria en la formulación y evaluación de las políticas y reformas fiscales.

Algunos ejemplos de esto último son los modelos utilizados por la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos, el Instituto de Estudios Fiscales en el Reino Unido, el proyecto NATSEM de la Universidad de Canberra en Australia, y el proyecto EUROMOD aplicado a los 15 países que constituyeron de manera inicial la Unión Europea.

Los modelos mencionados son, en esencia, aplicaciones informáticas que simulan la estructura de impuestos y beneficios que operan sobre unidades económicas a nivel desagregado, especialmente hogares e individuos, mismas que permiten simular los impactos sobre la distribución del ingreso, los niveles de desigualdad y pobreza, el bienestar social que podrían generar cambios en políticas y, por supuesto, los espacios fiscales y escenarios potenciales de recaudación. Tales estimaciones pueden ser hechas tomando en cuenta la influencia que tienen la heterogeneidad y la diversidad de atributos en la población, lo cual representa una gran ventaja frente a los modelos que simulan la economía en forma muy agregada.

Ante el gran potencial que tendría el uso intensivo y extendido de los modelos de microsimulación en América Latina y el Caribe, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC por sus siglas en inglés) auspician desde mediados de 2009 el proyecto Fiscalidad para el Desarrollo Incluyente (FDI). El proyecto FDI contempla de manera pionera el desarrollo de modelos de microsimulación para una muestra de países representativa de la región, pero también heterogénea: Brasil, Chile, Guatemala, México y Uruguay. FDI se ha implementado en cada uno de estos países incluyendo en el análisis la gran mayoría de los impuestos vigentes y las cotizaciones para la seguridad social. Con estos modelos, tanto el PNUD como el IDRC contribuyen a los debates nacionales sobre las reformas de política fiscal y social para identificar efectos sobre el bienestar de la población y sobre la estructura fiscal de cada país.

Cierto que tales medidas y programas funcionarían mejor en un contexto de desarrollo económico incluyente y/o de universalidad social. Pero cierto también que unas y otros sirven y pueden producir avances importantes en cualquier nivel dado de desarrollo económico y modernidad política. Y cierto, finalmente, que en igualdad de condiciones, una estrategia “macro”, “meso” o “micro” contra la pobreza será más eficaz en tanto más atención preste a los requisitos de equidad y sostenibilidad que examina este Informe.

Las once “historias de éxito” que reseñamos a continuación no son por eso, ni pretenden ser, la solución o la respuesta a un desafío que al fin y al cabo depende de innumerables factores, muchos de los cuales además escapan al control del gobierno o desbordan las fronteras. Pero estas once historias son otras tantas pruebas tangibles y realistas de que es posible y de cómo es posible que en la búsqueda de los ODM los Estados y las sociedades de América Latina y el Caribe den

atención preferente a los más necesitados y les ofrezcan remedios duraderos.

### **¿Cuáles ejemplos se presentan?**

Aunque en cada país de la región existen, por supuesto, varios o incluso muchos procesos y programas encaminados a los ODM, y aunque un determinado tipo de programa o proceso suele existir en distintos países, los ejemplos que acá se reseñan corresponden cada uno a un país diferente. Con esto se quiso asegurar una cierta representatividad de los países y, sobre todo, se quiso subrayar que la búsqueda de equidad y sostenibilidad en el acercamiento hacia los ODM puede darse con independencia del grado relativo de desarrollo y de la estructura política de la sociedad en cuestión. Por eso mismo se entenderá que la escogencia del país X para ilustrar el tipo de programa Z no necesariamente implica un juicio de valor en el sentido de que el mejor “Z” de la región sea el de X, ni en el sentido de que Z sea el mejor programa del país X.

Los ejemplos escogidos corresponden además a los distintos ODM y en su conjunto muestran cómo avanzar con equidad y sostenibilidad hacia las metas concretas en materia de pobreza por falta de ingresos, desnutrición, desempleo, ignorancia, desigualdad de género, enfermedad, daño ambiental y falta de solidaridad internacional que se enumeran en la Declaración del Milenio. Pero no se trataba de encontrar un ejemplo para cada una de los (ocho) “objetivos” ni de las (veintiuna) “metas” que enumera el Recuadro 1: en primer lugar, porque estos objetivos y metas tienen distintos niveles de especificidad y un diferente grado de ambición; en segundo lugar porque los ocho ODM no son independientes entre sí sino que se condicionan y refuerzan unos a otros; y en tercer lugar, porque las estrategias o medidas para avanzar en cada uno de los ODM han de ser multisectoriales y sistémicas - no aisladas ni reducidas al “sector” en cuestión.

Sin hacer pues un “muestreo” de países ni de sectores de política social, se quiso sí que los ejemplos reflejaran toda la gama de los unos y los otros. Pero, con esta condición en mente, el esfuerzo se concentró en identificar procesos o programas que - a la luz de la información disponible- incluían acentos o medidas especiales para aumentar la equidad y la sostenibilidad en procura de los ODM: son “historias de éxito” provenientes de once países diferentes y que ilustran cómo es posible avanzar hacia los varios ODM de una manera equitativa y sostenible.

Ese avance equitativo y sostenible por supuesto requiere de programas sectoriales y de buena gestión técnica. Pero el compromiso

con los ODM implica ir más allá de las rutinas propias de las entidades del “sector social”: para lograr aquellas metas y objetivos ambiciosos se necesita además de nuevas decisiones políticas, de movilizaciones sociales y de diseños institucionales distintos. Por eso, al lado de los ejemplos de éxito referentes al logro de un determinado ODM, en este Informe buscamos incluir varios ejemplos de procesos políticos en marcha que acentúan la equidad y la sostenibilidad del conjunto de programas dirigidos a alcanzarlos.

Para facilitar la exposición, se presentan primero siete casos “especializados” o ejemplos referentes a ODM específicos, usando como criterio el propósito central del respectivo programa o política; en la sección subsiguiente examinamos cuatro ejemplos de programas o estrategias más generales que refuerzan la equidad y la sostenibilidad en el intento de cumplir los compromisos del milenio. El Cuadro 1 ofrece una relación de los casos escogidos y de los ODM que persiguen de manera más directa o más explícita; como allí puede verse, cuatro de los once programas en esencia se proponen “erradicar la pobreza extrema y el hambre” (ODM 1), otros programa se concentra en educación (ODM 2) uno más en salud materna e infantil (ODM 4 y 5), otro corresponde al medio ambiente (ODM 7) y prácticamente todos hacen énfasis sobre la equidad de género (ODM 3). Los ejemplos restantes corresponden, como dijimos, a estrategias o procesos comprensivos que aseguran o refuerzan la equidad y la sostenibilidad en el logro de todos los ODM.

**Cuadro 1. Los once casos y sus relaciones principales con los ODM**

País	Política o programa	Contenido	ODM buscado	
			Principal	Otros
<b>Experiencias específicas</b>				
Rep. Dominicana	Solidaridad	Transferencias condicionadas	1	2, 3, 4, 5
Brasil	Bolsa Familia	Transferencias condicionadas	1	2, 3, 4, 5
Perú	A Trabajar Urbano	Empleo de emergencia	1	3, 7
Costa Rica	Pensiones no contributivas	Pensiones de vejez	1	3
Nicaragua	Campaña “de Martí a Fidel”	Alfabetización de adultos	2	3
Chile	Chile Crece Contigo	Desarrollo infantil	4, 5	2, 3
Paraguay	Juntas de Saneamiento	Provisión de agua potable		7
<b>Experiencias comprensivas</b>				
Jamaica	Reneg. de deuda pública	Financiamiento de los ODM		Todos
México	La Constitución de Chiapas	ODM a nivel local		Todos
Colombia	ODM a nivel regional	Asesoría a gobiernos locales		Todos
Bolivia	Nueva política social	Estrategia social alternativa		Todos

Por último y antes de adentrarse en el análisis de los varios ejemplos, es preciso advertir que, como sucede en la región con casi todas las políticas públicas, la información cuantitativa es generalmente escasa y las evaluaciones rigurosas son la excepción más que la regla. En las presentaciones que siguen apelamos a las fuentes más confiables - y tratamos además de señalar las deficiencias o limitaciones de cada

uno de los ejemplos-; pero las evidencias no son siempre tan sólidas como se quisiera.

## **B. LOS EJEMPLOS: EXPERIENCIAS ESPECÍFICAS**

### **I. Dos programas de transferencias condicionadas**

En América Latina y el Caribe, la política social convencional se ha dedicado a expandir la cobertura de salud, educación, agua potable, vivienda y otros bienes o servicios básicos. Esta estrategia sin embargo no aumenta el ingreso familiar de manera inmediata y suele tardar en cubrir a los muy pobres, tanto por falta de recursos fiscales (fruto en parte de que los ricos no suelen tributar mucho) como porque las clases medias urbanas en general presionan por una atención mejor y logran que buena parte del gasto del Estado se canalice hacia ellas.

Una alternativa a la extensión de los servicios sociales es entregarles dinero en efectivo a los hogares muy pobres, pero su alivio sería apenas temporal. Por eso aparecieron los programas de transferencias condicionadas (PTC) que otorgan un subsidio monetario a condición de que el jefe o la jefa de familia vele por la nutrición, la salud y la educación de sus hijos, con lo cual se interrumpe la transmisión inter-generacional de la pobreza (y puesto que, como se sabe, en la pobreza el componente hereditario es decisivo; por ejemplo, Bird, K. 2007 - The intergenerational transmission of poverty: an overview. Londres, CPRC Working Paper).

En otras palabras: los PTC están expresamente diseñados para que en el logro de los ODM se maximicen en forma simultánea la equidad (llegar a los muy pobres) y la sostenibilidad (capacidad de los niños y jóvenes para seguir mejorando su propio nivel de vida). Por eso nuestro primer "caso" en realidad son los PTC que existen en casi todos los países de la región (Cuadro 2) que atienden cerca de un sexto de los habitantes y cuya operación ilustraremos con "Solidaridad" en República Dominicana y luego, más brevemente, con "Bolsa Familia" de Brasil (también, en su momento, aludiremos a los bonos de Bolivia).

Pero antes vale notar que, así coincidan en su idea básica, los PTC difieren en aspectos importantes (ver, entre otros: Villatoro, P., 2007, Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y sombras, CEPAL-IPEA; Fiszbein, A y N. Schady, 2009, Conditional Cash Transfers; Reducing Present and Future Poverty, Washington, World Bank) y especialmente en cuanto a (1) Los componentes, subprogramas o tipos de subsidios específicos que incluye cada programa (bono para compra de alimentos, dinero por matricular al hijo... ); (2) La población



objetivo (urbana, rural, residentes en determinada región...); (3) Los métodos para identificar beneficiarios (“focalización” geográfica, o por necesidades demostradas, o por dictamen de la comunidad...); (4) Los requisitos para acceder al programa (documento de identidad, prueba de ingreso familiar...); (5) El monto o el valor monetario de las transferencias (en valores absolutos y como proporción del salario mínimo o de canastas de consumo...); (6) Los criterios para determinar el valor de las transferencias (suma fija, mayor valor a mayor pobreza del hogar, un monto adicional por cada hijo...); (7) Las condicionalidades específicas (vacunación de los hijos, visitas al centro de salud, matricularlos hasta una edad determinada...); (8) Los sistemas de control (visitas al hogar, presentación periódica, muestreos...); (9) El grado de descentralización (funciones del gobierno local); (10) La presencia y tareas de la comunidad y de la sociedad civil (asociaciones de padres de familia, ejecución conjunta con ONG...); (11) Las circunstancias y mecanismos para que una familia sea desvinculada del programa (sanción por incumplimiento de los compromisos, salida de la pobreza...); (12) La extensión o cobertura del programa (número de beneficiarios y proporción sobre el total de habitantes o de hogares pobres...), y (13) El volumen y las fuentes de financiamiento (impuestos generales, impuestos con destinación específica, crédito externo...).

**Cuadro 2. Principales programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe**

País	Programa	Creación*
<b>Argentina</b>	Familias por la Inclusión Social	2005
<b>Brasil</b>	Bolsa Familia	2003
<b>Bolivia</b>	Bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy	2006 y 2009
<b>Colombia</b>	Familias en Acción	2001
<b>Costa Rica</b>	Avancemos	2006
<b>Chile</b>	Chile Solidario	2002
<b>Ecuador</b>	Bono de Desarrollo Humano	2003
<b>El Salvador</b>	Red Solidaria	2004
<b>Guatemala</b>	Mi Familia Progresá	2008
<b>Honduras</b>	Programa de Asignación Familiar II	1998
<b>Jamaica</b>	Advancement through Health and Education	2001
<b>México</b>	Oportunidades	1997
<b>Nicaragua</b>	Red de Protección Social Mi Familia	2000
<b>Panamá</b>	Red de Oportunidades	2006
<b>Paraguay</b>	Tekoporá y Nopytyvo	2005
<b>Perú</b>	Programa Juntos	2005
<b>Rep. Dominicana</b>	Solidaridad	2009
<b>Trinidad y Tobago</b>	Target Conditional Cash Transfer	2007
<b>Uruguay</b>	Plan de Equidad-Asignación Familiar	2007

\* Muchos de los programas mencionados venían funcionando de manera parcial o con especificidades diferentes; en el año citado se produjo lo que puede tenerse por más reciente re-estructuración de las actividades dentro de la lógica de “transferencias condicionadas”.

Fuente: compilación para este Informe.

Estas varias diferencias por supuesto pueden aumentar o disminuir los grados de equidad y de sostenibilidad que alcance cada PTC, de suerte que ellas deben tenerse en cuenta al revisar los ejemplos que siguen.

## **Solidaridad, de República Dominicana**

### ***Descripción del programa***

El programa "Solidaridad" incluye transferencias condicionadas y transferencias no condicionadas. Las transferencias condicionadas se distribuyen entre tres sub-programas: (1) Comer es Primero, que otorga una ayuda mensual de RD\$700 para comprar alimentos (esta suma equivale a unos 19 dólares de Estados Unidos - el salario mínimo mensual en pequeñas empresas es del orden de US\$145 y el costo de la canasta de consumo para estratos populares ronda los US\$250); la canasta de alimentos sólo puede adquirirse en establecimientos adscritos al programa, y a condición de que los jefes de hogar cumplan con las corresponsabilidades de salud para todos los miembros del hogar; se incluye la provisión de micronutrientes que previenen la deficiencia en vitaminas y minerales en embarazadas y menores de 5 años; (2) Incentivo a la Asistencia Escolar -ILAE- que estimula la matrícula en educación básica y en los dos primeros grados de la media con una suma incremental por grado y a condición de que los hijos asistan al 85% de las jornadas escolares, y (3) Suplemento alimenticio del Programa Protección a la Vejez en Pobreza Extrema -PROVEE-, una ayuda mensual de RD\$400 (US \$11) adicionales para hogares con personas mayores de 65 años que no trabajen ni reciban pensión y a cambio de llevarlas al control de salud por lo menos una vez al año.

Las transferencias no condicionadas que Solidaridad administra son: (1) Bonogas Hogar, consistente en un subsidio para la compra de seis galones mensuales de gas licuado de petróleo (GLP), que equivale a alrededor de RD\$228 (US\$6) focalizado en los hogares pobres y de clase media baja, y (2) Bonoluz, que financia el valor del consumo mensual de hogares pobres y de clase media baja, hasta un tope de 100 kilovatios hora.

La gestión del programa está a cargo de tres entidades independientes y con responsabilidades separadas a saber: (1) El Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) que identifica, categoriza y registra las familias elegibles; (2) La Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) que asigna una tarjeta débito pre-pagada a los beneficiarios para sus compras en establecimientos adscritos al programa, y (3) El Programa Solidaridad propiamente dicho, que organiza y vigila el

cumplimiento de las condicionalidades a partir de los núcleos de familias solidarias y de la red social de apoyo al programa.

En abril del 2010 Solidaridad beneficiaba a uno de cada tres hogares dominicanos – o a un total de 759 mil familias- con el volumen de transferencias por familia que describe el Cuadro 3. Aunque no existen mediciones de impacto propiamente dichas, se sabe que en República Dominicana la pobreza general se redujo en 7,6 puntos y la pobreza extrema disminuyó de 16,5% en 2004 a 11,8% en 2007, lo cual en buena parte se atribuye a los programas de transferencias condicionadas.

### Cuadro 3. Beneficiarios del Programa Solidaridad

Componentes	Beneficiarios	Monto transferido (RD\$) – (US\$)	
Comer es Primero + Bonogas	42.0%	928	26
Comer es Primero + Bonogas + ILAE (2 hijos o menos)	20.3%	1,228	34
Comer es Primero + Bonogas + ILAE (3 hijos)	4.6%	1,378	38
Comer es Primero + Bonogas + ILAE (4 o más hijos)	2.3%	1,528	43
Bonogas	30.7%	228	6

Fuente: Datos suministrados por el Programa Solidaridad de República Dominicana

#### **Para acentuar la equidad**

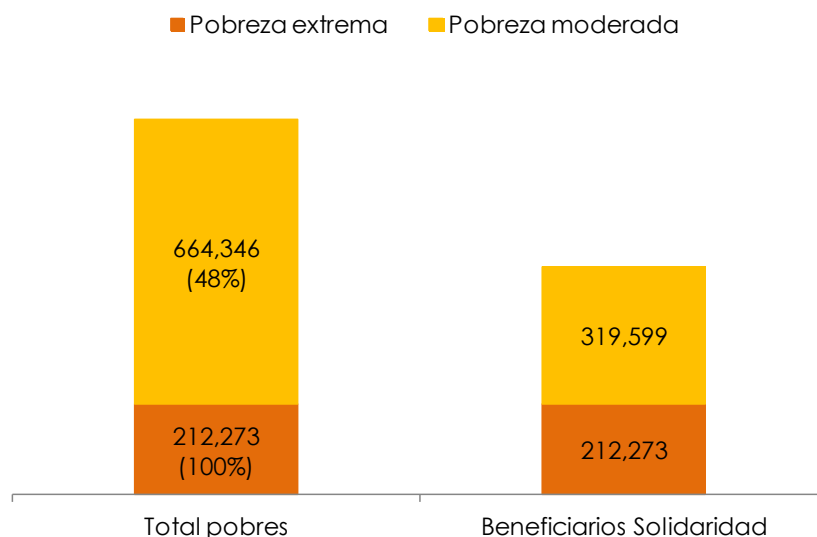
Además de haber sido diseñado para aumentar el ingreso de las familias pobres y ayudar a evitar que la pobreza de los padres se transmita a los hijos, hay cuatro rasgos de Solidaridad que vale destacar por su especial contribución a la equidad o a asegurar que las ayudas lleguen a los más necesitados:

(1) La focalización. Por vez primera en la República Dominicana, la creación del SIUBEN ha permitido identificar a los hogares más pobres a partir de indicadores objetivos. Este Sistema combina la focalización geográfica con la identificación individualizada de hogares y personas. Sobre la base de un “Mapa de Pobreza” detallado, se levantó un censo por barrido de hogares en las zonas más pobres del país, y luego se calculó un Índice de Calidad de Vida para cada hogar. Esta escogencia cuidadosa de beneficiarios ha permitido que actualmente alrededor de 531 mil hogares tengan asegurado un mínimo de consumo alimenticio, además de acceder a los servicios (condicionados) de salud, educación y capacitación comunitaria, con una cobertura del 100% de los hogares en pobreza extrema y de 48% para los que viven en pobreza moderada (Gráfico 1).

(2) Los mecanismos de control. A diferencia de otros PTC, en Solidaridad la selección de los beneficiarios, el pago de las transferencias y la vigilancia de las condicionalidades no están cargo

de una sino de tres entidades diferentes. Este diseño de controles recíprocos disminuye el riesgo de identificación incorrecta de los beneficiarios (puesto que cada familia interactúa con tres agencias separadas) el riesgo de omisiones (que pueden ser detectadas en el trabajo de campo) el de continuación indebida de los apoyos (puesto que las transferencias deben interrumpirse si la familia no cumple sus compromisos o sale de la pobreza) el de desactualización de los registros (por nacimientos, defunciones, cambio de edad de los hijos...) y el riesgo de manejos "clientelistas", o de fraudes. Por otra parte y dentro del Sistema de Pagos de Subsidios Sociales, el dinero fluye sin intermediarios a la banca privada y de ésta a las familias mediante la "Tarjeta Solidaridad", que sólo puede usarse para las compras permitidas; en otros PTC por el contrario, los pagos se hacen en efectivo o se abonan a cuentas de ahorro donde la transparencia puede ser menor.

