

ENSAYOS
IBEROAMERICANOS
SOBRE COOPERACIÓN
AL DESARROLLO
CUADERNOSCANTABRIACOOPERA



CUADERNOSCANTABRIACOOPERA

Edita: Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo
Gobierno de Cantabria

Depósito Legal: SA-XXXX-xx

1ª Edición, mayo 2009

Estilismo Gráfico: Vía Flavia Comunicación

ENSAYOS
IBEROAMERICANOS
SOBRE COOPERACIÓN
AL DESARROLLO
CUADERNOSCANTABRIACOOPERA



CUADERNOSCANTABRIACOOPERA

Dolores Gorostiaga

Vicepresidenta del Gobierno de Cantabria

Tras la aprobación de la Ley Cántabra de Cooperación para el Desarrollo en la pasada legislatura, Cantabria está cumpliendo la hoja de ruta para mejorar la calidad de su sistema público de cooperación. La constitución del Consejo Cántabro de Cooperación y la aprobación del I Plan Director de la Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2009-2012, así como la creación de la Fundación Fondo Cantabria Cooperera, son hitos fundamentales que permiten alinear nuestra cooperación descentralizada con los principales consensos internacionales.

Los trabajos editados en este segundo volumen de la colección Cantabria Cooperera de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Cantabria, con el título Ensayos Iberoamericanos sobre Cooperación al Desarrollo, han sido elegidos entre los mejores de la segunda promoción del Master Iberoamericano de Cooperación Internacional y Desarrollo, que, desde la Universidad de Cantabria, gestiona la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica (COIBA) bajo la dirección de Rafael Domínguez Martín. El Master tiene como misión formar cooperantes profesionales y gestores de la cooperación de países socios.

Como impulso a la formación de jóvenes interesados en el mundo de la cooperación desde la Vicepresidencia del Gobierno impulsamos también becas de prácticas en distintos países de América Latina y África. Este año en las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Paraguay, Guatemala, Honduras y Malí, y en otras oficinas técnicas de organismos como la Organización de Estados Iberoamericanos (Honduras), la Organización Iberoamericana de Juventud (Ecuador y Honduras) o el Instituto de Desarrollo Local Centroamericano (El Salvador), además de la pasantía que también mantenemos en la oficina de Cantabria en Bruselas.

Se empieza a formar así una red cántabra de cooperantes, mayoritariamente mujeres, que ya está operativa. En esa red, sin duda, aparecen como profesionales destacadas Janet Aguirre Dergal, de México, y actualmente asistente técnica en la COIBA, Myriam Escobar Genes, de Paraguay, y actualmente asistente técnica en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, Themys Moura de Carvalho, de Brasil, y actualmente realizando una pasantía en la Dirección General de Juventud del Gobierno de Cantabria, y Diana Lucía Rengifo Vargas, de Colombia, y actualmente asesora de la Directora de Educación Superior Nacional del Ministerio de Educación en su país.

Tengo la satisfacción de presentar ahora sus trabajos, que versan sobre el desarrollo humano como vía para la superación de la pobreza y la desigualdad en México, la desigualdad y el desarrollo humano en Paraguay, la gobernabilidad, el desarrollo y la democracia en Brasil y la discusión de las leyes de amnistía como instrumento para la reconciliación nacional en varios países de América Latina. Estos ensayos iberoamericanos (producto de la comunidad de aprendizaje entre España y varios países de Iberoamérica) tienen una amplia cobertura geográfica y cumplen con el requisito de la interdisciplinariedad consustancial al ámbito de la cooperación para el desarrollo. El rigor y calidad de los mismos les hicieron merecedores de ser elegidos para su publicación y, sin duda, servirán para mejorar nuestro acervo de conocimientos sobre los principales retos del desarrollo humano en América Latina, dando así coherencia a la función de la Universidad de Cantabria en el ámbito de la cooperación que es generar conocimiento para el desarrollo.

Índice

■ El Desarrollo Humano como vía para la superación de la pobreza y la desigualdad en México	11
Janet Aguirre Dergal	
<i>Introducción</i>	13
<i>1. Análisis de la pobreza en México</i>	13
<i>1.1. Identificación y medición de la pobreza en México</i>	13
<i>1.2. Evolución de la pobreza en México</i>	17
<i>2. Las dimensiones de la desigualdad en México</i>	20
<i>2.1. Desigualdad territorial en México</i>	22
<i>2.2. Exposición de causas estructurales sobre la desigualdad en México</i>	24
<i>3. La vía del desarrollo humano</i>	31
<i>3.1. Planteamientos sobre la identificación y medición de la pobreza en México desde el enfoque de las capacidades</i>	32
<i>3.2. El Índice de Desarrollo Humano en México: el desafío del desarrollo humano regional</i>	34
<i>Conclusiones</i>	40
<i>Bibliografía</i>	43
■ Pobreza, Desigualdad y Desarrollo Humano en Paraguay	45
Myriam Escobar Genes	
<i>Introducción</i>	47
<i>1. Pobreza como Insuficiencia de Ingresos</i>	47
<i>1.1. Factores determinantes de la Pobreza considerada como insuficiencia de ingresos</i>	50
<i>1.2. Crecimiento Económico en Paraguay</i>	52
<i>1.3. Desigualdad de Ingresos en Paraguay</i>	54
<i>2. Pobreza como Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)</i>	55
<i>3. Pobreza como Falta de Capacidades</i>	59
<i>3.1. Capacidad para alcanzar un nivel de vida digno</i>	62
<i>3.2. Capacidad para adquirir conocimientos</i>	65
<i>3.3. Capacidad para tener una vida larga y saludable</i>	66
<i>3.4. Capacidad para participar social y políticamente</i>	68
<i>3.5. Capacidad para disfrutar de un medio ambiente saludable y productivo</i>	69
<i>4. Implicaciones de Políticas y Retos para el Paraguay</i>	69
<i>4.1. Retos para el Paraguay</i>	70
<i>Conclusiones</i>	71
<i>Anexo I</i>	72
<i>Bibliografía</i>	73
■ Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo en Brasil	77
Themys Moura de Carvalho	
<i>Introducción</i>	79
<i>1. Sistema político brasileño</i>	79
<i>1.1. Breve recorrido histórico</i>	79
<i>1.2. Descripción del régimen político</i>	81
<i>2. Desarrollo político y social actual</i>	83

2.1. Aspectos políticos	83
2.2. Elementos de desarrollo humano y social	86
3. Gobernabilidad y democracia	88
3.1. Concepto de gobernabilidad	89
3.2. La Gobernabilidad en Brasil	90
3.3. La democracia y sus componentes	96
3.4. La democracia en Brasil	99
Conclusiones	100
Bibliografía	102