### Gráfico 1. Cobertura de los pobres en el Programa Solidaridad, 2009



Fuente: Información suministrada por SIUBEN y página web ADESS.

(3) La reestructuración de los subsidios energéticos. Hasta hace poco tiempo (y dado el alto costo de la energía en República Dominicana) el Estado destinaba un 2,3% de su presupuesto total a subsidiar el consumo de gas licuado de los hogares; según el Banco Mundial, el 57,6% de este auxilio beneficiaba al 40% más rico de la población, mientras que el 20% más pobre recibía apenas un 9,1%. Pero el subsidio generalizado se eliminó en Septiembre de 2009 y en su lugar se adoptó el ya citado Bonogas Hogar, que hoy ampara a 750 mil familias pobres identificadas por el SIUBEN y que además implica un ahorro del orden de US\$142 millones anuales para el fisco. También hasta hace poco se subsidiaba el 75% del consumo de energía eléctrica

en los barrios pobres, donde por supuesto pueden residir familias que no son pobres y donde funcionan muchos negocios productivos; ahora, utilizando el SIUBEN, el programa Bonoluz asegura que esta ayuda solamente llegue a las familias más pobres.

(4) La atención preferente a las mujeres: casi dos tercios de los jefes de hogares beneficiarios de Solidaridad son mujeres; esto se debe a que la incidencia de la pobreza es bastante mayor entre las familias encabezadas por una mujer. Cabe notar que el programa tiende a confirmar el papel de las mujeres como proveedoras de cuidado no remunerado, al ser las responsables de las condicionalidades; pero aún entonces este dato indica que el programa llega con prioridad a los más pobres, vale decir, que su diseño se ajusta al objetivo de la equidad.

#### **Para acentuar la sostenibilidad**

Al hacer que los padres de familia cuiden mejor el futuro de sus hijos, Solidaridad ya está ayudando a que las mejorías en el nivel de vida sean duraderas. El Cuadro 4 describe en qué consisten esos varios cuidados, y en general confirma que la mayoría de los beneficiarios están cumpliendo con sus compromisos. Pero además hay otros tres rasgos del Programa que contribuyen a asegurar su permanencia durante los años por venir:

**Cuadro 4. Cumplimiento de las condicionalidades en el Programa Solidaridad (Mayo de 2008)**

Área	Población beneficiaria	Corresponsabilidad	Seguimiento
Capacitación	Jefes(as) de hogar	Asistir a las actividades de capacitación	95% asistencias
Salud	Niños(as) menores de 5 años	Control de crecimiento y desarrollo (talla y peso)	Sin verificar
		Plan de vacunaciones	57% ha completado el Plan 4% ha iniciado el Plan 40% sin verificar o sin comenzar
Educación	Miembros del hogar entre 6 y 16 años, en educación básica	Inscripción a la escuela	Sin verificar
		Asistencia igual o mayor a 85% de las clases efectivas	99.13% cumple la asistencia 0.87% no cumple la asistencia
Documentación	Todos los miembros del hogar	Obtención de cédula de identidad	29% obtuvo la cédula 27% ha iniciado el proceso 45% no ha iniciado el proceso
		Obtención de acta de nacimiento	35% obtuvo la acta 34% ha iniciado el proceso 31% no ha iniciado el proceso

Fuente: PNUD, 2009 - "Política Social: capacidades y derechos" elaborado por la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD de República Dominicana a solicitud de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD).

(1) La participación de la sociedad civil y del sector privado en el programa. Solidaridad cuenta con varios mecanismos de participación comunitaria: alrededor de 13.700 Núcleos de Familias Solidarias integrados cada uno por unos 45 jefes de hogar y que ayudan a cumplir las condicionalidades que describió el Cuadro 4; unos mil Enlaces Comunitarios que apoyan en el seguimiento de los compromisos de cada familia, bajo la guía de las oficinas regionales del Programa; y otras 2.315 organizaciones adscritas a la Red de Apoyo Social que acompaña a los beneficiarios. Las transferencias se procesan a través de cinco entidades financieras del sector formal y de 3.740 proveedores de distinta índole (tiendas, farmacias, expendios de gas licuado...) que están adscritos a la Red de Abastecimiento Social (RAS) donde los beneficiarios pueden adquirir los alimentos y demás bienes o servicios autorizados.

(2) Los “candados presupuestarios”. Los fondos para el programa provienen del Presupuesto Nacional, complementado mediante un crédito conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial que incluye partidas específicas para fortalecer al SIUBEN, a la ADESS y al Programa Solidaridad. Pero además, el cumplimiento de las condicionalidades por parte de los usuarios implica una mayor demanda de servicios de salud y educación pública, dado lo cual, mediante ley del Congreso, se apropiaron los recursos adicionales respectivos bajo la expresa prohibición de que sean desviados hacia otros usos.

(3) La legitimidad política de Solidaridad. El gran número de hogares beneficiarios - equivalentes a unas 2,6 millones de personas- la gran visibilidad del programa y su aceptación tanto por parte de los usuarios como de la sociedad dominicana en general, son factores que apuntan a reducir su vulnerabilidad a los cambios políticos y a asegurar su permanencia en el tiempo.

### **Sin embargo**

Solidaridad es un programa joven, que por eso mismo se ha beneficiado de las experiencias de sus predecesores en otros países de la región y del mundo; y sin embargo su juventud también implica que aún le queden lagunas o interrogantes en relación con la equidad y la sostenibilidad:

- Respecto de la equidad podría mencionarse el asunto de los jefes de familia que no pueden ser cubiertos por ser indocumentados (a junio de 2008, un 28% de los jefes de hogares en pobreza extrema y un 21% de aquellos en pobreza moderada). Y surge además la pregunta de si el mecanismo de inscripción y de censura de los establecimientos

comerciales a la red de proveedores está dando pie a sobrepuestos o a baja calidad de los bienes y servicios ofrecidos.

- Respecto de la sostenibilidad hay dudas aún mayores, y en especial las siguientes: (1) el cumplimiento de las condicionalidades (las inversiones de la familia en capital humano) no está suficientemente bien vigilado; (2) no es claro si las familias seguirán haciendo esas inversiones una vez se hayan "graduado" del programa, y (3) tampoco es claro hasta dónde las condicionalidades en efecto elevarán el nivel educativo y la salud de los hijos, de manera que se rompa el ciclo de transmisión inter-generacional de la pobreza. Esta última pregunta es por supuesto crucial, pero su respuesta implicaría mirar a programas de transferencias condicionadas con algo más de trayectoria o de historia, y cuyos efectos de mediano plazo hayan sido evaluados con rigor: para eso nos sirve el ejemplo de Brasil.

## **Bolsa Familia, de Brasil**

### ***Descripción del programa***

En efecto, los programas de transferencias condicionadas en Brasil se remontan a la primera mitad de los años noventa, y Bolsa Familia es hoy por hoy el PTC con un mayor número de beneficiarios del mundo.

A partir de la Constitución de 1988, Brasil ha venido construyendo un sistema de protección social extenso y complejo, donde intervienen múltiples actores e instituciones. Además de los servicios convencionales de educación, salud y similares, el gobierno federal, los estados y municipios administran tres programas principales de transferencias gratuitas, que en su conjunto cubren a unos 35 millones de personas y que ejecutan algo más del 1% del PIB.

Bajo los dos primeros programas, las transferencias no están condicionadas al cumplimiento de "inversiones en capital humano" por parte del hogar: (1) El Beneficio de Prestación Continua (BPC) es una pensión no contributiva garantizada por la Constitución y de la cual disfrutaban las personas inválidas o los mayores de 65 años cuyo ingreso familiar per cápita sea inferior a la cuarta parte de un salario mínimo; la pensión equivale a un salario mínimo mensual, ampara a 3,5 millones de personas y en 2009 tuvo un costo equivalente al 0,6% del PIB; (2) La pensión de jubilación rural (PJR), también prevista en la Constitución de 1988, cobija a los hombres mayores de 60 años y las mujeres mayores de 55 que hayan trabajado al menos 15 años en el sector rural, con el equivalente a un salario mínimo mensual; en 2009 el programa se extendió a 8,1 millones de personas y absorbió el 0,1% del PIB.

El tercer programa masivo de transferencias, Bolsa Familia (BF) fue creado formalmente en 2003, pero surgió de la fusión de cinco programas pre-existentes. De éstos, los tres primeros efectuaban transferencias no condicionadas, mientras los dos últimos sí las condicionaban. Los cinco programas en cuestión fueron:

(1) Bolsa Alimentación, que desde 2001 entregaba cerca de US\$7 mensuales por cada una de hasta tres personas entre 6 meses y 7 años de edad, mujer embarazada o lactante del hogar en condiciones de pobreza;

(2) Tarjeta Alimentación, adoptado en 2003 para todos los miembros de un hogar cuyo ingreso per cápita fuera menos de la mitad del salario mínimo;

(3) Auxilio Gas, que desde 2001 transfería unos US\$8 mensuales a los hogares más pobres y afectados por el desmonte de los subsidios al consumo doméstico de gas;

(4) Bolsa Escuela – el programa pionero en materia de condicionalidades- que había comenzado hacia 1995 en distintas ciudades brasileñas y en 2001 había pasado a tener cobertura nacional. Este programa ofrecía unos US\$30 mensuales a los hogares más pobres, a condición de que efectuaran los controles de salud y mantuvieran a sus hijos en la escuela, y finalmente,

(5) El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) que había sido creado en 1996 y se incorporó a BF en 2005. Este programa también condiciona la transferencia de unos US\$19 mensuales a las familias urbanas y unos US \$12 a las familias rurales a que los hijos entre 7 y 15 años asistan a la escuela y además participen de la “jornada ampliada” para evitar que trabajen o sean explotados (de Oliveira, M.A. y P. Garbelotti, 2005. “An Overview of the Strategy of Income Distribution in Brazil,” Washington D. C, The George Washington University; Sauma, P. 2007. “Trabajo Infantil y los programas de transferencias en efectivo condicionadas en América Latina.” OIT, Ginebra).

Teniendo en cuenta los patrones de consumo y el nivel de precios, en Brasil se considera que una persona que reciba menos de 140 reales mensuales (unos 80 dólares de Estados Unidos) vive en condiciones de pobreza y que los hogares cuyo ingreso mensual per cápita sea inferior a 70 reales (40 dólares) padecen de “pobreza extrema”. Con estas definiciones, a Bolsa Familia pueden acceder todos los hogares en pobreza extrema y aquellos hogares pobres donde residan uno o más menores de 17 años. Las familias en pobreza extrema tienen derecho a una transferencia básica de casi 40 dólares mensuales y al complemento de unos 12 dólares por cada uno de hasta tres menores de 15 años (o 18 dólares si se trata de un joven de entre 15 y 17 años).



Por su parte las familias pobres solamente reciben estos complementos, sin los 40 dólares básicos.

A cambio de los subsidios mencionados, los jefes de los hogares atendidos por Bolsa Familia se comprometen a cumplir las condiciones que resume el Cuadro 5 y que tienen el propósito específico de impedir la transmisión inter-generacional de la pobreza.

**Cuadro 5. Condicionalidades del programa Bolsa Familia**

Área	Condiciones	Beneficiarios
Salud	Acompañamiento del calendario vacunal, del crecimiento y del desarrollo de los niños.	Niños menores de 7 años.
	Atención prenatal para mujeres embarazadas y acompañamiento de las madres lactantes.	Mujeres embarazadas y madres lactantes.
Educación	Registro y frecuencia escolar mensual mínima de 85%.	Niños y adolescentes entre 6 y 15 años.
	Registro y frecuencia escolar mensual mínima de 75%.	Jóvenes de 16 y 17 años.
Protección social	Servicios socioeducativos y de convivencia para evitar el trabajo infantil.	Niños hasta 15 años.

Fuente: Paes de Sousa, R. 2010. Enseñanzas de Bolsa Familia, III Foro de Pensamiento Social Estratégico de América Latina.

Para la selección de los hogares que atiende Bolsa Familia se utiliza el Catastro Unificado para Programas Sociales. Bajo supervisión del Ministerio de Desarrollo Social, cada municipio levanta y actualiza la información que alimenta este sistema de registro, donde hoy figuran cerca de 16 millones de familias, entre las cuales 15 millones viven bajo la línea de pobreza (80 dólares per cápita). La información del Catastro alude, entre otras dimensiones, a (1) la "vulnerabilidad" del hogar (estructura de edad-sexo, mujeres embarazadas o lactantes, personas con necesidades especiales); (2) la educación (analfabetismo y escolaridad); (3) la actividad laboral (participación en el mercado de trabajo, ingresos laborales, formalización del empleo); (4) la situación económica general (ingreso y gasto familiar per cápita); (5) el bienestar infantil (trabajo de niños y niñas, asistencia y progresión escolar), y (6) las condiciones habitacionales (acceso al agua potable, alcantarillado y energía eléctrica). Esta base de datos detallados y actualizados, junto con la gestión activa de los municipios, permite que BF canalice los subsidios hacia los hogares que efectivamente más los necesitan.

### **Un programa equitativo**

Los estudios empíricos confirman que, en su conjunto y por regla general, las transferencias mencionadas arriba tienen un efecto redistributivo, es decir que sí llegan a los hogares y personas más

necesitadas, que mejoran sus niveles de vida en forma inmediata y que por tanto ayudan a disminuir la desigualdad. Por ejemplo, Medeiros, M. y otros (2007- Medeiros, M., T. Britto y T. Soares, Target Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and Bolsa Família, Brasília, International Poverty Centre) concluyen que más del 80% de los beneficiarios de BPC y de BF pertenecen al 40% más pobre de la población brasileña. Assunção, J y F. Chein (2008- Social Security and Rural Poverty in Brazil. Rio de Janeiro; PUC-Rio, mimeo) encuentran que entre 1991 y 1995 cerca del 40% de los receptores de las pensiones rurales (PJR) -o sea cerca de 300 mil familias- salieron de la pobreza gracias a ellas. Paes de Barros y otros (2006, Barros, R.P. de, M. Carvalho y S. Franco: O Papel das Transferências Públicas na Queda Recente da Desigualdade de Renda Brasileira; en R.P. de Barros, M. N. Foguel y G. Ulyssea: Desigualdade de Renda no Brasil; Uma Análise da Queda Recente - Vol. 2. Brasília: IPEA) por su parte miden el efecto de estos programas sobre la disminución en la desigualdad del ingreso que Brasil registró entre 2001 y 2005: cerca de la mitad de la mejoría se debió a las transferencias gratuitas que hace el Estado, y en especial a la expansión de Bolsa Família.

PJR se dirige a la población campesina, y por eso tiene utilidad especial para combatir la pobreza y la desigualdad. Pero Bolsa Família llegaría más eficazmente a los pobres que los dos programas de pensiones no contributivas (BPC y PJR): por una parte, la esperanza de vida aumenta con el nivel de ingreso y por eso los hogares pobres se benefician relativamente menos de las pensiones de vejez; también el tamaño del hogar es mayor entre los pobres, de suerte que para ellos es menor el valor per cápita de la pensión. En cambio - y puesto que las transferencias de BF aumentan con el número de hijos - las familias más pobres tienden a recibir más subsidios de este programa. De esta manera Soares, S. y M. Sátyro (2009- O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras. Texto para Discussão, n°. 1424. Brasília: IPEA) hallaron que las transferencias de BF reducen en un 8% el número de personas pobres y acortan en un 18% la distancia entre el ingreso promedio del hogar y la línea de pobreza (fijada, como se dijo, en 80 dólares): el hecho de que BF incida más sobre la intensidad de la pobreza que sobre la proporción de personas pobres demuestra que en efecto el programa está llegando a los más pobres de los pobres.

### **Un programa sostenible**

Los estudios confirman igualmente que Bolsa Família tiene un efecto positivo sobre la educación y la salud de los hijos es decir, que el programa sí ayuda a prevenir la transmisión inter-generacional de la pobreza, aunque a renglón seguido hay que advertir que este impacto es modesto.

En materia de educación, Souza, A. P. (2006, *Fighting Long-Run Poverty in Brazil; Are Conditional Cash Transfer Program Making a Difference?* LAMES/LACEA) encontró que las transferencias (por entonces de Bolsa Escuela) aumentaban la probabilidad de que los hijos asistieran a la escuela y disminuían el riesgo de retraso escolar (la llamada sobre-edad); pero este efecto era pequeño, debido sencillamente a que el 95% de los niños en hogares pobres ya asistían a la escuela (sin necesidad del subsidio) y algo parecido ocurría con el atraso escolar. De todos modos, sobre la base de dichos hallazgos, el mismo autor concluye que si las transferencias se mantienen durante 8 años (o sea entre las edades de 7 y 15 años) el joven lograría aumentar su nivel de escolaridad en 0, 2 años. Y los estudios más recientes en general confirman este hallazgo (por ejemplo, Ferro, A. R y A.N. Kassouf, 2003. "Avaliação do Impacto dos Programas de Bolsa Escola na Incidência de Trabalho Infantil no Brasil". ANPEC; Ferro, A. R y A. C. Nicolella, 2007. "The impact of conditional cash transfer programs on Household work decisions in Brazil", in *Population Association of America 2007 Annual Meeting*).

En cuanto a la salud, se sabe bien que un alza en el ingreso familiar tiende a traducirse en mejor nutrición de los hijos (sobre todo cuando el jefe de hogar es mujer) y en índices antropométricos más satisfactorios (relación talla-edad, peso-talla y talla-peso), los cuales a su turno tienden a mejorar las condiciones de salud del adulto. También se sabe por supuesto que la vacunación y los controles médicos periódicos disminuyen los riesgos de salud. En estas circunstancias se inferiría que tanto la transferencia de dinero al hogar como las condicionalidades de BF mejoran la salud de los hijos, aunque los estudios empíricos al respecto en general encuentran que este impacto no es realmente significativo (por ejemplo, Machado, R.F.T y A. P. Souza (2008, "Efeito do Bolsa Escola sobre Saúde. Efeitos de Alocação Intrafamiliar." Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo. Mimeo; Andrade y otros, 2006, Andrade, M. F. Chein y R, Ribas, "Políticas de Transferência de Renda e Condição Nutricional de Crianças: uma avaliação do Bolsa Família". CEDEPLAR/UFMG).

En conclusión, (1) Conviene reiterar que el remedio de fondo contra la pobreza pasa por el desarrollo económico incluyente, una política social universalista y los programas suplementarios; (2) Y sin embargo, dadas las restricciones económicas y políticas que en general enfrentan los países de América Latina y el Caribe, la opción de las transferencias condicionadas es claramente redistributiva y hace un aporte modesto pero positivo a prevenir la transmisión de la pobreza; (3) En circunstancias tan distintas como decir las de Brasil y la República Dominicana, estos programas de subsidios condicionales pueden ser diseñados y administrados de suerte que haya más equidad y más

sostenibilidad en la búsqueda inmediata de los ODM; (4) Respecto de la equidad son de especial importancia: (a) el uso de un sistema de registro confiable y extendido de los hogares pobres, y (b) los controles adecuados para evitar el clientelismo o la corrupción; (5) Respecto de la sostenibilidad, hay que buscar sobre todo que los incentivos para los jefes de hogar (monto de las transferencias, contenido y control de los compromisos) sean adecuados para que aumenten de veras la inversión en futuro de sus hijos.

## **II. Un programa de empleo de emergencia: “A Trabajar Urbano”, de Perú**

El principal camino para salir de la pobreza es por supuesto el empleo productivo, y por eso la meta de “un trabajo decente para todos” está incluida entre los ODM (ver Recuadro 1). Además de los empleos permanentes y bien remunerados que trae consigo el crecimiento económico incluyente, existen otras varias maneras de proteger a los trabajadores del riesgo de desempleo y de su consiguiente reversión al estado de pobreza. Estas maneras básicamente son (1) el seguro de desempleo, (2) la capacitación para ejercer nuevos oficios, (3) los incentivos al sector privado para que cree nuevas plazas de trabajo, (4) el aumento “keynesiano” del gasto público, y (5) una modalidad de este último que se concentra en ofrecer empleos “de emergencia”. Cada una de estas herramientas se adapta mejor a cierto contexto económico-político y a un cierto tipo de trabajadores más que a otros, pero en principio - y en grados o modalidades diferentes- estas varias herramientas se usan tanto en países industrializados como en los menos desarrollados.

Sin embargo, en proporción a su PIB, los países de la OCDE invierten unas cinco veces más que los de América Latina en estos rubros de protección de sus trabajadores (Márquez, G., 2000, “Labor Markets and Income Support: What Did We Learn From the Crises?” Washington, Banco Interamericano de Desarrollo). El seguro de desempleo, que en aquellos países es prácticamente universal, en los nuestros no existe o cubre a pocas personas; los mercados laborales son muy segmentados y la seguridad social está estratificada; y un porcentaje elevado de trabajadores sobrevive en el sector informal. Cuando además sobreviene una crisis económica, el desempleo agranda y recrudece la pobreza, con lo cual se interrumpen o se revierten los avances hacia los ODM.

### ***Descripción del programa***

Afectado por la recesión internacional de finales de los 90, por el fenómeno climático de El Niño y por la turbulencia política de aquel

momento, el nuevo gobierno peruano adoptó en 2001 el programa A Trabajar Urbano (ATU) con el fin de crear empleos temporales en escala masiva y elevar los ingresos de los hogares más pobres. El programa consistía en identificar y financiar pequeñas obras de infraestructura o proyectos productivos de utilidad para comunidades urbanas marginadas, cuya ejecución hiciera uso intensivo de la mano de obra no calificada (un programa similar, "A Trabajar Rural", se ocupó del empleo campesino).

ATU entró en operación a comienzos de 2002 y funcionó hasta 2006, cuando fue rediseñado y relanzado bajo el nombre "Construyendo Perú". Durante sus cuatros años de existencia, el programa generó cerca de 316 mil plazas de trabajo, con una duración promedio aproximada de cuatro meses cada una. Tras una serie de convocatorias abiertas, se suscribieron 9.211 convenios para ejecutar otras tantas obras de infraestructura o proyectos productivos en distintas ciudades del país. Los trabajadores contratados para el proyecto recibían una "compensación económica diaria", de manera directa y en dinero efectivo. Para evitar desviaciones o distorsiones en el mercado laboral, este valor estaba por debajo del salario mínimo.

Dentro del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) se creó una Unidad encargada del programa y se la autorizó para usar procedimientos de contratación y desembolso bastantes más ágiles que los del resto del sector público. La ejecución de las obras estaba a cargo de las respectivas comunidades o entidades proponentes, pero en la escogencia y supervisión de los proyectos intervenían varias instancias gubernamentales y de la sociedad civil.

### ***Para acentuar la equidad***

La principal ventaja de un programa de empleo temporal consiste en que, dados los bajos salarios que ofrece, no atrae sino a personas muy pobres y sin mejores alternativas de trabajo. Esta "focalización automática" asegura que su impacto inmediato sea redistributivo, incluso sin necesidad de los (costosos) sistemas de registro que vimos en el caso de los PTC (Coady, D. y otros, 2004- La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencias, Washington, Banco Mundial).

En la ciudad de Lima, por ejemplo, la "compensación diaria" que pagaba ATU era ligeramente más baja que el ingreso promedio del 20% más pobre de la población, y en estas circunstancias podría inferirse que los 316 mil beneficiarios del programa pertenecían en efecto a los estratos más necesitados. Cabe argüir sin embargo que estas personas de todas formas usarían su tiempo para obtener algún ingreso; pero aún entonces se estima que ATU pagó al menos un 25% más que aquel

salario “sombra” o hipotético (Chacaltana, J., 2003- Impacto del Programa “A Trabajar Urbano”: Ganancias de ingreso y utilidad de las obras, Lima, mimeo).

Por eso mismo se puede entender que alrededor de la mitad de las personas contratadas por ATU fueran mujeres -aunque los oficios no calificados en la construcción sean típicamente “masculinos”-. Esto se debe a que para ellas, la “compensación diaria” resultaría más atractiva que el trabajo no remunerado del ama de casa o que los ingresos de un trabajo informal. Muchas de las mujeres se autodefinían como “jefes de hogar, madres solteras o abandonadas”, y para ellas ATU vino a ser una tabla de salvación; otras muchas no eran cabeza de familia, pero el programa les sirvió para aumentar el ingreso del hogar durante varios meses consecutivos.

Por otra parte al diseñar el programa se tomó la decisión de concentrarse en 206 zonas urbanas, escogidas en función de su pobreza y su densidad poblacional. Con esto se buscaba aumentar la equidad y hacer que las obras beneficiaran al mayor número posible de ciudadanos. Y las comunidades disfrutaron además del aumento en la demanda que para los negocios locales significaba el pago de las “compensaciones”, la compra de insumos y otros gastos del proyecto.

### ***Para acentuar la sostenibilidad***

En tanto reducen el desempleo, los programas de emergencia disminuyen el riesgo de que los hogares vuelvan a caer en la pobreza – y en este sentido ayudan a que el avance hacia los ODM sea “sostenible”; pero se trata de empleos de corta duración y, por lo mismo, de remedios transitorios. En otros aspectos, sin embargo, los efectos benéficos de ATU habrían sido más duraderos: en el balance de las obras y proyectos que dejó, en el fortalecimiento del capital social, y en su apropiación por la comunidad y el Estado peruanos.

En los programas “de emergencia” suele haber un cierto desperdicio por la premura de iniciar las obras y porque tienen que ser muy intensivas en mano de obra. Sin que pudiera librarse plenamente de estos defectos, ATU adoptó un sistema de concursos públicos y periódicos donde las organizaciones de base, las ONG o las autoridades de las zonas escogidas competían por los fondos disponibles para ese distrito. Las propuestas en cuestión debían corresponder a los planes de desarrollo local y someterse a un proceso de evaluación concerniente a: (1) Su elegibilidad o cumplimiento de los requisitos básicos de ATU (como decir la intensidad en el uso de mano de obra) tarea que cumplía la Unidad Ejecutora del programa; (2) Su calidad técnica, según dictamen de asesores externos, y (3) Su conveniencia o prioridad,

examinadas por el respectivo Comité Interinstitucional Zonal (CIZ) con representantes del gobierno central, el gobierno local y la veeduría ciudadana.

Según sugiere el Cuadro 6, las obras financiadas por ATU se tradujeron en mejoras tangibles y duraderas en el nivel de vida de las comunidades, en temas tales como el acceso a agua potable y alcantarillado, las infraestructuras de uso colectivo (calzadas, drenajes, escaleras...), la arborización o la recuperación del medio ambiente. Las obras, más aun, tuvieron un efecto multiplicador del desarrollo, pues en su mayoría estaban vinculadas con otros proyectos de inversión local: algunas, porque apoyaban proyectos productivos (miradores / actividad turística, muelles / transporte, comercio, pesca...), otras, por ser apenas parte de una entidad mayor (redes troncales de agua o saneamiento / conexiones domiciliarias; campos deportivos / cerco perimétrico, aulas con base para segundo piso...); y otras porque catalizaban obras complementarias (veredas / calzadas, jardines / sistemas de riego...). En estas circunstancias, muchas de las comunidades con acceso al programa lograron mejoras importantes en su hábitat -y esto de por sí sugeriría la conveniencia de contar con un Fondo permanente para financiar los proyectos de asociaciones o grupos de vecinos de barrios marginados.

#### **Cuadro 6. Proyectos terminados por ATU en el marco de sus primeros cuatro concursos**

Proyectos terminados	Total	%
Áreas Verdes y Forestación	575	26,78
Obras de Defensa Ribereña e Irrigaciones	257	11,97
Obras de Saneamiento	211	9,83
Obras Urbanas y Edificaciones	913	42,52
Obras Viales y Puertos Artesanales	190	8,85
Recolección y Eliminación de Residuos	1	0,05
Total	2,147	100

Fuente: Chacaltana, 2003

Los concursos, la ejecución y la supervisión de los proyectos de ATU dieron pie a procesos de movilización comunitaria, al fortalecimiento de sus organizaciones de base y a la emergencia o consolidación de liderazgos populares. La interacción con las autoridades sobre la base de normas impersonales, el necesario diálogo sobre problemas técnicos, y la presencia de otros actores privados en las Mesas de Concertación y Lucha Contra la Pobreza que funcionaban en el distrito, sirvieron seguramente para robustecer los lazos de confianza y el capital social que, como se sabe cada vez mejor, son una condición crítica para la sostenibilidad del desarrollo (Fukuyama, F.

2002 - Social Capital and Development: The Coming Agenda, SAIS Review vol. XXII no. 1 (Winter–Spring).

Además de los salarios y las compras que estimularon sus economías, las comunidades atendidas por ATU pudieron ver realizadas las pequeñas obras que para ellas eran prioritarias y sin embargo antes no habían logrado concretar con las autoridades. En un momento de recuperación de la democracia, este sentido de reapropiación de las instituciones fue especialmente valioso. Pero también de parte del Estado hubo un proceso de apropiación, que se tradujo y se construyó en el diálogo más ágil entre el gobierno central y las autoridades locales, en el trabajo de equipo entre distintas dependencias y ministerios (dada la ya indicada complementariedad de las obras) en la inclusión anual del costo del programa dentro del Presupuesto Nacional y, más claramente todavía, en la decisión de mantenerlo y expandirlo como Construyendo Perú.

### **Sin embargo**

Por razones financieras y de factibilidad técnica, los programas de empleo temporal no suelen alcanzar la escala suficiente para llegar masivamente a los más pobres. Ciertamente que en Perú se creó el equivalente de 21.000 puestos-año no calificados y que por las vías de estimular la demanda y requerir servicios técnicos se generó más empleo; pero así y todo se estima que las 315 mil personas enganchadas fueron apenas el 2,7% de los necesitados (Chacaltana, 2003).

También se critica el hecho de que muchos o la gran mayoría de los beneficiarios no sean en realidad “desempleados”, sino trabajadores subempleados o sub-remunerados y amas de casa o estudiantes que antes no trabajaban. En un país como Perú, donde la mitad de los empleos son informales y donde cerca de 1,3 millones de hogares viven en la pobreza, esto plantea una pregunta seria sobre la “focalización” del programa y más aún, sobre su verdadero propósito. Pero, desde el punto de vista de la equidad, el asunto no viene a ser tan preocupante: en una sociedad donde no existe el seguro universal de desempleo, estar desempleado en efecto es un “lujo” que pocos pueden darse (Udall, A.T y S. Sinclair, 1982-The ‘luxury unemployment’ hypothesis: A review of recent evidence, World Development, V. 10, N. 1 (Enero): 49-62); al contratar individuos prestos a hacerlo por un “salario” tan reducido, ATU en cambio estaría llegando a los hogares muy pobres.

En cuanto a sostenibilidad, los programas de emergencia en general - y ATU en particular - tienen limitaciones más claras. Tratándose de oficios no calificados que se desempeñan por tan poco tiempo, no es mucho lo que las personas aprenden en el trabajo, ni lo que aumentan por



tanto su calificación o su "empleabilidad". Y en términos institucionales, la rapidez y flexibilidad encomiables para llegar a las comunidades tienen como contrapartidas el costo de la improvisación (atemperada, como vimos en el ejemplo de ATU) la ausencia de evaluaciones rigurosas y la creación de instancias o mecanismos ad hoc que poco ayudan, cuando no obstaculizan, la indispensable maduración del aparato del Estado.

### **III. Un sistema universal de protección: las pensiones de vejez en Costa Rica**

A pesar de las virtudes que examinamos arriba, los programas de transferencias condicionadas y lo de empleo de emergencia en general proveen subsidios transitorios, dependen de instituciones ad hoc y cubren parte apenas de la población necesitada. Por eso, cuando el nivel de desarrollo del país y su estructura política lo permiten, son preferibles los sistemas permanentes, institucionalizados y universalistas. Por los patrones de América Latina y el Caribe, Costa Rica se aproxima a este ideal y su Sistema Nacional de Pensiones (SNP) enseña mucho sobre la forma de lograr más equidad y más sostenibilidad en el empeño de combatir la pobreza.

Para apreciar el ejemplo de Costa Rica se necesita cierta información de contexto. La enfermedad, la invalidez, la vejez y la muerte son riesgos que a todos nos acechan y que pueden sumir en la pobreza al individuo o a sus familiares. Por eso en varios países avanzados (Alemania, Japón, Inglaterra...) se crearon sistemas de seguro que llegarían a tener cobertura universal y que fueron la base del "Estado de Bienestar". Típicamente se trataba de un fondo alimentado con impuestos y más que todo con aportes obrero-patronales, de cuyos rendimientos se iban pagando las pensiones y gastos de salud. Estos sistemas se adoptaron también en América Latina y el Caribe, pero habitualmente (1) no lograron incluir a la mayoría de los trabajadores (los del sector informal, los campesinos y las mujeres tendieron a quedar fuera); (2) profundizaron las desigualdades sociales, puesto que ciertos regímenes (por ejemplo los de empleados públicos o los de grandes sindicatos) eran o son mucho más favorables que los otros, y (3) debido a los aumentos de cobertura, a las nuevas prestaciones, a cambios demográficos, al costo creciente de la salud y a imprevistos financieros, los fondos de pensiones fueron entrando en crisis o cayendo en bancarrotas. Como respuesta a estas crisis, muchos países optaron por "desmontar" el Estado Benefactor de un modo u otro y, en materia de pensiones, por un sistema privado donde cada quien costea su propia jubilación (Mesa Lago, C., 1979 - Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994 - Changing Social Security in Latin

America, Boulder, Lynne Reinner y 2004 - Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de seguridad social, Santiago, CEPAL ).

### **Descripción del programa**

La originalidad del caso costarricense básicamente consiste en que el país no optó por desmontar el Estado de Bienestar sino por un sistema de pensiones que cobija prácticamente a todas las personas y que combina cuatro “pilares” a los cuales acceden los ciudadanos según sus diferentes situaciones económicas. El Gráfico 2 ilustra este modelo “multipilar” y el Cuadro 7 resume sus características.

En el primer nivel – el “solidario”- se administran pensiones “no contributivas” (o sea que sus beneficiarios no aportan dinero alguno al sistema). Este pilar ampara a los adultos mayores, viudas desamparadas con hijos menores, menores huérfanos de padre y madre y personas con parálisis cerebral profunda que estén “en condiciones de pobreza y vulnerabilidad”. Es administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y se financia con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), cuyos recursos a su vez provienen del impuesto a las ventas y de un recargo de 5% a los salarios que pagan los patronos.

El segundo nivel – “básico”- también administrado por la CCSS, consiste en una pensión garantizada mínima de invalidez, vejez o muerte (IVM) para los trabajadores que cotizan al sistema. Esos mínimos dependen del salario base, de los años de cotización y de la edad de retiro (el llamado “beneficio definido”). Los pagos se financian con aportes obrero-patronales y con una contribución estatal proveniente de los impuestos generales (y es por eso que están “garantizados”).

El tercer escalón- “complementario”- es una pensión adicional al básico que se financia con aportes obrero-patronales equivalentes a cierto porcentaje del salario (“contribución definida”). Dichos aportes obrero-patronales van a una cuenta individual administrada por las empresas autorizadas a este efecto, que pueden ser públicas o privadas.

El último pilar - “voluntario”- es un ahorro mensual que puede ser depositado en una cuenta personal que las operadoras invierten en valores de mercado.

Como se echa de ver, este sistema híbrido o de pilares múltiples va desde la financiación plena a cargo del Estado a los ahorros puramente individuales, y además combina la administración pública

con la gestión privada, de suerte que cada ciudadano acceda a una pensión proporcional a su salario y a sus preferencias como ahorrador, y que todos los costarricenses estén protegidos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte. Así, en el año 2009, el 7,4% de la población estaba cubierta hasta el nivel 4, otro 31% hasta el nivel 3 y un 56% hasta el nivel 2 (Contraloría General de la República, 2010- Informe No. DFOE-SOC-IF-38-2010 sobre las metas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010, referentes al Régimen No Contributivo de Pensiones. San José: Contraloría General de la República) o sea que 95 de cada cien trabajadores participaban del régimen contributivo.

**Gráfico 2. Modelo multipilar de pensiones en Costa Rica.**



**Cuadro 7. Características básicas del modelo multipilar de pensiones**

	Financiamiento	Población meta	Prestación
Solidario y universal	Impuestos	≥65 años en estado de pobreza, parálisis cerebral profunda, menores huérfanos y madres desamparadas con hijos menores	Básica Dependientes
Básico	Tripartito	Asalariados y trabajadores independientes	Pensión mínima/Beneficio definido
Complementario	Obrero/patronal	Asalariados	Contribución definida
Voluntario	Libre	Libre	Contribución definida

La protección de aquellas otras personas que en su momento no pudieron contribuir al seguro o que están inhabilitados para hacerlo es decir, de los ancianos y demás beneficiarios que hoy padecen indigencia o pobreza, corre a cargo del pilar “solidario” o del Régimen

de Pensiones no Contributivas (RNPC). Y este componente del sistema el que más nos interesa destacar, porque defiende a los más vulnerables (“equidad”) frente a los riesgos propios del ciclo de vida (“sostenibilidad”).

El seguro social en Costa Rica data de los años 40 y fue siendo reformado para aumentar su cobertura, disminuir su fragmentación y asegurar su viabilidad financiera, hasta adoptar el sistema de los cuatro pilares en el año 2000. EL RNPC fue creado en 1974, con el mandato de dar una pensión a los mayores no cubiertos por un régimen contributivo; más adelante se añadieron (1) la afiliación de estas personas al Seguro de Salud, (2) una suma adicional por cada dependiente, y (3) el acceso a actividades de capacitación o de recreación. Desde 1999 se adoptó el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) como instrumento para la selección precisa de los beneficiarios del RNPC.

### ***Para acentuar la equidad***

Las reformas recientes del Sistema Nacional de Pensiones han disminuido la desigualdad al eliminar los regímenes privilegiados del sector público. El RNPC por su parte ha mejorado la equidad, pues hoy ampara a unos 78 mil ancianos o beneficiarios que de otro modo vivirían en la pobreza extrema. Más todavía, puesto que las mujeres en general están discriminadas dentro del régimen contributivo (porque muchas no fueron cotizantes) el RNPC alivia en algo la desigualdad de género en estos años finales de la vida. En estas circunstancias, un estudio estimó que en 2008 el RNPC disminuyó la pobreza total en 1,9 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 2% (Estado de la Nación, 2009. Decimoquinto Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible, San José).

Sin embargo este impacto se debió más que todo a que el último gobierno decidió aumentar drásticamente el valor medio de aquellas pensiones, que habían tocado un mínimo equivalente a 30 dólares mensuales en 2006. Y aún la suma actual, de 100 dólares mensuales, es relativamente baja: aunque el RNPC administra casi un tercio de las pensiones del país, sus pagos representan menos del 10% del los desembolsos totales del SNP.

### ***Para acentuar la sostenibilidad***

Lejos de ser una agencia o un mecanismo ad-hoc, la Caja Costarricense del Seguro Social y el Régimen no Contributivo de Pensiones que ella administra responden a una larga trayectoria institucional, política y financiera que ha sido probada ante “modas” ideológicas, ante sonados casos de corrupción, y ante grandes cambios demográficos y económicos.