■ Leyes de amnistía: ¿camino para la reconciliación nacional en Iberoamérica? **105**
Diana Lucía Rengifo Vargas

Introducción	107
1. Amnistías Iberoamericanas y la importancia de la participación de la Comunidad Internacional	108
2. Lo que nos muestra el caso chileno	112
3. Más allá de la impunidad: La reparación como herramienta de justicia	115
Conclusiones	121
Bibliografía	122

**EL DESARROLLO HUMANO COMO VÍA
PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA
Y LA DESIGUALDAD EN MÉXICO**

Janet Aguirre Dergal

El Desarrollo Humano como vía para la superación de la pobreza y la desigualdad en México

Janet Aguirre Dergal

Introducción

En un territorio tan plural y diverso como México, donde las condiciones sociales del Norte distan mucho de las del Sur, así como las rurales de las urbanas, la pobreza y la desigualdad constituyen dos realidades manifiestas a la vez que complejas. Se trata de un país próspero pero a la par desigual, en donde contrastan su dinamismo y potencial económico, persistente en varias décadas, con una de las sociedades más desiguales del mundo.

El objetivo de esta investigación es aportar, sobre este mosaico de interpretaciones y planteamientos, un acercamiento a la pobreza en México desde la propuesta que integra la teoría del desarrollo humano, entendida como la vía del empoderamiento del ser humano para la realización de sus libertades y capacidades, en donde el desarrollo de estas condiciones descontinúan las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad.

Este planteamiento se encuentra bien fundamentado en las contribuciones que el economista Amartya Kumar Sen otorga al estudio de la pobreza, por lo que sus aportaciones estarán presentes en lo que refiere a esta investigación. Asimismo, se recogen las principales interpretaciones de analistas que han atendido desde distintas dimensiones las implicaciones de la pobreza y la desigualdad en México.

Por su parte, los datos utilizados han sido obtenidos de diversas instituciones y organismos que aportan información cuantitativa sustancial para describir la realidad social de México.

La estructura de esta investigación consiste en cuatro apartados. El primero aborda el análisis de la pobreza en México desde la cuestión metodológica de su identificación, medición y evolución. El segundo plantea las dimensiones de la desigualdad en México a partir de la desigualdad regional, así como de las explicaciones estructurales que distintos autores otorgan al tema. El tercero contiene el elemento sustancial de esta investigación que es la vía del desarrollo humano, en donde se plantea el enfoque de las capacidades ante la identificación y medición de la pobreza en México. Posteriormente se analiza el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en México desde el desarrollo humano regional. Por último, se exponen las consideraciones finales.

1. Análisis de la pobreza en México

1.1. Identificación y medición de la pobreza en México

Aunque, como indica Maxwell (1999), “las intervenciones necesitan tomar en consideración las causas, no los síntomas”, lo cierto también es que a partir del conocimiento de los métodos de identificación y medición de la pobreza se puede llegar a una interpretación más crítica sobre la evolución que la pobreza ha registrado en el país como resultado de las medidas que se han tomado a través de la política social.

De este modo, al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de acuerdo a los artículos 36 y 37 de la Ley General de Desarrollo Social, se le otorga la responsabilidad y la atribución de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. Dicha información generada debe ser

aplicada en las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social. Estas dependencias son monitoreadas y evaluadas por la institución.

Dicha Ley establece también que los estudios realizados por el CONEVAL deben hacerse al menos cada dos años en cada una de las entidades federativas y cada cinco años para sus municipios (CONEVAL 2007). Así, la información utilizada es la proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la cual debe contener al menos los siguientes indicadores:

- Ingreso corriente per cápita.
- Rezago educativo promedio en el hogar.
- Acceso a los servicios de salud.
- Acceso a la seguridad social.
- Calidad y espacios de la vivienda.
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda.
- Acceso a la alimentación.
- Grado de cohesión social.

A diferencia de otros fenómenos económicos, los ejercicios de medición de la pobreza carecen de consensos y convenciones sobre las metodologías y estadísticas universalmente aceptadas por organismos internacionales, investigaciones sociales o los mismos gobiernos. El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza ha reconocido la diversidad de métodos de medición existentes, la variedad de opciones y de alternativas de cada método sobre el tema y a partir de la discusión de estas alternativas el Comité seleccionó, sobre consenso, las opciones metodológicas que conforman lo que considera como “metodología preliminar recomendable” para medir la pobreza en el caso de México. Las dos dimensiones metodológicas adoptadas por el Comité son:

- (i) Opciones metodológicas a adoptar.
- (ii) Fuentes de información utilizadas y descripción del procesamiento de datos aplicado en las estimaciones.

Respecto al método recomendado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza ¹ en México es de carácter monetario, también denominado Líneas de Pobreza (LP). Este método consiste en la especificación de un umbral de pobreza, mediante la valoración monetaria de una canasta de bienes y servicios considerados básicos, y su comparación con los recursos de que disponen los individuos o los hogares para adquirirla. Si tales recursos les resultan insuficientes, se considera que la persona (o el hogar) se encuentra en condiciones de pobreza. Con la estructura actual del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), el CONEVAL calcula el valor de la canasta urbana en \$626,62 pesos de 2005 y el valor de la canasta rural en \$463,36 pesos de 2005 ² (CONEVAL, 2007).

Sobre la especificación de líneas de pobreza, el Comité presenta tres umbrales de referencia:

- (i) El primero está referido a la imposibilidad de los hogares de obtener una canasta alimentaria aún haciendo uso de todos los recursos disponibles. El punto de partida para la definición de los bienes nutricionales mínimos necesarios es

¹ Respecto a su conformación, dado que no existe una definición oficial o ampliamente aceptada en México ni en otros países, la Secretaría de Desarrollo Social convocó a un grupo de expertos nacionales en el tema a integrar el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México. Esto con el objetivo de que dichos expertos propusieran una metodología para la medición oficial de la pobreza en el país.

² El tipo de cambio es 1.00 EUR = 16.1545 MXN, consultado en XE.COM <http://www.xe.com/es> el 19/12/2007.

la cuantificación de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) definida y calculada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). La canasta se calculó para el ámbito rural y el urbano, a partir de la estructura de gasto de los hogares del estrato que obtiene los requerimientos mínimos de nutrientes.

- (ii) El segundo umbral corresponde a cuando los recursos del hogar no alcanzan para adquirir el valor de la canasta alimentaria más una estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, calzado, vivienda, transporte y educación. Ante la falta de información confiable de lo que la sociedad considera como necesidades básicas no alimentarias susceptibles de agregarse monetariamente, el componente no alimentario de éste y el siguiente umbral se calculó de forma indirecta y aproximada a través de la expansión del valor de la CBA.
- (iii) Por último, el tercer umbral se asocia a la imposibilidad de adquirir el valor de los bienes anteriores más una estimación de los gastos no alimentarios considerados como necesarios en los patrones de gasto de la población. En cuanto a este tercer umbral de pobreza, el Comité menciona literalmente que en esta clasificación se incluye “el consumo de bienes que no necesariamente forman parte de una canasta que mida la pobreza de manera estricta, ya que refleja los gustos y preferencias de los consumidores de ese estrato” en donde se refiere a un estrato de referencia (SEDESOL, 2002).

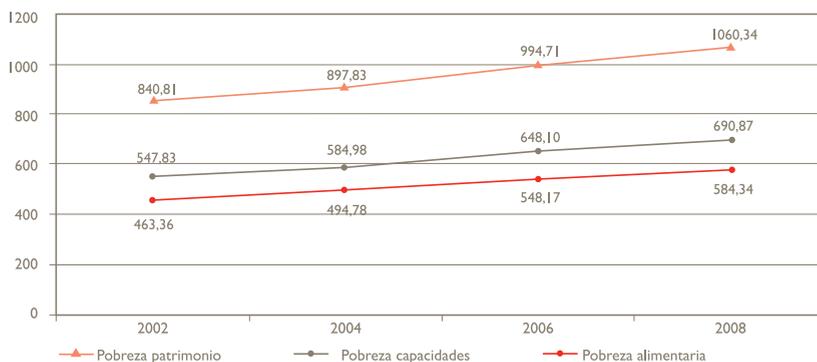
Bajo esta metodología se reconoce que oficialmente existen tres líneas de pobreza, en donde la primera es considerada como “pobreza alimentaria”, pues reúne a todos aquellos hogares cuyo ingreso no logra ser suficiente como para cubrir las necesidades mínimas de alimentación por persona en áreas rurales y urbanas. De acuerdo con el último valor dado a conocer por el Comité Técnico, el ingreso mensual requerido fue de \$790,74 y \$584,34 pesos a precios del año 2005 por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente (CIDEDEC, 2007).

La segunda línea incluye a los hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, así como para sufragar los gastos mínimos en educación y salud por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. Se trata de la denominada “pobreza de capacidades”. El ingreso monetario mensual se estimó en \$969,84 y \$690,87 pesos de 2005 por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente (CIDEDEC, 2007).

La tercera línea, “pobreza de patrimonio”, refiere a los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. El ingreso establecido para esta línea de pobreza equivalió a \$1.586,54 y \$1.060,34 pesos de 2005 por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente (CIDEDEC, 2007).

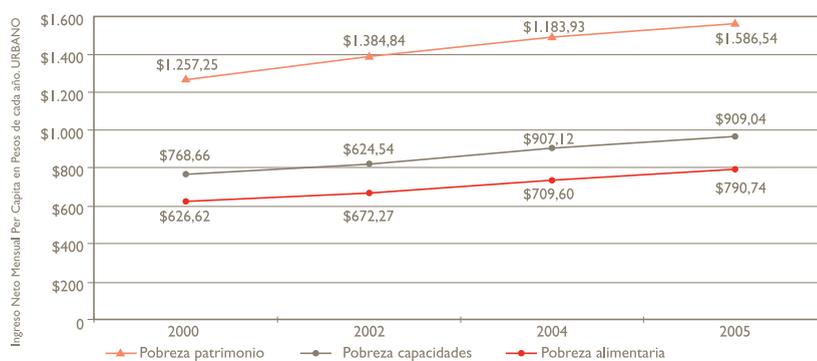
A continuación se muestra la evolución de los ingresos netos mensuales desde el 2000 al 2005, tanto en las zonas urbanas como las rurales, según las líneas oficiales de pobreza en México.

Gráfico 1. Líneas oficiales de pobreza en zonas rurales (2000-2005)



Fuente: CIDAC (2007)

Gráfico 2. Líneas de pobreza en zonas urbanas (2000-2005)



Fuente: CIDAC (2007)

Como puede apreciarse, los ingresos y gastos mensuales totales son significativamente más elevados en los hogares no pobres que en los pobres. Las discrepancias son profundas sin importar con cuál de las tres líneas se mida la pobreza, pero son menos marcadas para ambas variables cuando se comparan las mediciones de las líneas uno y dos, mientras que cuando se emplea la línea tres las diferencias relativas entre los correspondientes ingresos y gastos (total y per cápita) se incrementan sustantivamente. En una “escalera de la pobreza” formada por tres peldaños, la distancia entre el primero y segundo escalón es bastante menor que entre el segundo y tercero. Esta situación es reflejo de la intensidad de las carencias y, en conjunto con la medición de la incidencia, permite formarse una noción más precisa de las características de la pobreza en México (SEDESOL, 2002).

Cuadro 1. Evolución del ingreso neto mensual per cápita (2000-2005)

Ingreso neto mensual per cápita en pesos de cada año					
RURAL	2000	2002	2004	2005	Aumento del ingreso del 2000 al 2005
Pobreza Alimentaria	\$ 463,36	\$ 494,78	\$548,17	\$584,34	\$ 120,98
Pobreza Capacidades	\$ 547,83	\$584,98	\$648,10	\$690,87	\$ 143,04
Pobreza Patrimonio	\$840,81	\$897,83	\$994,71	\$1060,34	\$219,53
URBANA	2000	2002	2004	2005	
Pobreza Alimentaria	\$626,62	\$672,27	\$739,60	\$790,74	\$ 164,12
Pobreza Capacidades	\$768,55	\$824,54	\$907,12	\$969,84	\$201,29
Pobreza Patrimonio	\$1,257,25	\$1,384,84	\$1,483,93	\$1,586,54	\$329,29

Fuente: Elaboración propia con datos de CIDAC (2007).

Los datos que presentan estas líneas permiten conocer la evolución en los ingresos netos mensuales per cápita en pesos de cada año en las zonas rurales y urbanas, es decir el aumento que se ha dado desde el 2000 al 2005. Se identifica que el ingreso de los hogares pobres es relativamente más constante, con variaciones pequeñas, que son independientes de la actuación de la economía. No obstante, estos resultados no implican necesariamente que la población en situación de pobreza patrimonial se haya venido reduciendo, como se especificará en el siguiente apartado.