La sostenibilidad del sistema de pensiones no depende de amarres dispersos, sino de la estructura política y cultural de Costa Rica: la seguridad social es aquí parte medular del “pacto de ciudadanía” y parte del imaginario nacional sobre la “excepcionalidad” costarricense. Y también, aunque suene paradójico, el estilo de las reformas ha sido decisivo: en materia de pensiones, como en muchos otros campos, ha habido una forma típicamente costarricense de adelantar las reformas por la vía gradualista, sin perder lo construido y buscando aquellos “híbridos” que ofrezcan lo mejor de cada mundo. Por lo demás, los estudios actuariales indican que el sistema de pensiones es sostenible para los próximos 30 años, y las autoridades ya empiezan a examinar las medidas necesarias para garantizar su solvencia.

### **Sin embargo**

Desde el punto de vista de equidad, nadie duda de que queden tareas por cumplir. Por una parte están los problemas de cobertura: alrededor de un cuarto de la población objetivo del RNCP no ha sido amparada, y en cambio se calcula que 29% de sus beneficiarios en realidad no califican para el subsidio. Por otra parte está la necesidad de una mejor atención de salud y de servicios complementarios para estas personas de la tercera edad. Y está el problema más hondo de la desigualdad de género en el acceso al seguro social: en última instancia, las pensiones reflejan las asimetrías del mercado laboral y el desconocimiento del valor del trabajo femenino en el hogar y en la economía familiar; bajo estas condiciones, el progreso de la seguridad social dependerá de cambios integrales en el lugar que la mujer ocupa dentro de nuestras sociedades.

También persisten obstáculos a la sostenibilidad del sistema de pensiones. Primero y más evidente es el carácter discrecional de los reajustes al valor nominal de las pensiones del pilar “solidario”; esto puede implicar pérdidas reales tan severas como la de 2006, y su remedio sería anclar esos reajustes al salario mínimo, igual que se hace con las otras pensiones. Pero además, el sistema pensional en su conjunto – y en común con el de otros países de la región- tendrá que hacer frente a nuevos desafíos estructurales, como la informalización creciente del mercado laboral o el mayor porcentaje de personas en edad de jubilarse (en Costa Rica los mayores de 60 años habrán pasado de ser el 5,7% de los habitantes en 1950 al 12, 4% en 2020).

## **IV. Un programa de alfabetización: La campaña “de Martí a Fidel” en Nicaragua**

En materia de educación, el Objetivo del Milenio es “lograr la enseñanza primaria universal” (Recuadro 1), lo cual contribuiría a evitar que la pobreza extrema se transmita a las nuevas generaciones. Pero el

analfabetismo entre los adultos es una causa de privaciones inmediatas y una “deuda social” que no ha de ser ignorada. Incluso se argumenta que “al menos en los países más pobres, la alfabetización de adultos es más rentable para la sociedad que la escuela primaria” (Lind, A., 2008, “Literacy for all: making a difference”, p. 63, Paris, Unesco). Y en todo caso la capacidad de leer y escribir es un derecho humano básico, un requisito para seguir aprendiendo y una condición para escapar de la pobreza; la alfabetización masiva es además necesaria para tener identidad nacional y verdadera democracia política.

A diferencia de la escuela primaria, la alfabetización de adultos principalmente se hace a través de la educación “no formal”, un tipo de enseñanza-aprendizaje que no busca los saberes abstractos ni otorga diplomas sino que intenta resolver problemas específicos y por lo mismo es más flexible, más participativa y más abierta que la educación escolarizada (Rogers, A., 2005. “Non-Formal Education: Flexible Schooling or Participatory Education?” Londres, Springer). Existen varios enfoques y mucho debate acerca del modelo de enseñanza y el proceso de aprendizaje más adecuados para la alfabetización de adultos (Tett, L. y otros, 2006 - Adult Literacy, Numeracy and Language, New York, Open University; Lind, 2008) pero los resultados más masivos e inmediatos sin duda se han seguido de las grandes campañas nacionales, cuyos mejores ejemplos tuvieron lugar en Cuba en 1961 (cuando el analfabetismo se redujo de 24% a 4%) en Vietnam del Sur (1976-78, de 25% a 14%) en Somalia (1974-75, de 95% a 30%) y en la propia Nicaragua, cuya tasa descendió de 55% a 13% entre 1979 y 1980 ( Bholá, H.S, 1982- Theory of the Mass Literacy Campaign, Bloomington).

### **Descripción del programa**

Pero después de 1980 el conflicto armado y la caída del gasto social en Nicaragua volvieron a aumentar el analfabetismo, de suerte que para 1995 éste afectaba al 25,5% de los adultos. Gracias a los programas del gobierno central, los municipios y las ONG, en 2007 la tasa había disminuido a un 16, 5%; a este ritmo sin embargo, en el 2015 Nicaragua todavía tendría un 15,3% de adultos analfabetas (Banco Mundial, 2007 - Informe sobre la Pobreza en Nicaragua 1993-2005, Washington, Banco Mundial)

En estas condiciones en 2007 se lanzó la Campaña Nacional de Alfabetización (CNA) “De Martí a Fidel”, que en tan sólo dos años redujo el analfabetismo de 16,5% a 4,1%. La campaña movilizó un total de 59.393 facilitadores en los 153 municipios del país y en 13 mil “puntos de alfabetización”. En su gran mayoría se trató de voluntarios, mujeres más que hombres, estudiantes y maestros convocados por las autoridades, por los medios masivos y por sus propias organizaciones para

capacitarse brevemente y enseñarles luego a los analfabetas del barrio, la ciudad o la comarca circundante.

La CNA utilizó un método audiovisual diseñado para que la persona aprenda a leer y escribir en un plazo máximo de 12 semanas. En las regiones de población dispersa o sin acceso a la energía eléctrica se empleó una variante de 59 lecciones que se imparten en dos semanas de clases. Otra variante del método sirvió para llegar por radio a las zonas alejadas, donde no suelen llegar los agentes del gobierno.

La campaña se dividió en tres etapas y en ocho fases precisas de 3 meses cada una. Un Consejo Nacional y los consejos departamentales y municipales integrados por voceros del gobierno y de la sociedad civil se encargaron de convocar a la comunidad y de adaptar la campaña a las características y necesidades de sus regiones respectivas. En cada municipio se integró un pequeño equipo técnico que dirigió el proceso de la mano de rectores, docentes y líderes comunitarios.

### ***Para acentuar la equidad***

Las campañas masivas de alfabetización son útiles sobre todo en países donde la pobreza es extendida y donde el porcentaje de iletrados es muy alto (Bohla, 1982). Tal era el caso de Nicaragua, donde más del 75% de la población vive con menos de dos dólares diarios y casi el 40 % lo hace con menos de un dólar por día (Consejo Económico y Social, 2009 - Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) Nicaragua, 2008 en: Derechos Humanos en Nicaragua. Observaciones y recomendaciones de los órganos de tratados de Naciones Unidas 2007-2009.); el éxito de la CNA se resume en el hecho de que en dos años Nicaragua haya pasado de tener una de las tasas más altas de analfabetismo a una de las más bajas en el hemisferio: 234.511 nicaragüenses aprendieron a leer y escribir y con eso mejoraron sus condiciones de vida.

Igual o más que los programas de empleo de emergencia, los de alfabetización tienen la ventaja de “auto-focalizarse” o sea de llegar casi exclusivamente a los muy pobres; y este efecto de equidad fue reforzado en la CNA por la atención especial a ciertas poblaciones.

Como indica la primera columna del Cuadro 8, la desigualdad regional en Nicaragua es muy marcada: en la Región Autónoma de Atlántico Norte (RAAN), en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) y en los departamentos de Jinotega y Río San Juan, más de la mitad de la gente vive en la indigencia, mientras que en Managua y sus alrededores, esa tasa ronda el 25%. Y como puede verse también en

este Cuadro, hay una asociación clara entre la incidencia de la pobreza y la tasa de analfabetismo de la respectiva Región o Departamento. Pero la CNA disminuyó sensiblemente la desigualdad en los niveles de analfabetismo, porque trabajó más en las regiones atrasadas (por ejemplo en Jinotega, donde vive el 6% de la población adulta, se encuentra el 12% del total de personas alfabetizadas).

**Cuadro 8. Impacto regional de la campaña de alfabetización en Nicaragua**

	Incidencia de la pobreza extrema.	Índice de analfabetismo en 2007	Índice de analfabetismo en junio del 2009
<b>RAAN</b>	70.9	18.12 (+ Sector Minero = 54.31)	6.90 (+ Sector Minero = 21.42)
<b>RAAS</b>	63.1	29.00 (+ Zelaya Central = 59.6)	16.43 (+ Zelaya Central = 36.94)
<b>Jinotega</b>	59.3	29.56	6.97
<b>Río San Juan</b>	54.9	30.36	3.72
<b>Matagalpa</b>	46.3	28.48	2.76
<b>Boaco</b>	45.7	26.36	5.16
<b>Madriz</b>	42.4	20.25	2.14
<b>Nueva Segovia</b>	41.2	21.56	2.44
<b>Chontales</b>	37.6	20.88	3.27
<b>Chinandega</b>	36.6	14.29	3.50
<b>Estelí</b>	29.5	12.88	3.50
<b>Granada</b>	28.1	10.20	3.53
<b>León</b>	27.8	11.15	2.42
<b>Rivas</b>	26.8	9.12	2.47
<b>Masaya</b>	26.3	9.44	3.86
<b>Carazo</b>	24.1	10.71	3.69
<b>Managua</b>	18.9	7.49	1.99
<b>Sector Minero (RAAN)</b>		36.19	14.52
<b>Zelaya Central (RAAS)</b>		30.60	20.51

Fuentes: (1) Pobreza: Capítulo II. Mapa de pobreza extrema municipal por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); (2) Ministerio de Educación de Nicaragua, 2009, Anexos 2 y 7, respectivamente - Analfabetismo: de Informe Final Campaña Nacional de Alfabetización "De Martí a Fidel".

La campaña además se propuso respetar la autonomía de las comunidades indígenas, así como sus raíces culturales y lingüísticas, alfabetizando en Miskito, Mayangna y Creole; sin embargo solamente se logró alfabetizar en bilingüe (español-miskito y español-mayangna) de modo que el avance hacia la equidad étnica no fue completo.



Invertir en la educación de las mujeres es una de las estrategias más eficaces y rentables para erradicar la pobreza (Subbarao, K. y L. Raney, 1995, *Social Gains from Female Education: A Cross-National Study*, Washington, World Bank). Sin embargo su alfabetización presenta dificultades especiales, sobre todo si son campesinas o si su edad es avanzada (Robinson-Pant, A. 2004 (ed) *Women, Literacy and Development: Alternative Perspectives*, London, Routledge). En el caso de la CNA de Nicaragua, se estima que las mujeres fueron un 53% de las personas alfabetizadas, y que el 88% de ellas residían en el campo; también se sabe que en algunas comunidades se organizó el cuidado infantil para que las madres pudieran asistir a las clases, de modo que la campaña hizo un aporte tangible a la equidad de género.

Se piensa a veces que la alfabetización es poco productiva porque la mayoría de los iletrados son personas de edad avanzada. Esto es inexacto: el 43% de las personas alfabetizadas en Nicaragua tenían entre 18 y 24 años de edad. Y además ya se dijo que los jóvenes tuvieron el privilegio y la alegría de ser los protagonistas de la campaña.

No menos importante, las personas discapacitadas recibieron atención especial, como que la CNA desarrolló una versión en Braille y otra en lenguaje de señas para sordos que sirvieron para alfabetizar a miembros de estas minorías en algunas ciudades de Nicaragua.

### ***Para acentuar la sostenibilidad***

Las campañas masivas de alfabetización necesitan de una firme decisión nacional y de la capacidad de movilizar los recursos institucionales, humanos y materiales que conlleva una empresa de gran envergadura. Esto explica por qué las experiencias más exitosas se han dado en el contexto de revoluciones políticas y por qué Nicaragua logró hacerlo en 1979. En aquel momento la "Cruzada Nacional de Alfabetización" tuvo un claro contenido ideológico y en sus escasos cinco meses de duración movilizó miles de activistas de la ciudad a los campos bajo la égida del Frente Sandinista. La campaña de 2007 a 2009 no tuvo esas connotaciones políticas - y esto mismo la convierte en una fuente de especiales enseñanzas.

En los dos casos se trató de un Estado que moviliza a la ciudadanía, de recursos masivos y de una dirección centralizada – como de hecho sugiere la palabra "campaña"-. Pero "De Martí a Fidel" fue un proceso más pausado que la "Cruzada" y sobre todo fue un proceso más local – barrial o comarcal- que mereció la participación de actores y de organizaciones muy diversas y de todos los colores políticos.

Esas dos experiencias sin embargo comparten un rasgo de trasfondo que viene a ser la clave verdadera de su éxito: la densidad del tejido social que Nicaragua tuvo y que aún mantiene, la solidez de sus redes formales e informales y el sentido de solidaridad que, a pesar de la pobreza material, constituye un recurso formidable para alcanzar las metas colectivas.

Y ya en el plano más operacional, habría que mencionar dos clases de medidas que apuntan a prevenir los retrocesos o a consolidar los logros de la CNA:

- Por una parte el Estado mantiene sus programas de alfabetización y el Ministerio está impulsando la formación de más profesionales en este tipo de educación. Para evitar el olvido -que es el riesgo principal en este campo- se avanza en la tarea de masificar el refuerzo de la lectoescritura (aunque a la fecha el esfuerzo cubre apenas al 15% de los recién alfabetizados). También se está desarrollando un método para que los adultos alfabetizados puedan proseguir el ciclo de educación básica no escolarizada.

- Por otra parte se busca seguir ampliando el acceso al sistema escolar, principalmente a través de programas de alimentación en las aulas; gratuidad en las matrículas; jornadas, calendarios, currículos y métodos de enseñanza flexibles o adaptados a las necesidades y condiciones de niños, jóvenes y adultos; y racionalización y aumento de la oferta de formación vocacional.

### **Sin embargo**

Muchos, cuando no la mayoría, de los programas que acaban de mencionarse están en una fase inicial o inclusive de diseño, y en estas circunstancias no es posible todavía precisar si Nicaragua entró definitivamente al grupo de países con tasas de analfabetismo "residual" (digamos por debajo de un 5%) o si los índices volverán a aumentar, como ocurrió después de 1980. De la presentación anterior sin embargo se sigue que el país ha dado o está dando los pasos correctos y que hay razones para el optimismo. Aunque, otra vez, queda mucho por hacer en materia de equidad: la RAAN, la RAAS y en especial sus "bolsones" de indigencia, siguen teniendo tasas alarmantes de analfabetismo (ver Cuadro 8); las comunidades indígenas siguen sub-atendidas; las mujeres, mayores y campesinas sobre todo, tienen muy pocas oportunidades educativas; los analfabetas en su mayoría siguen siendo jóvenes, y la educación especial es aún muy escasa para los discapacitados.

Y cuando se piensa en la sostenibilidad, debe advertirse que una persona puede aprender a leer y escribir en cuestión de semanas, pero se necesitan varias generaciones para llegar a una sociedad alfabetizada: comunicarse por escrito no es tan sólo una destreza; es una forma de vivir.

### **V. Un programa de atención infantil: "Chile Crece Contigo"**

La pobreza, en efecto, comienza desde antes de nacer, y por eso los ODM 4 y 5 se refieren específicamente a la salud materna e infantil (Recuadro 1). La desnutrición, morbilidad y mortalidad extendidas entre madres e infantes son la expresión más dramática del atraso de una sociedad, y se sabe además que las graves privaciones en la primera etapa de la vida son la causa principal de la pobreza en las edades adultas ( Engle, P y M. Black, 2008 - "The Effect of Poverty on Child Development and Educational Outcomes", *Annals of the New York Academy of Sciences*). Por lo tanto la inversión en la niñez es una estrategia fundamental en el empeño de "poner la especie humana al abrigo de la necesidad"; y es también un compromiso para todos los Estados signatarios de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Los países menos industrializados sin embargo tienden a invertir poco en programas de desarrollo infantil, y su atención a la niñez en general comienza apenas con la escuela primaria, o sea hacia los 5-6 años de edad. Por otro lado en América Latina y el Caribe los programas de primera infancia suelen ser fragmentados y dispersos, porque surgieron y funcionan desde y dentro de distintos "sectores" (salud, educación, justicia, protección social...) que inclusive compiten unos contra otros. El resultado típico son las acciones de poca cobertura y la disparidad de enfoques, poblaciones atendidas, edad de los beneficiarios, duración de la asistencia, agentes proveedores y servicios ofrecidos ( Vega, E y L. Santibañez, 2010 - *La Promesa del Desarrollo en la Primera Infancia en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial y Mayol Ediciones).

En cambio los expertos recomiendan al unísono que la atención sea integral, que abarque la gestación, el parto y los primeros años de la vida, y que responda a las necesidades distintas de cada hogar, de cada madre o de cada infante. Por ejemplo, tras un repaso de la literatura y una comparación de 35 programas que habían sido evaluados en otros tantos países, Engle y sus coautores concluyeron que un buen programa de desarrollo infantil debe reunir las condiciones que enumera el Recuadro 3. "Chile Crece Contigo" es uno de los pocos programas que en América Latina y el Caribe -o en el mundo entero- cumple esas condiciones, y por eso lo tomamos como ejemplo.

### Recuadro 3. Claves del éxito de una estrategia de desarrollo infantil temprano

- Integración de los servicios de salud, nutrición, educación, protección social, justicia y desarrollo económico.
- Colaboración entre las agencias del gobierno y entre estas y la sociedad civil.
- Atención prioritaria a los niños en condiciones de vulnerabilidad o en desventaja.
- Atención durante todo el tiempo y con la intensidad necesaria para atender el problema.
- Contacto directo con el niño desde el comienzo mismo de su vida.
- Presencia de los padres y de las familias como socios de los proveedores de cuidado y los maestros que ayudan al desarrollo de los niños.
- Oportunidades para que niños y niñas emprendan su propia exploración del mundo circundante y desarrollen su propio aprendizaje, mediante actividades apropiadas para cada edad.
- Combinación adecuada de las prácticas tradicionales de crianza, las creencias culturales y los enfoques basados en evidencia.
- Entrenamiento constante del personal de servicio, supervisión cercana y constructiva, métodos sólidos para evaluar el progreso del niño.
- Contar con los recursos y herramientas necesarias para la buena provisión de diferentes servicios.

*Fuente: Engle, P. y otros (2007) Panel 1 - Child Development in Developing Countries 3: "Strategies to Avoid the Loss of Developmental Potential in More than 200 Million Children in the Developing World", The Lancet, Vol. 369, January 20*

#### **Descripción del programa**

Gracias a su acelerado crecimiento económico y a la estabilidad política de las últimas décadas, Chile ha podido construir un sistema de protección social universalista. Este sistema es un tejido de redes intersectoriales y territoriales de muy amplia cobertura y del cual forman parte, entre otros, el programa de transferencias condicionadas Chile Solidario (Cuadro 2), un "pilar" de pensiones no contributivas similar al que vimos en Costa Rica y una reforma en salud que garantiza el Acceso Universal a Garantías Explícitas (AUGE). En el aspecto específico de salud materno-infantil, ya en 2006 el sistema atendía prácticamente la totalidad de los partos y estaba en buen camino de cumplir los compromisos del milenio que enumera el Recuadro 1 (metas 4A y 5A).

A partir de esos avances, en 2007 comenzó a funcionar el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo (CHCC), entre cuyos principios rectores hay que destacar: (1) La concepción de los servicios como un derecho y no como una merced o un favor de las autoridades; (2) la visión integral del desarrollo infantil; (3) la calidad de las prestaciones ofrecidas; (4) el enfoque "ecológico" o donde se le asignan papeles importantes a la familia, a la comunidad y al entorno social en el desarrollo adecuado de la niña o del niño, y (5) el carácter individual o personalizado que ha de tener la atención a los infantes.

Dos años después, en septiembre de 2009, una ley del Congreso oficializó, reguló y aseguró la financiación de CHCC como un subsistema dentro del Sistema Intersectorial de Protección Social.