1.2. Evolución de la pobreza en México

A lo largo de su historia, México se ha caracterizado por presentar niveles de pobreza y desigualdad persistentes, a pesar de contar con un ingreso promedio que lo ubica como un país con niveles relativamente altos de desarrollo.

Parte de esta complejidad histórica está explicada a partir de la década de los noventa, en la cual México transitó por una serie de transformaciones profundas en varios ámbitos. Entre ellas, la apertura comercial: el país entra en un proceso de integración a los mercados mundiales modificando sus estructuras productivas. Así también se aceleró el proceso de democratización del país: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de siete décadas en el poder pierde las elecciones presidenciales.

El nivel de vida de la población sufrió cambios significativos durante este periodo en donde el país se sumergía en una transición política y económica, sin embargo, la interrogante es si ello llevó también al inicio de una transición social en términos de una sociedad más justa.

Se puede partir de la década de los noventa para iniciar un breve análisis y recorrido en los cambios que han surgido al respecto. Es importante apuntar que durante esta década el país registró un crecimiento poblacional de 83,8 millones de habitantes en 1990 a 101 millones en el año 2000, es decir, se dio una profunda transición demográfica. (SEDESOL, 2002).

Desde un punto de vista económico, es posible diferenciar tres subperiodos:

- (i) 1991 a 1994: lento crecimiento económico
- (ii) 1995 y parte de 1996: profunda crisis
- (iii) 1996 al 2000: mayor dinamismo en el crecimiento de la economía

Como se ha señalado, en esta década se dinamizó especialmente el sector externo hasta el punto de convertirse en uno de los motores para el crecimiento económico, lo que se tradujo en empleo y remuneraciones, aumento de la población económicamente activa, sobre todo la femenina. La población económicamente activa pasó de 31,2 millones de personas en 1991 a 36,6 millones en 1996 y a 39,6 millones en el 2000. Sin embargo, el comportamiento del ciclo afectó de manera clara la evolución del desempleo abierto y de la calidad del empleo. La tasa de desempleo abierto (TDA) siguió con precisión las tendencias del ciclo de la economía, al pasar de 2,8% en 1992 a 3,7% en 1994 y a 5,5% en 1996, y tender a su disminución en los siguientes años: 3,2% en 1998 y sólo 2,2% en el 2000 (SEDESOL 2002).

Según el documento de investigación de la Secretaría de Desarrollo Social, "Evolución y Características de la Pobreza en México en la última década del siglo XX" (2002), las reflexiones y conclusiones más importantes ante este contexto podrían resumirse en que hasta el año 2000 los niveles de pobreza en México seguían siendo sorpresivamente elevados para un país con niveles de ingreso similares, independientemente de cuál es el criterio utilizado para definirla. Las tendencias de los años noventa sugieren que hasta el año 2000 la transición hacia una sociedad más justa había sido considerablemente más lenta que la transición hacia la democracia electoral y que la transición económica hacia la integración con los mercados mundiales.

El informe presentado al 2004 por el Banco Mundial *La pobreza en México, una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*, apunta que entre 1996 y 2002, México presentó avances en su lucha contra la pobreza, en particular en lo que respecta a la pobreza extrema.

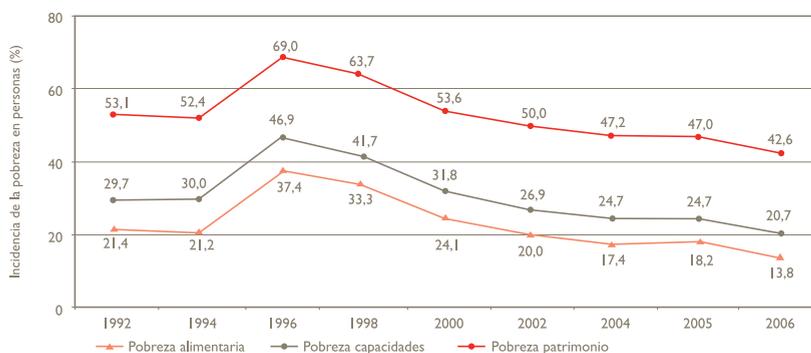
Sin embargo, se señala que la pobreza sigue siendo un reto central para el desarrollo del país, pues, hasta 2002, la mitad de la población vivía en pobreza y un quinto en pobreza extrema.

Dicho informe destaca que México ha logrado avances en términos de las capacidades humanas de la población, entre ellas, salud, nutrición y educación ³. México está, según se apunta en este documento, razonablemente cerca del punto en que se esperaría que estuviera, dado su nivel de ingresos, con respecto a las condiciones educativas y de salud, y a los niveles de prestación de servicios. No obstante, se observaron rezagos importantes de estos indicadores por grupo y zona geográfica.

A continuación, se muestra gráficamente la evolución de la incidencia de la pobreza (% de personas) entre 1992 y 2002 según estimaciones del CONEVAL.

³ El gasto en programas dirigidos específicamente a los pobres, según reportó el Banco Mundial en su informe, representaba al 2004 el 1,3% del PIB, en comparación con 0,7% en 1990. Haciendo referencia a programas que contemplan transferencias a los pobres como OPORTUNIDADES (antes PROGRESA), que incorporan los tres enfoques: alimentaria, capacidades y patrimonial, y que desde su creación, crecieron en promedio 8,4% al año durante la década de 1990 y aún más: 9,8% al año después de 2000.

Gráfico 3. Evolución de la pobreza nacional, 1992-2006. Incidencia de la pobreza (porcentaje de personas)



Fuente: CONEVAL (2007)

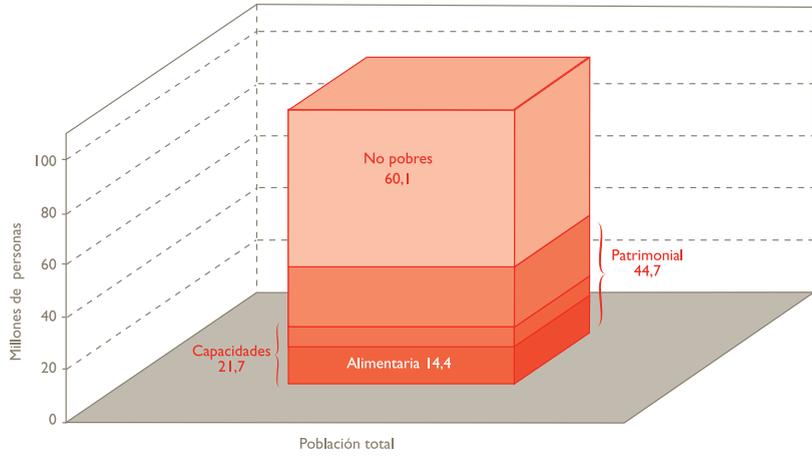
Las principales conclusiones que se extraen de este gráfico, a consideración del contexto político y económico del país en la década de los noventa, al que se hizo mención anteriormente, son las siguientes:

- (i) Las estimaciones muestran que la pobreza por ingreso ha tenido una tendencia decreciente, como se aprecia al comparar las estimaciones de los años 1992, 2000 y 2006.
- (ii) Resalta el gran impacto de la crisis económica de mediados de los años noventa que llevó a un aumento considerable de la pobreza. A partir de 1996 se percibe el descenso de las líneas de pobreza.
- (iii) Entre 2004 y 2006 se aprecia una reducción de la pobreza por ingresos en el país; sin embargo, según se reporta, no hay evidencia de que la disminución observada en el área rural sea estadísticamente significativa (CONEVAL, 2006).

No obstante, a partir de la información del CONEVAL, el número de personas en condición de pobreza de patrimonio tuvo una disminución entre 1992 y 2006 de sólo 1.5 millones, lo que implica que la pobreza en el país es aún elevada y que este tipo de pobreza representa los números más altos, como se exhibe en la siguiente gráfica ⁴, por lo que se concluye que los esfuerzos en materia de políticas sociales y económicas deben continuar.

⁴ El CONEVAL anota que las cifras aquí presentadas pueden diferir a las reportadas en la gráfica anterior debido a la conciliación demográfica INEGI- CONAPO.

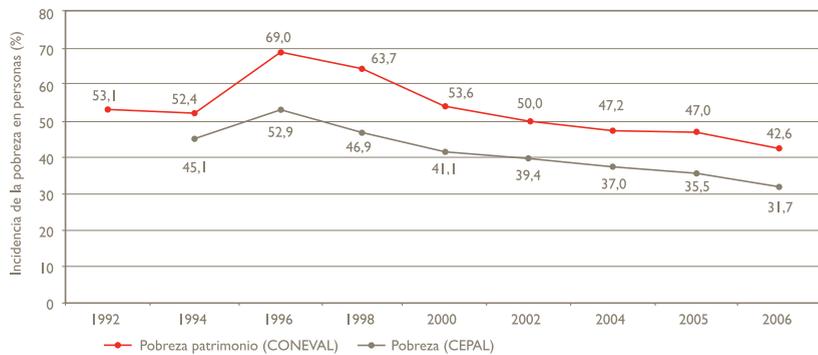
Gráfico 4. Pobreza nacional 2006 (Millones de personas)



Fuente: CONEVAL (2007)

En el siguiente gráfico se expone por parte del CONEVAL la similitud en las tendencias, si no en las cifras, sobre la disminución de la pobreza de patrimonio en México, respecto a las presentadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el 15 de noviembre de 2007.

Gráfico 5. Evolución de la pobreza en México, 1992-2006. Incidencia de la pobreza (porcentaje de personas)



Fuente: CONEVAL (2007)

Según la CEPAL, México logró disminuir el porcentaje de su población en situación de pobreza de 37 a 31,7% entre 2004 y 2006. Estas tendencias coinciden con las reportadas por el CONEVAL en su comunicado de prensa del 3 de agosto de 2007. Dicho comunicado muestra que el porcentaje de la población mexicana viviendo en situación de pobreza de patrimonio pasó de 47,2 a 42,6% entre 2004 y 2006, y la pobreza alimentaria pasó de 17,4% en 1992 a 13,8% en ese mismo periodo.

Sin embargo, el CONEVAL reconoce que los niveles de pobreza y desigualdad aún son elevados en México debido a un crecimiento económico per cápita anual de tan sólo 1,7% promedio en los últimos catorce años, lo que no ha permitido un crecimiento sostenido del salario real ni de los empleos formales. Sobre esta misma línea pero en términos de desigualdad, el CONEVAL (2007) estima que en México el 10% de las personas con menores ingresos corrientes concentran 1,6% de los ingresos corrientes totales, y el 10% de las personas con mayores ingresos del país acumulan 39,3% de los ingresos totales corrientes.

Esta situación ha llevado a atender el tema a través de investigaciones dedicadas a comprender las causas estructurales de la desigualdad, como consecuencia de los altos niveles de pobreza y el deficiente sistema de distribución de la riqueza (CONEVAL, 2007).

2. Las dimensiones de la desigualdad en México

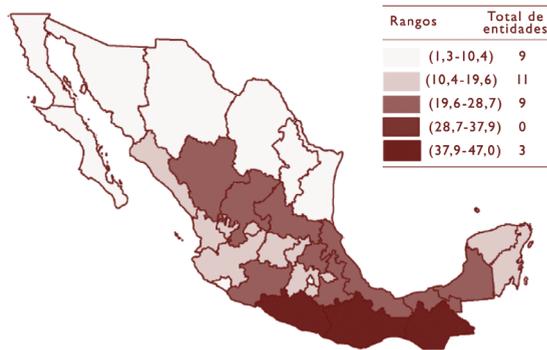
En el presente apartado se abre un espacio para conocer las posturas que han establecido investigaciones concernientes al tema de la desigualdad en México. En particular, se hace eco de las aportaciones realizadas por las siguientes investigaciones:

- (i) La ilustración de los mapas de pobreza presentados por el CONEVAL (2005), en donde se dan a conocer algunos de los resultados de las actividades desarrolladas por el organismo en materia de medición de la pobreza, en sus diferentes dimensiones y desagregación territorial, a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del 2005, que representa la dimensión de la desigualdad territorial en México.
- (ii) Posteriormente, la exposición de causas estructurales sobre la desigualdad en México, a partir de las aportaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México, y de instituciones de gran prestigio como la Universidad de Harvard. En un esfuerzo conjunto titulado *La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento en México (2006)*, se llega a un argumento centrado en dos categorías de desigualdad: la riqueza extrema y el control corporativo en el sector empresarial y los grupos “corporativistas”, en donde se sostiene que los análisis tradicionales de desigualdad no logran captar la naturaleza y alcance de las desigualdades asociadas con estos grupos.
- (iii) Por último, la del investigador y experto en la materia Miguel Székely Pardo, quien a lo largo de su trayectoria laboral, como en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social, entre otras, ha realizado investigaciones trascendentales para el conocimiento del tema en el país. Este autor ha venido afirmando la posibilidad de un México con menor pobreza y desigualdad, argumentando que, la transición demográfica por la cual atraviesa el país otorga una oportunidad única para transformar ambas dimensiones en el futuro. Para ello, en su investigación titulada, precisamente, *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad (2003)*, identifica dos factores clave para lograrlo: las políticas que instrumente el Estado Mexicano y lo que hagan otros países. Incluso, sostiene que en el pasado México hizo lo correcto, pero en el momento equivocado, para mejorar sus indicadores sociales (Székely, 2003).