Chile Crece Contigo por una parte adelanta actividades pedagógicas mediante una página web, programas de radio y televisión, cartillas informativas, atención de consultas telefónicas e información vía Internet acerca de la gestación y la primera infancia, de sus cuidados y su estimulación temprana. Por otra parte - y sobre todo- CHCC es un sistema integrado de prestaciones y servicios sociales, puestos a disposición de las niñas y niños chilenos con el fin de protegerlos, acompañarlos y apoyarlos en su desarrollo biopsicosocial, desde la gestación hasta que ingresan al pre-kínder, a los 4 ó 5 años de edad.

El Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADB), eje de CHCC, parte de la noción integral de salud y ofrece los servicios legalmente establecidos y estandarizados en cada fase o etapa de la gestación y la primera infancia:

- El Programa complementó la atención prenatal que se venía prestando, con una pauta de Evaluación Psicosocial Abreviada que se aplica en el primer control de salud y que permite detectar los riesgos psicosociales (no sólo los biomédicos) que podrían afectar a la madre y al hijo o hija. Si existe algún riesgo, se lleva a cabo una "visita domiciliaria integral" que determine las medidas consiguientes y solicite el concurso de las agencias pertinentes.

- La atención profesional durante el parto busca garantizar además las condiciones de intimidad y apoyo que requieren la madre y la familia, con el respeto debido a las diferencias culturales; las madres reciben elementos como una cuna, vestuario y materiales de higiene para su bebé; las gestantes y nodrizas pueden disponer de una bebida láctea fortificada con micronutrientes.

- A los programas tradicionales de control del niño sano se han sumado innovaciones como las evaluaciones de síntomas de depresión postparto y la de apego hijo-padres, o un protocolo de evaluación neurosensorial antes del segundo mes de vida, además de talleres para apoyar a los padres durante la crianza.

- A los niños y niñas hospitalizados o que ingresan a cuidados de neonatología o pediatría, se les practica otra evaluación integral, se les facilita la compañía de la familia y se les brindan espacios adecuados para su recreación y estimulación.

Chile Crece Contigo funciona a través de un conjunto de redes que se extienden a todo el territorio y que conectan a todos los servicios sociales. Su columna vertebral es la red de salud que ya el país había construido y cuyos puntos focales son los centros que existen en cada vecindario. En cada municipio hay una red básica donde participan la administración local y los servicios de salud y educación; la respectiva red ampliada incorpora a las demás entidades que tienen presencia en el municipio y que de algún modo deban contribuir al desarrollo de la niñez.

Esta forma de organización corresponde al carácter integral del desarrollo infantil que el Estado chileno reconoce y asume, y el cual implica un modelo de provisión de servicios muy diferente del de otros países: en lugar de los programas de asistencia sectorial (nutrición, salud, educación, visitas al hogar...) CHCC brinda estos apoyos de manera articulada, personalizada y oportuna, añadiendo servicios tan diversos como la nivelación de estudios, la salud mental, las mejoras de vivienda o el saneamiento ambiental.

### ***Para acentuar la equidad***

La red de salud pública de Chile atiende a ocho de cada diez habitantes menores de 5 años de edad y a más del 90% de las niñas y niños de los hogares en los dos primeros quintiles de ingreso. Estas cifras implican que CHCC tiene una cobertura casi universal y al mismo tiempo que está “focalizado” hacia los pobres -si bien hay que advertir que faltaría incluir al 10% restante de familias en los primeros quintiles de ingreso.

Hecha esa salvedad - y otra vez a diferencia de muchos programas enfocados hacia los ODM- Chile Crece Contigo no sólo busca combatir la pobreza sino reducir la desigualdad, en tanto reconoce derechos universales, en tanto provee servicios iguales y de igual calidad a sus usuarios, y en tanto acorta las brechas entre niños o niñas de distintos orígenes sociales. Pero precisamente para asegurar la igualdad, CHCC ofrece prestaciones o servicios diferenciados para todos los infantes o familias que se encuentren en las circunstancias de vulnerabilidad que en cada caso precisen la ley o el reglamento:

- Los niños o niñas con rezagos o expuestos a riesgos psicosociales reciben atención personalizada que, a partir de la “visita integral”, puede incluir remisiones a otros servicios sociales o refuerzos como el acceso a ludotecas, talleres u otras modalidades de estimulación.

- Los materiales se distribuyen en lenguas aymará, mapuche y rapa nui; también existe una versión en audio para la población analfabeta o con discapacidad visual.

- Por otra parte quienes cumplan los requisitos establecidos por la ley tienen derecho al acceso gratuito a salas-cuna y jardines escolares, a las ayudas técnicas para niños y niñas que presenten alguna discapacidad y a la vinculación a Chile Solidario. Las familias en el 40% más pobre de la población acceden al “subsidio único familiar” que comienza en el embarazo y se extiende hasta que el hijo o hija cumpla 18 años de edad, así como a programas de nivelación de estudios, inserción laboral, vivienda y habitabilidad, entre otros.

### ***Para acentuar la sostenibilidad***

Chile Crece Contigo es la fase más reciente de un proceso de expansión y mejoría de los sistemas de protección social que la ciudadanía chilena ha venido demandado y el Estado ha venido construyendo desde hace muchos años. La Ley que en 2009 oficializó el Sistema Intersectorial de Protección Social y el subsistema CHCC fue aprobada por unanimidad, lo cual es señal elocuente de la legitimidad y aceptación que esta estrategia ha logrado entre todos los sectores de la sociedad chilena. La red nacional de salud, sobre la cual se acaballó el programa de apoyo al desarrollo integral de la primera infancia, disfruta de la confianza general y de una experiencia decantada. Y, no menos relevante, el costo fiscal del programa CHCC ha sido relativamente bajo porque utiliza, combina y moviliza personal y recursos que estaban disponibles. En estas circunstancias, y en resumen, Chile Crece Contigo es “sostenible” porque con él los adultos de mañana mejorarán sus propias vidas y porque no es un proyecto de gobierno sino de nación y Estado.

### ***Sin embargo***

Chile sigue siendo una sociedad visiblemente estratificada y con una distribución del ingreso bastante desigual (Banco Mundial, 2009, Cuadro 2.9, World Development Indicators, Washington, World Bank). Se dan por eso diferencias marcadas en los indicadores de salud materno- infantil (por ejemplo las tasas de mortalidad post neonatal van de 3% para las madres con más de doce años de educación a casi 25% para las madres sin escolaridad – ECLAC, 2001 -Building Equity from the Beginning: the Children and Adolescents of Ibero-America”; Section V: “Social investment and the cost of lost opportunities”). Y a pesar de sus avances palpables, Chile Crece Contigo tiene vacíos relacionados con la prevención del embarazo y la paternidad adolescentes, con el apoyo a los padres en estas edades, con la adecuación de los horarios de las salas-cuna y los jardines infantiles a las jornadas laborales de las madres, con la medición rigurosa de la calidad de los servicios de

cuidado infantil y educación inicial, con los mecanismos de rendición de cuentas a la comunidad o con la participación, todavía insuficiente, de la sociedad civil. Por su parte el Consejo Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia ha planteado un desafío aún más exigente: que la atención se extienda hasta los 8 años de edad para todas las niñas y niños de Chile.

## **VI. Un programa de provisión de agua potable: Las juntas de saneamiento de Paraguay**

En concordancia con el séptimo ODM (Meta 7C) el 28 de julio de 2010 la Asamblea de Naciones Unidas reconoció que el acceso al agua es “un derecho humano esencial”. Garantizar el derecho al agua significa asegurar la disponibilidad, la calidad y la accesibilidad del servicio, vale decir (a) que todos los hogares reciban agua con periodicidad adecuada y en cantidad suficiente (no menos de 20 litros diarios por persona); (b) que el agua sea salubre y de color, olor y sabor aceptables para el consumo humano, y (c) que el acceso sea universal y accesible en términos físicos, económicos y de información para los usuarios (Salman, M.A. y S. McInerney, Lankford, 2002. The human right to water; legal and policy dimensions, Washington, World Bank). Aunque la situación de América Latina y el Caribe no es tan dramática como la de otras regiones del mundo, en el hemisferio todavía quedan 38 millones de personas sin acceso a agua potable (Joint Monitoring Program for Water Supply and Sanitation, 2010); por eso concluimos esta sección sobre los ODM individualizados con un análisis de la experiencia reciente de Paraguay al respecto.

### ***Descripción del programa***

Paraguay es uno de los países menos densamente poblados del continente y esto significa que, en lugar de los grandes acueductos, las comunidades deben abastecerse in situ (un 60% de las redes tienen menos de cien conexiones, y el 87% no pasan de 300 conexiones). Esta atomización ha ido acompañada de disparidades geográficas, de multiplicidad en las instituciones del sector, y de un atraso en la expansión de cobertura respecto de otros países de la región (en 1982, apenas el 19% de los paraguayos disponían de agua potable, y en 1992 la cobertura llegaba sólo al 29,8%).

En ausencia de una entidad central que planee y ejecute los proyectos, en 2000 se creó el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) que en teoría supervisa a los numerosos prestadores del servicio. Además de gobiernos locales y ONG, la provisión de agua y saneamiento está a cargo de tres actores principales: (1) La Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay (ESSAP), entidad pública que atiende a



las localidades con más de diez mil habitantes –y que hoy sirve al 22% de los usuarios-; (2) Un conjunto de cerca de 500 proveedores privados e informales llamados “aguateros”, que operan en pequeñas escalas y sobre todo en la zonas periurbanas (hoy atienden al 12,8% del total de viviendas conectadas), y (3) el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) adscrito al Ministerio de Salud, que asiste técnica y financieramente a las Juntas locales de Saneamiento en comunidades con menos de diez mil habitantes.

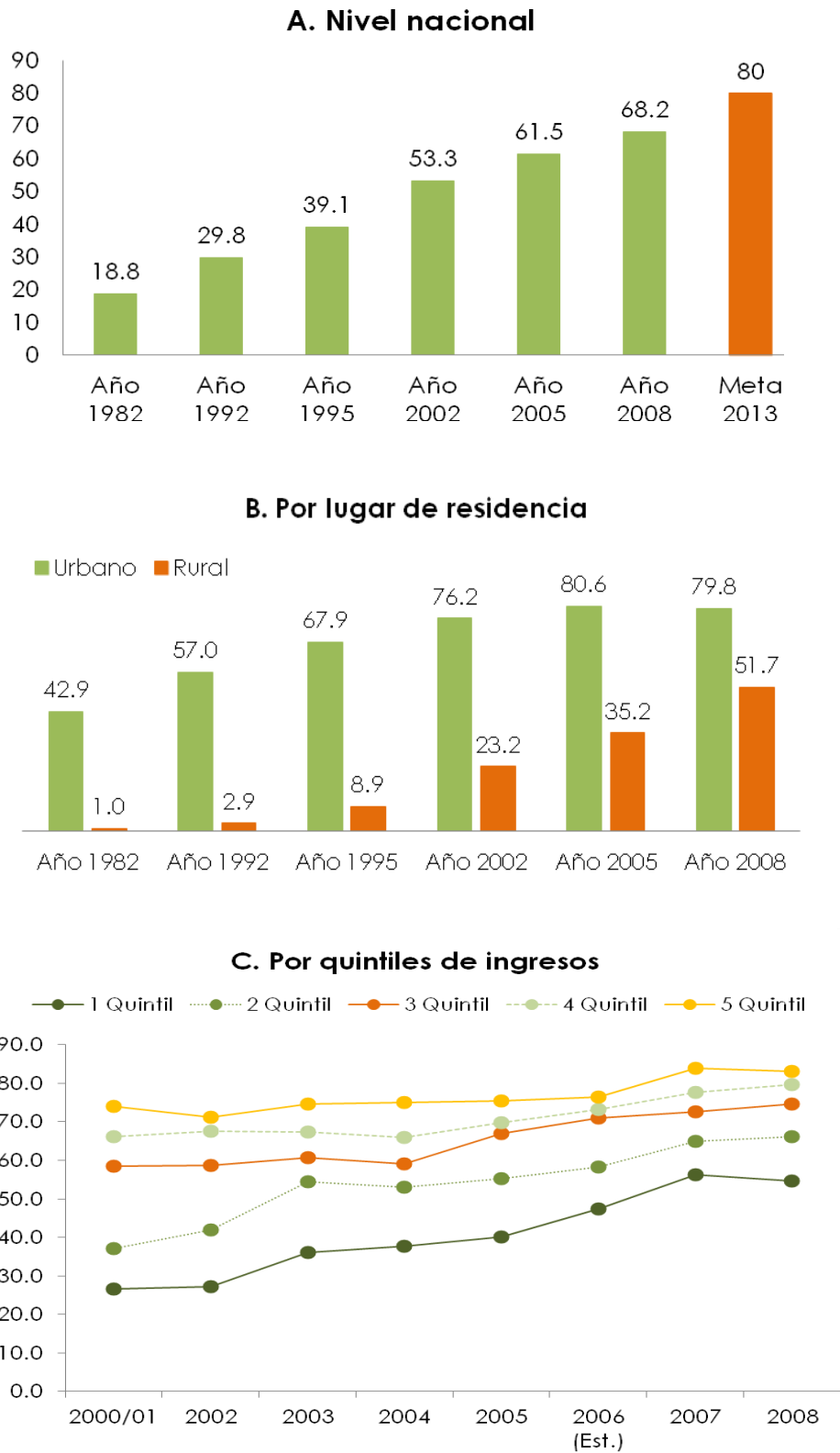
Las primeras Juntas se crearon en 1977; hoy funcionan 2.076 de ellas en todo el país y atienden al 48% del total de población que accede al agua potable. Estas juntas son entidades sin ánimo de lucro constituidas por los vecinos para administrar el servicio de agua potable, y en algunas casos también los de disposición de excretas y basuras. El proceso comienza por promoción del SENASA o por iniciativa de los residentes; en ambos casos se convoca una Asamblea General para adoptar el reglamento del servicio y elegir la Junta directiva propiamente dicha. Las juntas tienen entre 5 y 9 miembros; el municipio nombra a uno de ellos y los demás son elegidos por la Asamblea con mandatos de 2 años, renovables por una sola vez. El presidente de la junta es elegido entre sus miembros. Estos cargos no son remunerados.

Con más o menos apoyo financiero y técnico del SENASA, las Juntas de Saneamiento han diseñado, construido y administrado un gran número de acueductos locales y algunos servicios de alcantarillado o de disposición de basuras. Ellas han sido las autoras principales del avance acelerado en la cobertura del servicio de agua potable que describe el Gráfico 3 (panel A): en poco más de una década, Paraguay duplicó la proporción de las viviendas que disponen de agua tratada, y aunque en 2008, después de Haití, seguía siendo el país con menos cobertura, su ritmo de mejoría fue el más satisfactorio de América Latina y el Caribe (Joint Monitoring Program for Water Supply and Sanitation, 2010). Por lo demás, casi todas las aguas en la zona rural son de origen subterráneo o de buena calidad, y la mayoría de los sistemas que administran las Juntas tienen cloración para prevenir las infecciones.

### ***Para acentuar la equidad***

Los paneles B y C del Gráfico 3 hablan por sí mismos y demuestran respectivamente que: (1) En materia de agua potable, el progreso - sobre todo en la última década- se concentró en las áreas rurales del Paraguay, donde las Juntas de Saneamiento ejercen sus mandatos, y (2) La brecha de cobertura entre pobres y ricos se ha venido cerrando y - si se toman el quintil superior y el inferior- la inequidad se redujo a la mitad en apenas siete años.

**Gráfico 3. Evolución de la cobertura de agua potable en Paraguay (Porcentajes)**



Fuente: Elaboración del Programa Invertir en la Gente del PNUD de Paraguay, sobre datos de censos de hogares (1982, 1992) y de encuestas de hogares 1995; 2000/1 al 2008.

Más todavía, como muestra el Cuadro 9, el Estado asume gran parte de los costos de construcción de acueductos en las localidades con menos de diez mil habitantes, y ese subsidio es mayor cuando se trata de comunidades indígenas o de asentamientos muy pequeños. Los usuarios a su vez aportan su trabajo y unos pocos recursos en efectivo, de suerte que el servicio de agua no pese demasiado en el presupuesto familiar: un estudio estimó el costo promedio del derecho de conexión en US\$81, y la tarifa mensual entre un máximo de US\$3,28 y un mínimo de US\$0,82 (López, S. 2007 - Modelos de gestión de agua y saneamiento en Paraguay, Simposio Internacional Modelos de gestión de servicios de agua y saneamiento en pequeñas ciudades. Lima).

**Cuadro 9. Fuentes de financiación de acueductos en Paraguay (Porcentajes)**

	Más de 150 conexiones	Menos de 150 conexiones	Comunidades indígenas
<b>Aportes de la comunidad</b>			
En efectivo	15	3	0
En especie	15	15	15
<b>Aportes del Estado</b>			
Subsidio	40	82	85
Préstamo a la comunidad	30	0	0
<b>Total</b>	100	100	100

Fuente: PNUD, 2008, Cuadro 1 - Experiencias ciudadanas innovadoras: Juntas de Saneamiento y Farmacias Sociales, Cuaderno de Desarrollo Humano No. 5, Asunción, PNUD

### **Para acentuar la sostenibilidad**

Además de recuperar los costos de tratamiento y distribución del agua, los sistemas de acueducto necesitan ingresos suficientes para reparar equipos y financiar las expansiones requeridas. En ausencia de subsidios del Estado, la sostenibilidad financiera del sistema depende de que las tarifas que paga el usuario cubran la totalidad de tales costos (o sea el llamado “costo marginal de largo plazo”). Pero la estimación de esos valores es difícil y controversial, porque afecta por supuesto los reajustes tarifarios y la estructuración de los subsidios (Beecher, J. A. y P. E. Shanaghan, 1999- Sustainable Water Pricing).

Ahora bien, aunque en Paraguay los estudios de costos son precarios, en general se considera que las tarifas del agua no cubrían la expansión del servicio, y por eso el gobierno decidió acelerar sus reajustes a partir del 2009. Con anterioridad a esta fecha sin embargo, las Juntas parecían ser más sostenibles financieramente que el ESSAP, su contraparte urbana, y un observador inclusive anota que “Las tarifas de las Juntas cubren todos los gastos de operación y de mantenimiento, la ampliación de los sistemas y el reembolso de la deuda con el Estado contratada durante la construcción. Este nivel de recuperación de

gastos es único en agua y saneamiento en áreas rurales en América Latina”.

No menos digna de mención es la sostenibilidad de las Juntas de Saneamiento desde el punto de vista social. Existe mucha literatura y controversia sobre las posibilidades y limitaciones de los emprendimientos “comunitarios”, o proyectos que se financian mediante aportes más o menos voluntarios de personas con distintas capacidades de pago y que usan el servicio con distinta intensidad (Bicchieri, C., 1993- *Rationality and Coordination*, Cambridge, University Press; Sen, A. 1977 - “Rational Fools, a critique of the behavioural foundations of economic theory”, *Philosophy and Public Affairs*, 317). Estos procesos suponen altas dosis de auto-regulación, de disciplina y de confianza es decir, el “capital social” que- ya dijimos- es esencial para el desarrollo sostenible. Ciertamente es que las Juntas locales tienen la facultad de suspender el servicio a los hogares que no paguen el agua; pero el temor a esta sanción no pareciera dar cuenta completa del esfuerzo que implica organizarse, participar en las asambleas, negociar con el SENASA, administrar el acueducto o abstenerse de desperdiciar el agua aún sin que se hayan instalado contadores.

### **Sin embargo**

Alrededor de una cuarta parte de los paraguayos no tiene todavía acceso al agua potable, sólo algunas minorías urbanas disfrutan del servicio de alcantarillado, y en las zonas rurales escasean las letrinas y fosas sépticas. Los controles de calidad del agua son por lo general precarios, y la escasez de medidores impide el cobro de tarifas proporcionales al consumo. Estas varias carencias afectan en mayor grado a los hogares pobres, y por lo tanto implican una falta de equidad. Entre la población indígena en particular, solamente el 6% recibe el agua por redes, y en la región del Chaco el agua subterránea no es potable ni existe electricidad para el bombeo.