2.1. Desigualdad territorial en México

Organismos internacionales, como el PNUD en México, han propiciado recientemente la apertura de espacios para discutir sobre las dimensiones que puede adquirir la desigualdad, haciendo énfasis en la desigualdad regional. Esta realidad es también abordada por las instituciones y organismos oficiales del país, como se muestra en los mapas y cuadro a continuación expuestos, estimados por el CONEVAL (2005). Configurados desde una visión estatal, estos gráficos revelan la dimensión de la pobreza alimentaria, de capacidades, patrimonial y por ingreso, permitiendo reconocer los drásticos rezagos entre las regiones del país. Con ello, la importancia de atenderla desde una visión multidimensional.

Mapa 1. Porcentaje de población en situación de pobreza alimentaria a nivel estatal, 2005



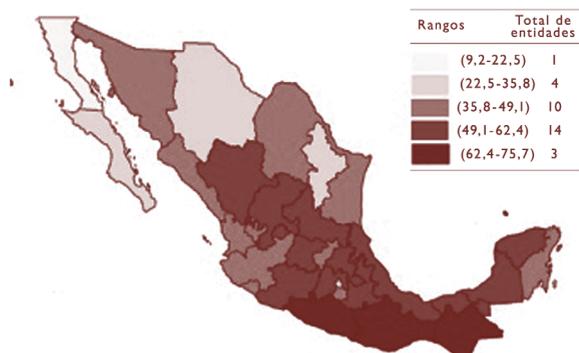
Fuente: CONEVAL (2007)

Mapa 2. Porcentaje de población en situación de pobreza de capacidades a nivel estatal, 2005



Fuente: CONEVAL (2007)

Mapa 3. Porcentaje de población en situación de pobreza patrimonial a nivel estatal, 2005



Fuente: CONEVAL (2007)

Cuadro 2. Porcentaje de población en situación de pobreza por ingreso, 2005

Entidades federativas	Pobreza alimentaria	Pobreza capacidades	Pobreza de patrimonio
Nacional	18,2	24,7	47,0
Aguascalientes	14,9	23,6	51,1
Baja California	1,3	2,3	9,2
Baja California Sur	4,7	8,0	23,5
Campeche	20,0	27,3	51,4
Coahuila	8,6	15,2	41,0
Colima	8,9	14,9	38,5
Chiapas	47,0	55,9	75,7
Chihuahua	8,6	13,3	34,2
Distrito Federal	5,4	10,3	31,8
Durango	24,4	33,7	59,4
Guanajuato	18,9	26,6	51,6
Guerrero	42,0	50,2	70,2
Hidalgo	25,7	33,0	54,2
Jalisco	10,9	17,2	41,6
México	14,3	22,4	49,9
Michoacán	23,3	30,8	54,5
Morelos	10,7	17,3	41,4
Nayarit	17,2	23,3	43,8
Nuevo León	3,6	7,2	27,5
Oaxaca	38,1	46,9	68,0
Puebla	26,7	35,3	59,0
Querétano	12,5	17,9	37,7
Quintana Roo	11,0	16,0	36,5
San Luis Potosí	25,7	33,3	55,5
Sinaloa	13,7	20,5	44,2
Sonora	9,6	15,8	40,4
Tabasco	28,5	36,6	59,4
Tamaulipas	10,3	17,5	44,9
Tlaxcala	17,9	26,2	51,4
Veracruz	28,0	36,3	59,3
Yucatán	18,0	26,2	51,7
Zacatecas	20,9	29,3	53,6

Fuente: CONEVAL (2007).

Ante las anteriores ilustraciones, se alcanza claramente a distinguir la persistencia de grandes desigualdades entre las diferentes entidades federativas del país:

Se puede apreciar que la entidad con mayor incidencia de pobreza alimentaria es el estado de Chiapas: el 47% de su población se encuentra en esta situación. Le siguen los estados de Guerrero (42%), Oaxaca (38,1%), Tabasco (28,5%), y Veracruz (28%). Dichos estados están ubicados en la región sur del país.

Por el contrario, los estados donde la incidencia de pobreza alimentaria es menor son Baja California (1,3%), Nuevo León (3,6%), Baja California Sur (4,7%), Distrito Federal (5,4%), y los estados de Coahuila y Chihuahua (8,6%).

El ordenamiento de la situación de la pobreza de capacidades es prácticamente la misma que para la alimentaria. En primer lugar se encuentra Chiapas (55,9%), le sigue el estado de Guerrero (50,2%) y Oaxaca (46,9%).

En relación a la pobreza de patrimonio las estimaciones señalan que los estados con mayor pobreza de patrimonio son Chiapas, Guerrero y Oaxaca 75,7%, 70,2% y 68%, respectivamente.

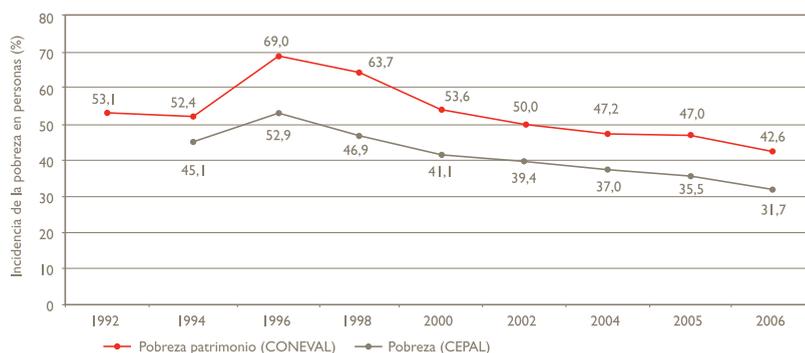
Esta información permite apreciar con claridad que el abatimiento de la marcada desigualdad entre los estados de la República constituye un importante desafío para el país. Mientras que Baja California tiene un ingreso mensual promedio per cápita por hogar estimado de \$4.998, el de Chiapas alcanza \$1.215, lo cual se refleja en la diferencia de pobreza de ambos estados: en Baja California la incidencia de la pobreza de patrimonio es del 9,2%, mientras que en Chiapas alcanza el 75,7%.