La información referente a los servicios de agua y saneamiento en Paraguay es defectuosa, y este hecho dificulta la fijación técnica de tarifas y el dictamen sobre la sostenibilidad económica del sistema. Con todo, existen dudas razonables sobre este asunto o, en general, sobre la estructuración financiera del sector. Falta también coordinación entre las entidades reguladoras, ejecutoras y proveedoras, comenzado por la debilidad de su cabeza, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, que apenas en 2009 creó la Unidad de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (USAPAS), instancia ésta que el actual gobierno está empezando a fortalecer.

Pero no hay que olvidar que el vaso medio vacío es el vaso medio lleno, y este proverbio cae de molde al caso de la equidad y la sostenibilidad del servicio de agua en Paraguay.

### **C. Los ejemplos: experiencias comprensivas**

Al lado de los programas “sectoriales” o que se concentran en un ODM determinado, la lucha contra la pobreza requiere de decisiones y procesos políticos e institucionales que faciliten, sustenten y aceleren la adopción y ejecución del conjunto de los programas sociales. Estas estrategias comprensivas actúan sobre el contexto o el entorno de “los sectores” o de “las políticas sociales”, y desde allí pueden acentuar la equidad y la sostenibilidad de los esfuerzos o medidas especializadas para alcanzar los ODM.

Un primer tipo de estrategias comprensivas tiene que ver con el financiamiento de los programas sociales: ¿Cómo aumentar la cantidad de recursos que el país destina al cumplimiento de los ODM? En principio esta pregunta va más allá de presente Informe, porque la inversión de cada país en los ODM básicamente depende de los dos factores que acá hemos tomado como “datos”: de su nivel de desarrollo económico (que determina el potencial de recursos disponibles) y de su “estructura política” (que determina el nivel de tributación, la proporción de presupuesto destinada a programas sociales y la porción del gasto social que llega a los más pobres). Independientemente de aquellos “datos”, sin embargo, los países de América Latina y el Caribe están expuestos a otro factor contextual que incide decididamente sobre la pobreza y el logro de los ODM: las crisis económicas que nos golpean de manera periódica y a menudo con gran intensidad. El aumento del desempleo, la erosión del poder adquisitivo del salario y los recortes del gasto social son fenómenos bien conocidos en la región - y que pueden dar al traste con los logros en materia de pobreza: durante la “década perdida” por ejemplo, la pobreza en América Latina y el Caribe aumentó de 40,5% en 1980 a 49,3% en 1990, y la pobreza extrema pasó de 18,6% a 22,5% en el mismo período (CEPAL, 2006. Panorama Social 2006, Santiago de Chile, Cepal).

Sobre la base de estas y otras estadísticas históricas, Lustig y Arias concluyen que “las crisis macroeconómicas, fenómeno recurrente en América Latina y el Caribe en los últimos veinte años, constituyen quizá la causa más importante del pronunciado incremento de la pobreza en la región” (2000, p. 30 – N. Lustig y O. Arias, América Latina y el Caribe, Reducción de la Pobreza, Finanzas y Desarrollo, 37, 11 (marzo). Es mucho entonces lo que podría decirse acerca de las precauciones necesarias y factibles para evitar o mitigar las crisis macroeconómicas y de las estrategias que distintos países de la región y el mundo han empleado

para disminuir o amortiguar sus impactos sobre la pobreza (ver por ejemplo Lustig, N. 2000- *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing Countries*, Washington, Brookings Institution Press). Pero en este texto breve optamos por presentar apenas un ejemplo de gestión macroeconómica exitosa, cuando Jamaica logró prevenir una crisis económica inminente y resguardar el presupuesto social, de modo no tuvieron lugar el desempleo masivo y el recorte del gasto social que habrían desandado los avances de este país hacia los ODM.

Un segundo aspecto crítico del entorno de la política social es la seriedad del compromiso nacional y la buena preparación de las instituciones para llevar a cabo los programas específicos que buscan cada ODM. A este tipo de procesos se refieren de distintas maneras los ejemplos de México, Colombia y Bolivia que describen este informe. Los procesos en cuestión han recorrido tres momentos o compartido tres ingredientes principales. En primer lugar y sobre todo, se trata de que la lucha contra la pobreza se convierta de veras en prioridad política: más allá de los técnicos y funcionarios del “sector social”, las autoridades y dirigentes del país asumen la erradicación de la pobreza y el cumplimiento de los ODM como su responsabilidad fundamental. En segundo lugar y en consecuencia, esa voluntad política se traduce en una serie de medidas legales, administrativas y financieras de carácter multisectorial, que fortalecen y adecuan la institucionalidad para el combate contra la pobreza. En tercer lugar y de modo paralelo, los procesos incluyen y requieren un componente de participación y movilización popular que avale aquella prioridad política, y donde las comunidades locales tienen un papel muy destacado.

El aporte de las estrategias comprensivas a la equidad y a la sostenibilidad en el avance hacia los ODM no se concreta en elementos puntuales, sino más bien en mejorar el contexto financiero, social e institucional donde funcionan los programas específicos. En la medida en que aseguran los recursos o realzan la importancia o urgencia de combatir la pobreza y logran que los estratos populares hagan sentir su propia voz en la política, estos procesos acentúan la equidad; y acentúan la sostenibilidad en tanto ellos implican que una crisis económica se evite, o que nuevas fuerzas políticas apoyen los programas y sean más fuertes las instituciones dedicadas a combatir la pobreza.

Las estrategias comprensivas comienzan pues por el reconocimiento de que tanto la pobreza como los instrumentos para combatirla tienen una clara dimensión política. Pero la política, como suele decirse, “es siempre local”, y por eso ninguno de los ejemplos que siguen podrían o deben extrapolarse a otras realidades. Sin embargo, al

describir cuatro estrategias políticas concretas en contextos histórico-sociales tan distintos como pueden ser los de Jamaica, México, Colombia y Bolivia, se podrá constatar (1) que la política cuenta para los ODM, (2) que la equidad tiende a aumentar cuando se actúa desde lo popular y lo local, (3) que los programas son más sostenibles cuando son apropiados por las fuerzas políticas y las instituciones estatales, y (4) no menos importante, que estos aportes son posibles bajo circunstancias diferentes - y bajo diferentes signos ideológicos-.

## **I. Allegando los fondos: Renegociación de la deuda pública en Jamaica**

### ***El contexto***

En la historia económica del mundo se han registrado muchas crisis derivadas del mal manejo de la deuda pública. El ciclo es bien conocido: un gobierno improvidente, un alza exagerada de las tasas de interés o una caída en la capacidad de pago del Estado comienzan a hacer temer que éste no atienda sus pagos; el mayor riesgo eleva las tasas de interés y se produce una “bola de nieve” que en poco tiempo lleva al pánico, al cierre de los créditos, al desborde del déficit fiscal, la interrupción del servicio de la deuda y la devaluación de la moneda nacional, en un proceso de ajuste forzoso o autoimpuesto que implica duros recortes en el gasto público y en el nivel de vida de la gente, en especial de la gente más pobre (Portes, R. 1998. “An Analysis of Financial Crisis: Lessons for the International Financial System,” Chicago, FDR Chicago- FMI Conference).

Ante la recurrencia y gravedad de esos eventos, han surgido distintas fórmulas para que las crisis de endeudamiento sean menos traumáticas. Por una parte existen los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y mecanismos como los “clubes” de París y Londres, donde los acreedores renegocian discretamente con el país deudor. Existen condonaciones más o menos generosas por parte del FMI o de los países prestamistas (la “Iniciativa en favor de los Países Pobres y Altamente Endeudados” o la más reciente “Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda” que se orienta específicamente hacia los ODM). Por otra parte existen propuestas para institucionalizar la solución de controversias entre el país deudor y sus acreedores: por ejemplo Anne Krueger (2002- “A New Approach to Sovereign Debt Restructuring, Washington, International Monetary Fund) ha sugerido un “Mecanismo de Restructuración de Deuda Soberana” donde los acreedores deciden por mayoría y no por unanimidad y donde se estipulan garantías muy precisas para las dos partes mientras se adelantan las negociaciones.

Casi todas esas fórmulas se refieren al manejo de la deuda externa; pero aunque la deuda interna suele ser más voluminosa y aunque influye muchísimo sobre las crisis externas (Reihnardt, C.M. y K.S. Rogoff, 2008- *The Forgotten History of Domestic Debt*, Washington, National Bureau of Economic Research), es bien poco lo que se escribe sobre ella: los gobiernos simplemente suspenden el pago de sus deudas internas (Rusia en 1998, Argentina en 2002) o aceleran la inflación y devalúan las deudas en moneda local... a costa, finalmente, de los asalariados. El caso de Jamaica muestra cómo la deuda interna era la más gravosa y cómo se la puede manejar sin defraudar a los inversionistas. De hecho Jamaica es el primer país de ingreso medio que reconvierte su deuda, el primero del mundo en alcanzar la reducción voluntaria de la deuda interna, y también el primero en convenir que una parte importante del ahorro se destine a lograr los ODM.

### **El inicio**

Aunque se trate de un país de ingreso medio, la economía jamaicana es muy sensible a los choques externos y a las catástrofes naturales. Con casi el 10% de su población en la pobreza y con niveles altos de desempleo, subempleo y violencia, Jamaica venía arrastrando un desajuste económico creciente. Entre 1996 y 2003 se duplicó el peso de la deuda pública y a fines de 2009 esta valía el 135% del producto interno bruto: Jamaica es el cuarto país del mundo en el valor de su deuda pública por habitante (7,920 dólares de Estados Unidos). En 2009 los solos intereses de esa deuda absorbieron el 65,1% del valor de los impuestos, y su servicio completo (incluidas las amortizaciones) equivalió en promedio al 112% de los ingresos fiscales durante los diez años últimos: dicho de modo sencillo, el Estado no podía invertir sino con más empréstitos.

El 55,5% de la deuda pública era interna y además absorbía el 76,1% del total de intereses, vale decir que estaba especialmente mal estructurada: los bonos denominados en moneda local devengaron intereses de 19% promedio y los denominados en dólares rentaron cerca de 9% durante los últimos años (mientras la tasa mundial para créditos multilaterales en dólares promedió 3,81% entre 2008 y 2009); más aún, dos quintas partes de la deuda privada- o un 27% del PIB- madurarían en menos de 24 meses.

La crisis parecía inevitable. En medio de las alzas en el precio de los alimentos y del petróleo en 2007, de la tormenta financiera mundial del 2008 y la caída del turismo y otras fuentes de divisas, el PIB per cápita de Jamaica disminuyó 1% en 2008 y otro 2,8% en 2009. En marzo de 2009 las calificadoras de riesgo degradaron la deuda soberana de Jamaica, y volverían a hacerlo otras tres veces antes de fin de año.



Para el año fiscal 2009/2010, el gobierno anunció una contracción presupuestal de casi 5% respecto del ejercicio anterior, y en diciembre propuso aumentar significativamente los impuestos sobre los bienes y servicios básicos, lo cual dio pie a las protestas ciudadanas.

Pero de modo paralelo a esos sucesos, el gobierno y los acreedores habían venido dialogando. El PNUD promovió la formación de un "Club de Kingston", versión local de sus pares de Londres o París- y contrató a un experto de renombre mundial para que asesorara a la autoridades. Después de veinte meses de consultas informales, de explorar y descartar alternativas, de filtraciones, tensiones, rupturas, mediaciones, anuncios, retractaciones, estudios y decisiones, en enero de 2010 se anunció el lanzamiento del Jamaica Debt Exchange - "Intercambio de Deuda de Jamaica" (IDJ)- que debía concluir el 16 de Febrero. Los tenedores del 99.2% del valor de los bonos domésticos decidieron participar en el programa, para un valor total de 7.600 millones de dólares –o un 65% del PIB de Jamaica-.

### **Los avances**

El programa en esencia consistió en reemplazar los bonos de deuda interna por otros bonos con tasas de interés menores y con más largos plazos de maduración. Esta fórmula se aplicó de preferencia a los títulos con una tasa elevada de interés o con vencimiento inferior a 24 meses. A cambio de los bonos en su poder, el inversionista tenía la opción de recibir títulos de renta fija, de renta variable, o ajustados por la tasa de inflación. La denominación de los nuevos bonos se hizo en la misma moneda (dólar jamaicano o dólar de Estados Unidos) del título-valor original.

El programa tenía dos propósitos precisos: (1) Reducir la carga de intereses en el equivalente a por lo menos 3,5% del PIB durante el año fiscal 2010/2011, y (2) Reducir en dos terceras partes el valor de la deuda en títulos con vencimiento inferior a 36 meses. Y en efecto:

- La tasa de interés en títulos de renta fija en moneda doméstica se redujo de cerca del mencionado 19% a un rango de entre 11% y 13,25% anual; la de los títulos de renta variable se fijó en entre 1 y 1,5 puntos sobre la de los Bonos del Tesoro de Estados Unidos; y la de títulos en dólares disminuyó de más del 9% a entre 6,75% y 7,25% anual.

- El plazo medio de maduración de los bonos de renta fija en moneda local aumentó de 5,1 a 6 años, el de los de tasa variable se extendió de 5,3 a 9,5 años, y el de los denominados en dólares de Estados Unidos pasó de 1,4 a 5 años.

En palabras menos técnicas: en 2010 se pagarán US\$528 millones menos de intereses de lo que habría pagado sin el IDJ (un alivio equivalente al deseado 3.5% del PIB). Esta suma representa más de la mitad del gasto público en educación del 2009, ó 1.3 veces el gasto en salud, ó 21 veces el gasto en trabajo y seguridad social. Por otra parte el valor de los títulos con vencimiento menor de 36 meses disminuyó en 79,4%, de suerte que los pagos de la deuda interna bajarán a 16,2% del PIB en 2010 y seguirán bajando hasta un 9,7% del PIB en el año fiscal 2013/2014.

Cierto que siempre habrá quiénes digan que un acuerdo sobre re-estructuración de la deuda pudo haber sido más ventajoso para el deudor...o para los acreedores. Pero en el caso de Jamaica hay que decir que el Estado respetó los principios del Derecho, que sin embargo obtuvo un alivio muy considerable y que el gobierno logró sacar adelante una negociación sumamente compleja.

Esto último apunta, como dijimos, a que “la política cuenta para los ODM”. El gobierno adopta una decisión de gran calado y aplica una estrategia de “zanahoria y garrote” en la interlocución con los distintos actores. El garrote fue la Espada de Damocles que en todas partes gravita sobre los acreedores cuyo deudor se encuentra al borde de la quiebra: si no negocian ni aceptan desmejoras, simplemente perderán el total de su acreencia. Entre las zanahorias cabe mencionar: (1) La transparencia de la información, que disipaba las sospechas de los acreedores; (2) El reconocimiento del total de la deuda es decir, el cambio de cada título por otro del mismo valor nominal; (3) La apelación al argumento racional de que ambas partes tenían que apostarle al futuro de Jamaica; (4) La apelación al sentimiento cívico y patriótico que demandaba sacrificios de todos; (5) El hecho -bien importante- de que IDJ fue uno de tres componentes de un programa económico de mediano plazo que además incluyó (a) el compromiso de una reforma fiscal, y (b) créditos multilaterales por valor de 2.270 millones de dólares de Estados Unidos, incluido un acuerdo stand-by con el FMI; (5) Con cargo a estos últimos créditos, se creó un Fondo de Apoyo al Sector Financiero para brindar ayuda a aquellas instituciones que hubieran aceptado negociar por lo menos el 90% de la deuda en su poder en el caso de emergencias resultantes de la renegociación.

Por lo demás, y aunque no ha transcurrido un tiempo suficiente para evaluar los efectos finales del programa IDJ, puede decirse que él contribuyó de tres maneras importantes a la equidad y la sostenibilidad en la lucha contra la pobreza y por los ODM. La primera y tal vez más decisiva fue evitar (o en el peor de los casos, aplazar) una crisis macroeconómica que habría agravado la pobreza (las proyecciones

indican que la economía volverá a crecer a partir de fines de 2010). La segunda fue evitar el recorte del presupuesto social que el gobierno había anunciado en su momento. Y la tercera fue el compromiso expreso por parte del Estado de aumentar el gasto social en un 25% respecto de 2009, con énfasis especial sobre el programa de transferencias condicionadas (ver Cuadro 2) y el programa de nutrición escolar.

### ***Sin embargo***

Desde el punto de vista de la sostenibilidad, hay que notar primero que el valor de la deuda no disminuyó sino que aumentó debido a los préstamos adicionales del FMI y de la banca multilateral. Subsiste pues el peligro de una crisis severa, mientras Jamaica no vaya a la raíz del problema, que es su tendencia al excesivo endeudamiento. Esto supone cambios de fondo en el modelo de desarrollo vigente, que incluyen una alta dosis de disciplina fiscal y una revisión seria del pacto tributario.

Desde el punto de vista de equidad, se ha debatido el impacto que la reprogramación de la deuda vaya a tener sobre los fondos privados de pensiones, donde participan unos 60 mil jamaicanos; hay quienes estiman que la pérdida sería del orden del 30 o 40%, y algunos fondos incluso interpusieron acciones legales contra el IDJ. Pero la duda principal se refiere a si el gobierno, todavía apremiado por el déficit, cumplirá el compromiso de invertir buena parte del ahorro fiscal que generó esta operación financiera en los programas sociales que benefician específicamente a los más pobres: sólo la vigilancia ciudadana podría asegurarlo – y en este punto vuelve a ser decisiva la política.

## **II. Llegando a los más pobres: Una Constitución para los ODM, Chiapas, México**

### ***El contexto***

México es un país de contrastes. Miembro de la OECD y altamente integrado a la economía de Estados Unidos, su Distrito Federal disfruta de un Índice de Desarrollo Humano (IDH) similar al de la República Checa; pero en el Estado de Chiapas, al sur del país, ese indicador se asemeja más bien al de Cabo Verde.

Entre los 32 estados federados, Chiapas ocupa el último lugar en desarrollo humano, y 28 de los cien municipios más pobres de México se encuentran en su territorio. Con menos del 5% del total de población, el Estado alberga al 14% de las personas en pobreza extrema, pues ésta afecta al 80% de sus campesinos y al 50% de los habitantes de sus ciudades. Hacia el año 2005, la tasa de mortalidad materna en Chiapas

era la más alta de México, el 29% de los menores de cinco años padecía de algún grado de desnutrición, el promedio de escolaridad era casi dos años menos que el promedio nacional y el 76% de los trabajadores recibía un ingreso inferior a la línea de pobreza.

Por lo demás, de los 4,3 millones de chiapanecos, 1,1 millones pertenecen a alguna de las doce etnias indígenas, y es entre éstas donde la pobreza en sus distintas dimensiones tiene mayor incidencia. Bajo esas circunstancias de exclusión, el mismo día en que entraba en vigencia el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (enero 1 de 1994) se produjo el alzamiento del llamado “Ejército Zapatista de Liberación Nacional”, con sede principal en Chiapas, que amenazaba con derrocar al gobierno. Esta rebelión difundió la conciencia de que se necesitan grandes reformas sociales, fue motivo de varios intentos de negociación, y a su manera contribuyó al cambio en el régimen político que unos años después habría de darse en México.

### **El inicio**

Ya bajo los nuevos gobiernos (el del Partido de Acción Nacional en México y el de una coalición de izquierda en Chiapas) en 2008 se suscribe un ambicioso acuerdo de cooperación entre las autoridades del Estado y 21 agencias del Sistema de Naciones Unidas para acelerar la marcha hacia los ODM. Bajo este acuerdo- la “Agenda Chiapas-Naciones Unidas”- se pusieron en marcha tres líneas principales de trabajo:

(1) El diseño y ejecución conjunta entre entidades del gobierno y agencias del Sistema de Naciones Unidas de programas intersectoriales referentes a las varias dimensiones de la pobreza, como decir los proyectos de Manejo de Riesgos de Desastres, Protección de Migrantes, Perspectiva de Género, Gestión del Agua y Saneamiento, Seguridad Alimentaria y Estrategia de Salud Sexual, Reproductiva y Ambiental.

(2) La focalización o reorientación del gasto público hacia el propósito específico de mejorar el IDH en los 28 municipios más pobres de Chiapas. Esta medida consistía en concentrar la inversión federal, estatal y municipal en ciertas obras o servicios de impacto micro-regional, para lo cual se escogieron 415 localidades “focales” o con especial capacidad de irradiar hacia las otras 2.121 localidades que integran los 28 municipios en cuestión. Las inversiones buscaban incidir sobre las tres variables que contempla el IDH esto es, sobre el nivel de ingreso, sobre la salud y sobre la educación de las comunidades. Y en efecto, entre 2008 y 2009, se triplicó la inversión estatal en los 28 municipios y en proyectos orientados a mejorar la productividad, la

disponibilidad de alimentos, la educación, la salud y el saneamiento de las localidades.

(3) La reorganización inicial del sector público para atender debidamente a las nuevas prioridades. Este primer paso consistió en crear el Subcomité Especial de Atención a los Municipios con Menor IDH dentro de la entidad responsable de la planeación en el Estado de Chiapas. El Subcomité constaba de seis grupos temáticos, cada uno coordinado por la Secretaría del Estado, bajo la secretaría técnica de la agencia especializada y con la participación de unas diez o veinte entidades federales o estatales con funciones en el área respectiva. Estos grupos temáticos se ocupaban en su orden, de educación, salud, productividad y empleo, "infraestructura social básica", vivienda y medio ambiente.

### **Los avances**

Muy pronto, sin embargo, se echó de ver que las iniciativas anteriores necesitaban de un basamento jurídico más sólido, de mayor compromiso financiero por parte de los gobiernos municipales y de que los proyectos convenidos con la ONU tuviesen mayor escala y mejor coordinación. Se optó entonces por reformar tres artículos de la Constitución del Estado de Chiapas, de modo que mejorar el IDH y alcanzar los ODM son ahora obligaciones explícitas de la Gobernación, de los Ayuntamientos municipales y del Congreso estatal a través de su Órgano Superior de Fiscalización. Desde Julio de 2009, Chiapas se precia entonces de tener "la primera Constitución del Mundo en incluir los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU"; y en consonancia con este mandato, se da inicio formal al proceso de institucionalización de los ODM como una política pública sistemática y obligatoria para todas las autoridades. El proceso en cuestión abarca cuatro ejes:

(1) El de armonización legislativa o reforma de las leyes que de uno u otro modo tienen que ver con los ODM. Esta tarea se extiende a materias muy diversas y es bastante prolija. Para citar apenas un ejemplo, en lo tocante al Objetivo 3 (Recuadro 1) se modifica el artículo 14 de la Constitución para incorporar el principio de paridad de género; se reforma la ley electoral para que las listas al Congreso del Estado y a los Ayuntamientos incluyan el mismo número de hombres y mujeres; se reforma la Ley Orgánica Municipal para crear la Comisión de Género y las unidades de género en cada Ayuntamiento, y se expiden además la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas, la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y la Ley que Previene y Combate la Discriminación en el Estado de Chiapas.

(2) El de los cambios institucionales y administrativos conducentes a que el actuar del Congreso, el poder ejecutivo y las municipalidades de Chiapas apunten con claridad hacia los ODM. Se trata otra vez de una tarea multisectorial y prolija que, para seguir con el ejemplo del ODM 3, ha implicado elevar el Instituto Estatal de la Mujer al rango de Secretaría y crear procuradurías de la familia e institutos de la mujer en 100 de los 118 municipios chiapanecas, además de iniciativas puntuales, como el albergue temporal para mujeres víctimas de maltrato o el centro de asistencia a niños, niñas y jóvenes migrantes a la ciudad de Tapachula.

(3) El de los cambios en la destinación del gasto público para ir reflejando las nuevas prioridades. El Presupuesto correspondiente al 2010 ya incluye un partida especial de 7.500 millones de pesos (unos 590 millones de dólares) en programas contra la pobreza extrema, que se reparten entre tres categorías de municipios según sus grados de desarrollo humano. A los 28 municipios más pobres del Estado, donde reside el 14,9% de la población total, les fue asignado el 37,8% de esa suma.

(4) El de la revisión, ordenamiento y alineación de los innumerables programas que adelantan el gobierno federal, el estatal, los municipios y la cooperación internacional en territorio de Chiapas y que guardan relación con cada uno de los objetivos y de las metas que enumeró el Recuadro 1; a modo de ilustración, el Recuadro 4 describe las acciones concernientes a una de esas metas, la de universalizar la educación primaria para el año 2015.

De esta manera, en relativamente poco tiempo y por los medios indicados arriba, en Chiapas se ha institucionalizado una política pública que acelera la marcha hacia los ODM y refuerza sus dimensiones de equidad y de sostenibilidad. La equidad: En el Estado más pobre de México, la prioridad legal, administrativa y fiscal consiste ahora en alcanzar los ODM y simultáneamente en reducir la desigualdad en las cuatro dimensiones que mencionamos al comienzo del Informe (la territorial, la étnica, la social y la de género). La sostenibilidad: al darle rango constitucional al cumplimiento de los ODM, se garantiza la continuación de esta política bajo los gobiernos que han de sucederse en Chiapas hasta el año 2015 - cuando se vence el plazo estipulado para acabar de cumplir los compromisos del milenio.

### **Sin embargo**

Aunque se trata de un proyecto de gran envergadura, la iniciativa de Chiapas no contempló los mecanismos adecuados para su seguimiento riguroso, de suerte que hoy no existen bases suficientemente sólidas

para evaluar sus avances o faltantes. Esta falla se atribuye en parte a la premura en iniciar actividades, pero también refleja otro vacío en el diseño del proceso: la ausencia de los distintos comités y grupos de trabajo de la academia y los demás actores no estatales que ayudarían a una más amplia apropiación social y a mayor transparencia en la búsqueda de los ODM.

En el plano institucional (y sin contar, repitamos, con las evaluaciones que serían necesarias) parecerían existir tres áreas problemáticas o tres obstáculos para obtener resultados de veras contundentes: (1) La debilidad de los aparatos administrativos locales y en particular, la de los 28 municipios donde se concentran los esfuerzos y sobre los cuales por tanto recaen más y más tareas nuevas; (2) Las dificultades típicas del trabajo conjunto entre el sinnúmero de entidades e instancias federales, estatales y locales llamadas a ser parte del proceso y sin que todavía existan suficientes claridades conceptuales ni metodológicas a este respecto, y (3) La dificultad, también, para que las agencias de cooperación internacional trabajen en concierto y agilicen sus operaciones, sobre todo cuando la contraparte local está a su vez integrada por varias instituciones.

Pero el proceso en Chiapas podría estar corriendo un riesgo mayor, y este vendría del sesgo un tanto formalista que ha traído hasta ahora. La reforma constitucional se dio con rapidez y no pudo ser sujeta a suficientes debates o consultas ciudadanas; las nuevas leyes o reformas legales tampoco se discutieron lo bastante; y brillan por ausencia de los comités de dirección o de gestión las entidades responsables de la planeación en cada uno de los 28 municipios, así como de sus Asambleas Comunitarias y de las Asambleas de Barrio de las 415 localidades "focales". Sin que las comunidades se adueñen del proceso y los cabildos de cada municipio lo hagan parte de su agenda, pueden quedar en duda la profundidad y la sostenibilidad de la experiencia de Chiapas.

### **III. Llegando a las regiones: los ODM en los departamentos y municipios de Colombia**

#### ***El contexto***

Colombia también es un país de contrastes. Mientras el IDH de Bogotá es similar al de Hungría (país que ocupa el lugar 38 en el ranking mundial de desarrollo humano) el IDH del departamento más pobre, Chocó, se asemeja al de Kenia (que ocupa el puesto 148 en el mundo). Esas disparidades se registran a lo largo de los 32 departamentos y 1.070 municipios de un país fragmentado por la geografía, por la historia y por la cultura; y a la desigualdad territorial se suman las inequidades de origen social, de género y de etnia para explicar por qué Colombia

#### Recuadro 4. Programas conducentes al ODM 2 en Chiapas.

Para lograr que en 2015 todos los niños y niñas de Chiapas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria, en 2010 se están adelantando las siguientes acciones:

- Programa de Desayunos Escolares. Se prevé entregar 439 millones de desayunos a un total de 911,732 niñas y niños. Se cubre al 89% de los matriculados en preescolar y primaria, y a más del 95% de los estudiantes en los 28 municipios con menor IDH.
- Programa Todos a la Escuela. Provee apoyos en calzado, útiles escolares, mochilas y bicicletas a los 56.495 niños que no asisten a la escuela; en 2009 fueron atendidos 24.804 niños que representan el 3% del total de los alumnos de primaria.
- Programa Escuelas de Calidad, que compensa carencias y refuerza los niveles de aprendizaje en la primaria; participan 2.261 escuelas, de las cuales 410 se localizan en los 28 municipios.
- Programa de Infraestructura Educativa. En 2010 se construirán 957 aulas nuevas para preescolar, primaria y secundaria básica, más 123 para la "preparatoria" o secundaria superior. Sólo en los 28 municipios de menor IDH se invertirán 346,1 millones de pesos en la construcción de 793 aulas para preescolar, primaria y secundaria; y 99 para preparatorias.
- Programa de Alfabetización. En cuatro años, el programa ha alfabetizado a 117.160 personas mayores de 15 años esto es, la quinta parte de los iletrados del Estado. En 2010 la meta es alfabetizar a 30,000 adultos más, especialmente de los 28 municipios con menor IDH.
- Subprograma de becas de Oportunidades. Dentro de este programa nacional de transferencias condicionadas (ver Cuadro 3), en Chiapas se conceden 1.648 becas para estudiantes indígenas y 2.000 becas para hijos de madres solteras; este programa busca reducir la deserción escolar, como ya lo ha venido haciendo en el Estado.
- Consejos municipales de participación social en educación. Estos Consejos funcionan solamente en los 28 municipios y su tarea es coordinar los planes de mejoría de cada institución educativa.

Además de lo anterior, en el Estado están presentes el programa de educación básica para niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes (PRONIM), las escuelas de tiempo completo, la Escuela Siempre Abierta, la Escuela Segura y el programa de construcción de espacios educativos para niños y jóvenes de Chiapas.

*Fuente: Información proveniente del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) de Chiapas- consultar con Alberto Hernández*

tiene una de las peores distribuciones de ingreso de América Latina (el índice de Gini es 0,57). En tales circunstancias, las proyecciones indican que el país en su conjunto podría alcanzar algunos de los ODM en 2015; pero esto se debería al empuje de las grandes ciudades, pues el campo y los pequeños municipios quedarían bastante rezagados.



El Estado colombiano suscribió la Declaración del Milenio, especificó unas metas nacionales realistas para el 2015 y señaló su cumplimiento como una de las prioridades para la cooperación internacional. Pero otros asuntos, como la violencia, han ocupado la atención del país, y el interés de la ciudadanía y de las autoridades en los ODM es relativamente bajo. Ciertamente - dadas la descentralización administrativa y la diversidad política de Colombia- la pobreza ha sido o es la prioridad de un buen número de departamentos y municipios; pero los cambios de gobierno en las regiones son bastante frecuentes y a menudo resultan en discontinuidad de los programas sociales, de modo que la planeación en el nivel local tiende a ser de corto plazo.

Para evitar pues que el avance promedio en los indicadores sociales oculte el rezago de los pequeños municipios y las áreas rurales – es decir, para tener equidad- y para evitar además que los esfuerzos locales se interrumpan cada vez que hay elecciones – es decir, para tener sostenibilidad- se hacía necesario movilizar a las comunidades y a las autoridades de aquellas regiones hacia los ODM, y hacerlo en forma tal que ese interés sobreviva a los cambios de gobiernos.

### **El inicio**

Esa fue la intención del proyecto “Los ODM a Nivel Regional”, emprendido en 2006 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo a solicitud del gobierno colombiano. Se trata así de un ejercicio de cooperación técnica y de escala relativamente modesta porque – a diferencia de los otros nueve casos que reseña este Informe- no implica el uso masivo de recursos fiscales; pero esta pequeña escala financiera recomienda al proyecto como un ejemplo de inversión estratégica para aumentar la equidad y la sostenibilidad en el camino hacia los ODM.

El proyecto en cuestión se ha propuesto tres tareas principales: (1) mejorar y sistematizar la información sobre los ODM en las regiones, departamentos y municipios; (2) convertir los ODM en una prioridad dentro de las agendas locales, y (3) fortalecer la capacidad de los niveles locales para avanzar hacia los ODM mediante el entrenamiento y la asesoría. Estos trabajos se cumplen a través de un conjunto de redes y de una serie de apoyos específicos a cada uno de los tres niveles de gobierno, como se ve a continuación.

### **Los avances**

De manera gradual se han venido conformando cuatro redes de trabajo sobre los ODM: la académica, la de medios, la política y la del sector privado.

La red académica está integrada por las universidades públicas de excelencia en todas las regiones de Colombia. Con el apoyo del Proyecto se crearon “Cátedras del Milenio” en varias ciudades, grupos de investigación u observatorios de los ODM y se ofrecen seminarios o cursos especializados en el tema, además de promover los encuentros e intercambios con las comunidades académicas de otros países. Tras una fase de entrenamiento y en asocio con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), las universidades levantaron líneas de base de los ODM en sus regiones y hoy prosiguen su labor de monitoreo, educación, difusión y asistencia técnica a las autoridades respectivas.

La red de medios patrocina foros o talleres diferenciados para editores, periodistas, columnistas y emisoras comunitarias, como un modo de aumentar la sensibilidad y calificar el cubrimiento de los indicadores y de las políticas tocantes a la pobreza y a los ODM.

La red política se activó durante las elecciones locales del 2008 y con el fin de ayudar a que los partidos o movimientos políticos suministraran información a sus candidatos sobre los ODM y los incorporaran en los respectivos programas de gobierno.

La red del sector privado está inscrita en la lógica de la Responsabilidad Social Empresarial, y en colaboración con algunos de los gremios principales de Colombia ha tenido logros como la rebaja de tarifas de los servicios públicos para los hogares pobres de numerosas ciudades pequeñas o medianas.

Con la ayuda de estas redes el Proyecto adelanta sus labores de asistencia a las autoridades y a las comunidades locales en procura de los ODM. Dadas la estructura del Estado colombiano y la capacidad limitada del Proyecto, el interlocutor inicial y principal ha sido el departamento o entidad intermedia entre la Nación y los municipios. Este enfoque permite una amplia cobertura territorial, al mismo tiempo que refuerza el eslabón reconocidamente débil de la administración pública – y más todavía cuando esa debilidad de los departamentos no afecta mucho a las grandes ciudades pero sí a los municipios pequeños o alejados, donde suelen ser más graves la violencia y la pobreza.

Según enseña el Gráfico 4, las intervenciones del Proyecto se ajustaron al ciclo de las políticas públicas en los departamentos de Colombia. Los gobernadores son elegidos por votación popular para períodos de cuatro años (2008-2012 en este caso). Las universidades prepararon con antelación las líneas de base sobre los ODM; esta información fue publicada, presentada y examinada con los pre-candidatos, quienes debían presentar su Programa de Gobierno en el

momento de formalizar su candidatura. Dicho Programa es la base obligatoria del Plan de Desarrollo cuatrienal que el nuevo gobernador somete a la Asamblea Departamental para su expedición en un lapso de seis meses. En ocho departamentos que agrupan algo más de la mitad de los municipios del país, el gobernador solicitó apoyo del Proyecto para redactar el Plan de Desarrollo, donde quedaron entonces incluidas las metas e indicadores cuantitativos de los ODM. El Plan es a su vez la base de las políticas públicas y es el marco, también obligatorio, para elaborar el presupuesto anual del departamento, de suerte que a partir de 2009 el Proyecto y sus redes han estado dedicados a seguir, apoyar y debatir el avance hacia las metas. Y el ciclo debe cerrarse con la rendición de cuentas en 2011, para volver a comenzar en el 2012.

**Gráfico 4. El ciclo de las políticas públicas, el ciclo electoral y el proyecto de ODM locales en Colombia**



Las redes, a lo largo del proceso, tuvieron el encargo de velar porque la participación ciudadana fuera lo más amplia posible, y para eso los medios divulgaron las líneas de base y las propuestas de los candidatos, se organizaron foros en las universidades o recintos públicos, y los funcionarios asistieron a ejercicios de planeación y presupuesto participativo. Pero el Proyecto ha sido respetuoso de las diferencias regionales y de la agenda política de cada mandatario: no se trata de una oferta rígida, sino de invitar y acompañar a las autoridades y a las comunidades en su propio camino hacia los ODM.

De los ocho gobernadores cuyo Plan de Desarrollo fue asistido por el Proyecto, cinco pidieron apoyo adicional para diseñar políticas o programas específicos en las áreas de salud, educación, vivienda, género y aumento del ingreso. Los lineamientos resultantes en cada

caso fueron sometidos al Consejo Departamental de Política Social, donde las agencias del orden nacional conciertan sus acciones con las autoridades de la región. Es más: algunas ciudades grandes o medianas solicitaron asistencia para diseñar algunas de sus propias políticas, como se puede ver entre los ejemplos del Recuadro 5. Y este papel de enlace entre los distintos niveles de gobierno se extendió tanto hacia los pequeños municipios como hacia la Nación:

- Por una parte en los cinco departamentos se identificaron 70 "municipios del milenio" vale decir, las poblaciones más rezagadas en cuanto a los ODM. Estas localidades recibieron atención preferencial en las políticas sectoriales y en las guías de trabajo que adoptaron los Consejos de Política Social; también, en el Banco de Proyectos que debe mantener el departamento, se les dio prelación a las propuestas provenientes de los 70 municipios -muchos de los cuales nunca habían presentado iniciativa alguna.

- Por otra parte el Proyecto asistió al gobierno central en el diseño y prueba de un instrumento de recolección de datos para determinar la elegibilidad de los hogares a su ambicioso programa de transferencias condicionadas. De esta manera quedaron incluidos 43 de los 53 indicadores que el país había invocado al precisar sus metas del milenio.

### **Sin embargo**

En relación con la magnitud del desafío y con la cantidad enorme de recursos que exigiría cumplir las metas del milenio, este proyecto de asistencia técnica a los gobiernos locales en Colombia tiene una escala -como se advirtió- bastante reducida. Para expresarlo de manera simple: el proyecto es un paso en la dirección correcta (por eso lo tomamos como ejemplo) pero es un paso "piloto" o sin el peso necesario para determinar la dirección de los programas. Las agencias de cooperación internacional, el PNUD en este caso, se limitan a ofrecer asesoría y unos recursos mínimos, sí acaso, a los participantes en las redes, a los gobiernos locales o las comunidades. Lo cual, de otra manera, significa que las contribuciones valiosas del Proyecto a la equidad y la sostenibilidad en el avance hacia las metas del milenio (atención a las localidades muy pobres, presencia de los ODM en la agenda política local) no alcanzan a despejar las dudas que en uno y otro respecto podrían merecer las políticas sociales de Colombia; pero este no es lugar para entrar en el asunto. En cambio, en el ejemplo que sigue de Bolivia, la cuestión a ilustrar será precisamente la de un cambio en el sistema político que acentuaría sustantivamente la equidad y la sostenibilidad de la lucha contra la pobreza.