La información contenida en los mapas constituye la primera aproximación que realiza el CONEVAL para caracterizar el fenómeno de la pobreza en México desde una perspectiva multidimensional y territorial. Se trata, sobre todo, de un instrumento de diagnóstico, planeación y evaluación en materia de política social. Incluso, constituye una oportunidad para reconocer que, dada la importancia del tema, así como las diferentes dimensiones que abarca el fenómeno, se debe realizar un análisis más profundo y puntual de la pobreza, sus causas, determinantes, consecuencias, perfiles, evolución y distribución socio-espacial. Algunas de estas cuestiones se abordan a continuación.

2.2. Exposición de causas estructurales sobre la desigualdad en México

Previo al desarrollo de las causas estructurales con que se ha venido explicando la desigualdad en México, cabe representar la evolución que ha alcanzado desde 1950 al 2004, a partir de la medición del índice de Gini, así como del porcentaje de población por clases sociales para el mismo periodo.

Gráfico 6. Desigualdad en México 1950 - 2004



Fuente: SEDESOL (2006).

Como se observa, el nivel de desigualdad cae sustancialmente en estos 54 años, de un valor de 0,52 a uno de 0,46: una reducción de casi 12%. Sin embargo, a diferencia de los indicadores de pobreza, en donde el año 2004 presenta los menores niveles, la desigualdad en este mismo año está lejos de ser la menor del período. Los niveles de desigualdad del 2004 son similares a los observados 15 años antes, en 1989.

Enseguida se muestra la evolución de tres grupos poblacionales: los pobres (patrimoniales), la clase media, y los ricos.

Gráfico 7. Población por clases sociales en México 1950-2004



Fuente: SEDESOL (2005).

El gráfico refleja que entre 1950 y 2004 se registran grandes diferencias. La más notoria es que las clases medias se expanden, de representar 9% de la población total en 1950, a 40% en 2004. Esto representa un cambio significativo en la distribución del ingreso durante el período, en donde la clase media se expandió, principalmente por la reducción de la pobreza.

Durante el período 1950-2004 se observan varios puntos de quiebre en las tendencias de desigualdad. El primero de ellos se da en 1963, año que registra la mayor desigualdad. Este punto de quiebre es explicado por la SEDESOL (2005) como resultado de un claro patrón de U invertida en la evolución del índice de desigualdad entre 1950 y 1984, el cual es muy similar al patrón predicho por Kuznets, autor de la hipótesis de que la desigualdad tendía a incrementarse en las primeras etapas del desarrollo económico, para disminuir después en etapas posteriores a partir de un punto de quiebre. Se muestra que la reducción en la desigualdad que se observa desde 1963 es por la expansión de las clases medias. Es hasta estos años que se retoma el patrón de expansión de las clases medias que se había observado previo al año 1984.

1984 es el año que menor desigualdad registra durante las cinco décadas en que consiste la serie. A partir de este año y hasta 1994 se observa un claro deterioro en la distribución del ingreso. Según la SEDESOL (2005), esto responde a una polarización derivada, por un lado, de la contracción en la clase media, y por otro, de aumentos en la pobreza. La consecuencia fue la expansión del grupo de los ricos de 13,9% a 18,6% de la población total. El índice de Gini se incrementa de 0,425 a 0,477 puntos -un aumento equivalente a 12%- en estos años.

A partir de los datos anteriores que describen el comportamiento aproximado de la desigualdad en México, se precisa continuar con una aproximación al estudio de las causas estructurales.

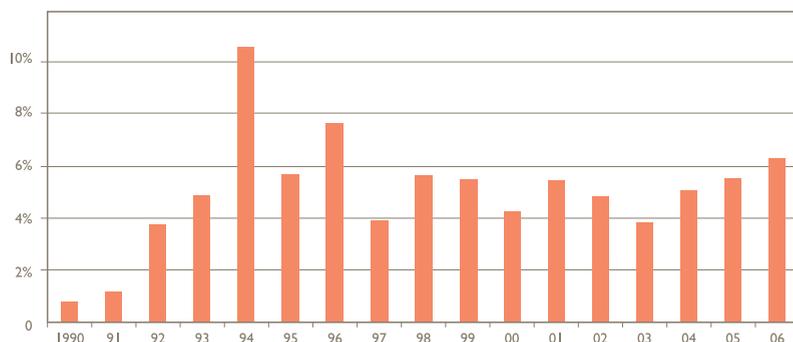
En el documento *La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento en México* (2006), se identifican dos tipos de estructura desigual que reducen el crecimiento en México:

- (i) la que se da por medio de la concentración de la riqueza y del poder monopólico en el sector empresarial; y
- (ii) la que se presenta como resultado de la existencia de sindicatos en sectores protegidos y organizaciones agrícolas.

Estas concentraciones podrían contrarrestarse si se opta por el fortalecimiento de las instituciones. Esta clase de medidas resulta prioritaria, en tanto unos cuantos grupos tienden a generar efectos adversos en el funcionamiento del mercado y en el diseño de políticas, dado su poder sobre estos factores. Cuando las instituciones son débiles no son capaces de limitar la influencia de estos grupos sobre la sociedad en general, propagándolo a generaciones futuras. Se sostiene que existe un equilibrio político en el que estos grupos reciben rentas sustanciales, a costa del dinamismo en el crecimiento. Un equilibrio mejor para la economía en general implicaría que los grupos de poder existentes recibirían menores rentas, sin embargo, como se ha percibido en el caso de México, estos grupos poderosos que se benefician no tienen incentivos para cambiar su conducta (Guerrero et al., 2006).

Una contribución importante por parte de los autores de esta investigación es la de ubicar a las élites empresariales y a los grupos corporativistas dentro de la medida tradicional de distribución del ingreso, tomando como referencia básica la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Así, se observa que al evaluar la postura de la población adinerada, la ENIGH indica que México muestra gran desigualdad -de acuerdo con el ingreso- pues en el año 2000 el ingreso del 10% rico de la población resultó ser 45 veces más que el del 10% más pobre, extrayéndose de esta evaluación a la población verdaderamente adinerada, no captada en las encuestas (Guerrero et al., 2006).

Gráfico 8. Valor neto de los multimillonarios mexicanos como proporción del PIB, 1990-2006



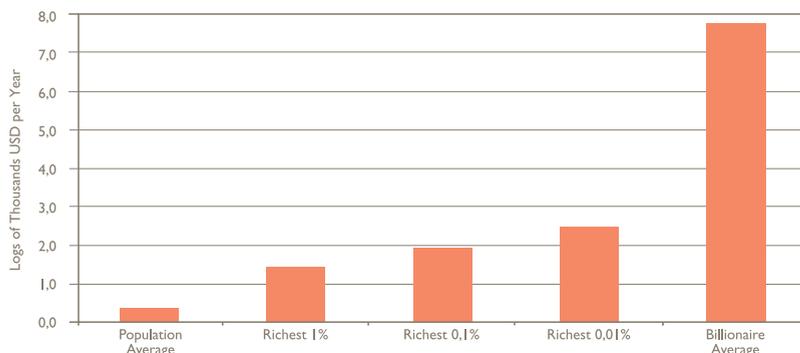
Fuente: (Guerrero et al., 2006).