## Recuadro 5. Apoyo a los programas locales de ODM en Colombia

En 2009 el proyecto “Los ODM a Nivel Regional” se concentró en diseñar once políticas o programas en seis unidades territoriales. En su conjunto estos programas han movilizado cerca de 350 millones de dólares. Estos son los principales programas:

- *Viviendas para la Vida en el departamento de Santander.* Disminuirá el déficit de vivienda en un 21%; prevé construir más de diez mil soluciones nuevas y adecuar cerca de otras tres mil, incluye la conexión a los servicios públicos y la dotación de mobiliario urbano.
- *Desarrollo Económico Incluyente en la ciudad de Soacha.* Aspira a consolidar cuatro cadenas productivas en insumos para la construcción, confecciones, metalurgia y agroindustria.
- *Equidad de Género en el departamento de Nariño.* Reformas institucionales y transformación cultural, incluyendo la educación de mujeres para liderar la vida política.
- *Cesar, un departamento Incluyente, al Alcance de Todos y en Contra de la Pobreza.* Abarca acciones en los campos de: educación para el trabajo y el desarrollo urbano; empleo y generación de ingresos; nutrición y alimentación, y vivienda y saneamiento básico.
- *Política de Salud en el departamento de Santander.* Promueve en especial la actividad física y los hábitos de alimentación saludables.
- *Departamento de EL Cauca sin Hambre.* Busca garantizar la seguridad alimentaria de la población más vulnerable, con énfasis sobre la producción y el control de calidad de los productos.
- *Inclusión Productiva en la ciudad de Cartagena.* Comprende actividades de capacitación para el trabajo, acceso a recursos productivos y gasto público para la inclusión social y productiva.

Fuente: PNUD, Colombia, 2010 - Proyecto “Los ODM a Nivel Regional”

## IV. Llegando al poder: La transformación sociopolítica de Bolivia

### **El contexto**

La historia de Bolivia ha estado marcada por dos grandes tensiones, la étnica y la territorial. Por una parte los quechuas, aymaras, guaraníes, mojeños y demás pueblos indígenas constituyen el 60% de la población, pero durante siglos la economía y la política fueron controladas por minorías de origen europeo. Por otra parte la integración entre la zona andina, las planicies del sur y la región amazónica es precaria y las reclamaciones autonómicas han sido una fuente inveterada de conflictos.

Al compás de las altas y bajas mundiales de la minería, tras una serie de guerras limítrofes y golpes de Estado, tras la “revolución nacional” de 1952, tras veinte años de gobiernos militares, la democracia retorna en 1982, pero las desigualdades persisten y la crisis

económica da pie a un duro programas de ajuste, de modo que Bolivia ingresa al siglo XXI en medio de una aguda crisis social y de gobernabilidad que eventualmente conduce a la elección del líder indígena Evo Morales en 2006.

### **El inicio**

El nuevo gobierno ante todos significa la reivindicación cultural y política de las mayorías que habían sido excluidas. La institucionalidad formal no ha cambiado demasiado, pero sí lo han hecho los símbolos, las jerarquías, las prioridades y los mecanismos de toma de decisión. Los movimientos sociales, que ayer se enfrentaban al aparato del Estado, hoy lo ocupan y lo llenan de una nueva legitimidad.

Semejante ruptura llevó a Bolivia al borde de la guerra civil, pero los bolivianos han tenido la cordura de concertar las reformas. La nueva Constitución, finalmente adoptada en 2009, mantiene los rasgos de la democracia liberal (separación de poderes, derechos civiles, voto universal...) pero le añade figuras indígenas como la decisión colectiva, el corporativismo y la justicia tradicional. Bolivia, que ya desde los años noventa era quizá el país más descentralizado de América Latina y el Caribe, se declara un "Estado plurinacional" formado por el poder central y por cuatro niveles autonómicos (departamento, provincia, municipio y "territorio indígena originario campesino") con varias modalidades de participación popular en cada uno de estos tramos. El resultado es una multitud de instancias que se superponen y una mezcla pragmática entre dos universos culturales en un equilibrio que sin duda es inestable y que despierta grandes esperanzas y temores entre los ciudadanos.

El buen desempeño de la economía ha contribuido a aliviar las tensiones sociales. Gracias sobre todo al boom minero, el PIB de Bolivia aumentó en 20% entre 2006 y 2009; la tasa de inflación es baja, el desempleo está disminuyendo, y el gobierno no ha tenido que apelar a las medidas de ajuste que en su momento agravaban la pobreza. El presidente Morales ha seguido una política económica ortodoxa, con excepción de las nacionalizaciones y la expansión de las empresas públicas, lo cual por lo demás aumenta el margen fiscal para llevar a cabo las reformas.

### **Los avances**

En lo social estas reformas básicamente giran en torno a la tenencia de la tierra y a los subsidios directos del Estado para los más pobres.

La titulación de tierras se ha extendido tanto a comunidades indígenas ("tierras comunitarias de origen") como a pequeños o aún

medianos parceleros. Haciendo uso de la legislación preexistente y evitando enfrentamientos con la gran propiedad, estos programas han ayudado a elevar la productividad, prevenir la emigración y desactivar los conflictos locales. Los programas han sido ejecutados por un grupo de expertos con sentido de misión y alta capacidad operativa que han actuado con reconocida independencia, transparencia y eficiencia.

En contraste con casi todo el resto de América Latina y el Caribe, la mayoría de las transferencias directas del Estado a los hogares pobres en Bolivia son universales o automáticas - en el sentido de ser incondicionales o de que la conducta del jefe de familia no necesite ser certificada por algún funcionario-. Este diseño tiene las ventajas de evitar la discrecionalidad, minimizar el riesgo de corrupción y reducir los errores de exclusión, además -y sobre todo- de asegurar que los programas tengan una gran cobertura (y tanto así que el costo de estos subsidios hoy equivale a entre 2 y 2,5% del PIB boliviano). Las transferencias monetarias en cuestión son de tres tipos:

(1) La Renta Dignidad es un subsidio no condicionado o un derecho vitalicio para todos los bolivianos mayores de 60 años que residan en el territorio nacional. Ascende a 200 Bolivianos (US\$29) mensuales para quienes no son titulares de otras rentas o pensiones, y a 150 Bolivianos (US\$22) para quienes tengan otros ingresos. Hoy beneficia a casi 700 mil personas (Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones de Bolivia, 2009- Informe de Gestión 2008 – 2009 (octubre)).

(2) El bono Juancito Pinto se entrega a todos los niños y niñas que estén en ciclo primario y asistan a escuelas públicas – lo cual, más que una condición, es un criterio de focalización, pues el 77% de los alumnos de estas escuelas provienen de hogares en situación de pobreza. El bono busca prevenir la deserción y ayudar a sufragar los gastos de materiales, transporte, alimentación y vestuario del estudiante. Es de unos 29 dólares al año; su cobertura se ha expandido desde los cinco hasta los ocho grados de la primaria, pasando de un millón de niños y niñas en 2006 a más de 1,7 millones en 2009 (Ministerio de Educación y Culturas de Bolivia, 2010 - "Evaluación Bono Juancito Pinto – Gestión 2009").

(3) El bono Juana Azurduy de Padilla, creado en 2009, es un sistema de transferencias condicionadas a la práctica de los controles pre-natales, los controles post-natales y las visitas médicas bimestrales de los niños y niñas durante sus dos primeros años de vida, cuyo valor total puede llegar hasta unos 300 dólares. Durante el primer año de operación, el bono benefició a 505 mil personas, aunque no estuvo exento de fallas administrativas (Ministerio de Salud y Deportes de

Bolivia, 2010- Página Web del Bono Juana Azurduy, una oportunidad para la vida).

Como se echa de ver, los programas anteriores acentúan el aspecto de equidad en tanto cada uno se dirige a una sub-población altamente vulnerable o, en su orden, a los campesinos sin tierra, a los ancianos, a la niñez, y a las embarazadas e infantes de los hogares más pobres. La cobertura masiva de estos programas refuerza el efecto de equidad, en un país donde en 2008 la pobreza extrema seguía afectando al 33% de la población (una de las incidencias más altas de América Latina y el Caribe) y el 59% de la gente seguía viviendo bajo la línea de pobreza (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas de Bolivia y PNUD, 2010 – “Boletín sobre el estado del desarrollo humano en Bolivia”).

Con todo y esto, la situación ha mejorado ostensiblemente, pues entre 2000 y 2008 la pobreza extrema disminuyó en doce puntos porcentuales (de 45 al mencionado 33%) y de manera más pronunciada en las áreas rurales (de 75% a 53%) que en las urbanas (de 28% a 22%). Estos avances se deben a la combinación de varios factores (el crecimiento económico, las remesas de un número creciente de migrantes al extranjero...) pero sin duda los programas sociales han jugado un papel decisivo: como indica el Gráfico 5, si en Bolivia no existieran las transferencias monetarias directas del Estado a los hogares, la pobreza en 2008 habría sido siete puntos mayor de lo que fue, y este alivio seguirá siendo importante durante los próximos años.

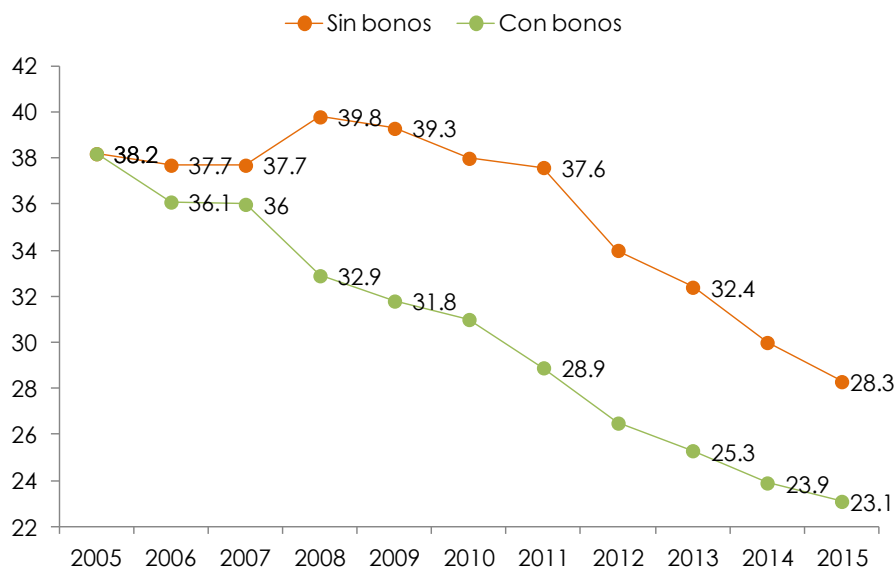
Por su lado, la sostenibilidad de los programas anteriores está asegurada por dos soportes esenciales: su financiamiento mediante una renta de destinación específica (el impuesto a la explotación de hidrocarburos) y, sobre todo, la conciencia ganada por sus receptores de que no son “beneficiarios” de una dádiva gubernamental sino sujetos de un derecho que no les puede ser negado. Si algo parece ser irreversible en la transformación reciente de Bolivia es el resurgimiento de las identidades originarias y el acceso al poder de las mayorías indígenas y mestizas; los títulos de propiedad sobre la tierra y las transferencias directas del Estado son dos conquistas emblemáticas y por lo tanto tienen vocación de permanencia.

En conclusión – y por tratarse del último ejemplo del Informe – podríamos recordar acá que la erradicación definitiva de la pobreza necesita de un proceso prolongado de crecimiento económico incluyente y creador de empleos productivos para la gran mayoría de la gente, de un conjunto de políticas sociales universalistas para atender las varias necesidades básicas, y de otra serie de programas



permanentes para grupos poblacionales con carencias especiales. Igual que en cada uno de los demás ejemplos presentados, el de Bolivia hay que apreciarlo a la luz de su propio nivel de desarrollo, de su propia historia y de su propia estructura de poder. Dados esos tres referentes esenciales, es claro que en el proceso boliviano hay lecciones importantes que aprender respecto de la equidad y la sostenibilidad en la ruta hacia los ODM, entre las cuales la más profunda se resume quizás en las palabras de un humilde trabajador boliviano: "Todavía somos pobres... Pero hemos recuperado la dignidad y por eso vamos a salir de la pobreza"; y es porque Nietzsche lo había dicho ya: "nunca dejes que te den un derecho que solamente tú puedes conquistar".

**Gráfico 5. Bolivia. Evolución porcentual de la pobreza con y sin transferencias monetarias, 2005-2015**



Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas de Bolivia, 2010, p. 11 - "Bolivia: Mejorando el acceso a la educación y la salud materno-infantil mediante programas de incentivos monetarios"; presentación de Roland Pardo Saravia, Subdirector de Política Social)

### **Sin embargo**

La nueva lucha contra la pobreza en Bolivia comenzó por un camino inusual: por un cambio político y cultural. Este cambio ha implicado la reafirmación de las identidades originarias, un grado excepcional de participación popular, una muy intensa gestión local y, paradójicamente, unos programas de tierras y de subsidios masivos que dependen directamente del Jefe de Estado y símbolo de la nueva legitimidad, lo cual les asegura prioridad política, solvencia financiera y cultura de resultados.

Pero tal vez por esa misma razón, las instituciones permanentes de política social, los ministerios e institutos que en otras partes constituyen y deben constituir el núcleo duro y duradero de la lucha contra la

pobreza – la educación, la salud, el empleo – en Bolivia han quedado rezagados y más bien están sufriendo los desajustes y conflictos propios de la transición política; y en estas circunstancias se prevé que en el año 2015 Bolivia no cumplirá puntualmente algunas de las metas específicas que enumeró el Recuadro 1.

#### **D. CONCLUSIÓN: HACIA LOS ODM**

Aunque el afán de cumplir las metas del milenio en los ya pocos años que faltan para 2015 podría inducir a los Estados a concentrarse en los grupos de más fácil acceso o a buscar soluciones temporales, en estas páginas hemos argüido que la equidad y la sostenibilidad son condiciones necesarias para reducir de veras la pobreza. El mensaje que queremos compartir con los lectores podría entonces resumirse en una frase: “Sin equidad y sostenibilidad no son posibles los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

Demostrar ese aserto de manera directa y contundente supondría disponer de estudios rigurosos y estrictamente comparables en términos de su impacto de mediano o largo plazo sobre la pobreza en sus varias dimensiones; ni que decirse tiene, esos estudios no existen y en todo caso el intento de integrar los que existan sería un quehacer académico más allá del presente documento. En vez de eso contamos con otra forma concluyente aunque menos directa de convalidar el mensaje central del Informe: las condiciones o circunstancias que acentúan la equidad y la sostenibilidad en los once ejemplos de América Latina y el Caribe son esencialmente las mismas que otros estudios encuentran necesarias para el avance hacia los ODM. Dicho en otras palabras: los países del mundo que más han avanzado hacia las metas del milenio son aquellos que lo hacen de manera equitativa y sostenible; y el progreso es mayor en cuanto a aquel o aquellos ODM que se han buscado de una forma equitativa y sostenible.

Las condiciones o circunstancias que aceleran el avance hacia los ODM han sido tema de numerosos reportes nacionales e internacionales, los cuales a su vez han sido recogidos y sistematizados por las agencias de Naciones Unidas encargadas de hacer el seguimiento a la Declaración del Milenio (ver, en especial, United Nations Development Group (UNDG), 2009 Addendum to 2nd Guidance Note on Country Reporting on the Millennium Development Goals y UNDG MDG Good Practices 2010; Naciones Unidas, 2010, Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010; publicado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas; UNDP, 2010 - The path to achieving the Millennium Development Goals: A synthesis of evidence from around the world, y para el caso específico de América Latina y el

Caribe, Naciones Unidas, bajo la coordinación de Cepal, 2010. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad). Aunque existen naturales diferencias en cuanto al número, el grado de especificidad, el orden y la manera de expresar los principales hallazgos o “lecciones”, esos varios análisis en esencia coinciden entre sí -y coinciden también con este Informe-. Para aludir apenas al más reciente “Resumen de las evaluaciones internacionales” sobre cómo alcanzar los ODM, estaríamos hablando de diez “mensajes claves” a saber:

(1) Existen sinergias importantes entre los ODM (la aceleración de un objetivo generalmente acelera el progreso en los demás objetivos);

(2) El compromiso político del país y sus autoridades determina el éxito de los ODM;

(3) Las reducciones rápidas de la pobreza y el hambre resultan de un crecimiento económico alto e impulsado por la productividad agrícola, la creación de empleo productivo y la distribución equitativa de los ingresos, los bienes y las oportunidades;

(4) La meta de reducir la pobreza a la mitad podría alcanzarse para 2015, pero es necesario reducir el número absoluto de personas pobres (vale decir, acentuar la equidad);

(5) Las inversiones en educación, salud, agua y saneamiento deben ir acompañadas por políticas de manejo de demanda, especialmente en la eliminación de cuotas al usuario (para acentuar, otra vez, la equidad);

(6) Es necesario asegurar que las niñas tengan un acceso incondicional a la salud, a la educación y a los bienes productivos;

(7) Las intervenciones específicas, incluyendo los programas de protección social y de empleo, son esenciales para lograr los ODM;

(8) Diversificar los medios de vida y no depender de actividades que se ven afectadas por el clima es condición esencial para (la sostenibilidad de) los ODM;

(9) La movilización de recursos nacionales es la fuente principal de un financiamiento (sostenible) de los ODM, y

(10) La alianza mundial debe hacer un mayor esfuerzo para lograr un entorno internacional propicio y coherente (PNUD, 2010a - ¿Qué se necesita para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio? Evaluación Internacional).

Con pequeños retoques cuando más, estas son las lecciones que se encuentran al examinar once políticas o programas que en América Latina y el Caribe acentúan las dimensiones de equidad y sostenibilidad en procura de los ODM.

## **Anexo de referencias de análisis de país**

Bolivia. Basado en el reporte preparado por Jorge Enrique Vargas con apoyo del Grupo de Desarrollo Humano del PNUD en Bolivia. Salvo indicación en contrario, las cifras y hechos que se mencionan provienen de ese reporte.

Brasil. Basado principalmente en el reporte preparado por André Portela Souza de la Escuela de Economía de São Paulo- Fundación Getúlio Vargas.

Chile. Basado en el reporte preparado por Paula Castro S. . Salvo indicación en contrario, las cifras y hechos que se mencionan provienen de ese reporte.

Colombia. Basado en los reportes preparado por Josué Gastelbondo y César Caballero. Salvo indicación en contrario, las cifras y hechos que se mencionan provienen de esos reportes.

Costa Rica. Basado en el reporte preparado por Carlos Sojo. Salvo indicación en contrario, las cifras y hechos que se mencionan provienen de ese reporte.

Jamaica. Basado en dos textos preparados para la Oficina del PNUD en Jamaica; “Jamaica Debt Narrative” y “Jamaica Debt Exchange Technical Paper” de la consultora Gail Hurley. Salvo indicación en contrario, las cifras y hechos que se mencionan provienen de esos documentos.

México. Basado en el reporte preparado por Alberto Hernández Rodríguez con la supervisión técnica de la Oficina del PNUD en México. Salvo indicación en contrario, las cifras y hechos que se mencionan provienen de ese reporte.

Nicaragua. Basado en el reporte preparado por María Eva Cangiani y Reynaldo Mairena. Salvo indicación en contrario, las cifras y hechos que se mencionan provienen de ese reporte.

Paraguay. Basado en el Informe de la Oficina del PNUD en Paraguay “Experiencias ciudadanas innovadoras: Juntas de Saneamiento y Farmacias Sociales”, Cuaderno de Desarrollo Humano No. 5, Asunción, 2008 y en información adicional suministrada por esa Oficina y por el consultor Guido Duarte.

Perú. Basado en el reporte preparado por Pedro Lizarzaburu y con información suministradas por el Programa "A Trabajar Urbano" y la Oficina del PNUD en Perú. Salvo indicación en contrario, las cifras y hechos que se mencionan provienen de ese reporte

Republica Dominicana. Basado sobre el reporte preparado por Laura P. Báez Blandino, con la supervisión técnica de la Oficina del PNUD en República Dominicana y con las informaciones suministradas por el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, el Sistema Único de Beneficiarios, la Administradora de Subsidios Sociales y el Programa Solidaridad. Salvo indicación en contrario, las cifras y hechos que se mencionan provienen de ese reporte.