La lectura que se extrae del gráfico 8 es que, a partir del 2004, el valor total neto de los multimillonarios alcanzó entre 5% y 6% del Producto Interno Bruto (PIB) ⁵. Sin embargo, si se analiza un periodo más largo se observan cambios significativos. Tanto en valor absoluto como en términos de razón del PIB, se observó un crecimiento extraordinario entre 1989 y 1993, agudas fluctuaciones en el turbulento periodo transcurrido entre 1994 y 1996 y un crecimiento estable a partir de 2002 (Guerrero et al., 2006).

⁵ Se anota que esta no se trata de una "proporción" del PIB, ya que el PIB mide un flujo de ingreso y el valor neto es un acervo de riqueza. La finalidad de utilizar esta razón es obtener una escala comparable entre países con niveles de ingreso muy distintos (Guerrero et al., 2006).

El gráfico 9 exhibe las desigualdades existentes incluso dentro de los grupos más poderosos, a partir del ingreso de los multimillonarios en comparación con el ingreso de los grupos más ricos de la ENIGH 2004.

Gráfico 9. Ingreso implícito de los multimillonarios en comparación con el ingreso de los grupos más ricos de la ENIGH, 2004



Fuente: (Guerrero et al., 2006).

De acuerdo con este cálculo, los multimillonarios ⁶ tienen un ingreso potencial de casi 400 veces el ingreso del 0,1% de la población mexicana más rica, y casi 14.000 veces el ingreso medio de la población (Guerrero et al., 2006).

Estos tipos de concentración de la riqueza se expresan en distintas formas de poder, como la concentración de la riqueza familiar. Esta forma puede llevar a concentraciones mayores de influencia corporativa, por medio de estructuras piramidales de propiedad empresarial.

En el caso de México el control familiar es importante, sobretodo en los años noventa cuando se evidenció que, del total de las veinte empresas de mayor tamaño una muestra de diez medianas era de propiedad familiar, proporción alta desde una perspectiva internacional (Guerrero et al., 2006).

Del mismo modo, en el sector financiero el sistema bancario cuenta con un historial de alta concentración en unos cuantos bancos. Las reformas realizadas luego de la crisis de 1994 aunque limpiaron el sistema, lo llevaron a concentrarse aún más, convirtiéndose en uno de los sistemas bancarios más concentrados del mundo (Guerrero et al., 2006).

El poder que ejercen los sindicatos y otras estructuras corporativistas organizadas podría desempeñar un papel valioso en la protección de los intereses de sus miembros y en la ampliación del debate público, si conviven en una sociedad democrática.

Sin embargo, en el caso de México, ha sido históricamente perceptible que este poder se ejerce en sectores protegidos y por medio del proceso político, conllevando costes para la sociedad en general.

Se trata de sindicatos en los sectores de propiedad del Estado, como el de la empresa petrolera (PEMEX), las de generación de electricidad (CFE y LFC), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y parte de los sectores de minería, líneas aéreas, educación y salud. Los grupos agrícolas en el sector privado y el ejidal (el ejido como sistema de propiedad comunitaria de la tierra en zonas rurales) también son parte de la herencia corporativista. El Consejo Nacional Agropecuario (CNA), que representa a los grandes agricultores, podría considerarse dentro de la estructura comercial, más que sindical de las organizaciones.

⁶ Debido a que no se cuenta con información para llevar a cabo el cálculo de los ingresos de los multimillonarios, los autores de esta investigación ofrecen una comparación puramente indicativa sobre el cálculo de su ingreso implícito, estableciendo un supuesto conservador de 5% de rendimiento sobre su riqueza y comparándola con el ingreso promedio y el ingreso del 1, del 0,1 y del 0,01% más alto de la distribución en la encuesta.

Lo que sucede con estos sectores es que están en condiciones significativamente mejores que los ciudadanos promedio del país. Las diferencias residen tanto en las ganancias monetarias como en toda una gama de prestaciones de las que gozan los trabajadores en los sectores corporativistas protegidos, entre los que se incluye la vivienda, pensiones, servicios de salud y créditos. Sin embargo, son significativamente menos ricos que los millonarios.

Lo anterior propicia que la gran concentración empresarial se vincule con la falta de competencia, resistencia a los aumentos de impuestos, favoritismos en el otorgamiento de créditos y un sistema financiero estrecho.

Las consideraciones más concretas que otorga la investigación son las siguientes:

- (i) Las estructuras de poder desiguales siguen influyendo sobre el diseño de políticas y el funcionamiento de las instituciones económicas en México de formas que tienden a reproducir la estructura de desigualdad. En términos de ingreso y riqueza, las personas verdaderamente ricas nunca son captadas por las encuestas de ingreso y gasto, presentando niveles de ingreso muy superiores a los de las familias más ricas registradas en estas encuestas. Se argumenta que la democratización electoral no llevó a cambio fundamental alguno y, en algunos aspectos, el equilibrio político resultante fue peor con respecto al ejercicio de la influencia desigual y de la eficiencia.
- (ii) En muchos ámbitos, las instituciones económicas moldeadas por la influencia desigual se ubican en el centro del problema de crecimiento y competitividad que sufre México. Esta problemática abarca, desde las condiciones anticompetitivas con concentración del poder de mercado, hasta la baja calidad de la educación. A menos que se atienda el vínculo entre desigualdad y competitividad, es poco probable que México logre resolver su problema de crecimiento.

Por último, en exposición de las causas estructurales de la desigualdad, el analista del tema Miguel Székely ha argumentado que en el pasado México hizo lo correcto, pero en el momento equivocado, para mejorar sus indicadores sociales. Székely parte de que durante el periodo de 1950 a 1980, en el que la abundancia de mano de obra brindaba una importante ventaja comparativa en los mercados mundiales, el país estuvo cerrado al comercio internacional y, por tanto, no materializó las ventajas que una apertura de esta naturaleza hubiera traído consigo en términos de empleo e ingresos para los trabajadores menos calificados.

En cambio, apunta que en las décadas de los ochentas y noventas el mundo cambió, y aunque México finalmente se integró a los mercados mundiales, lo hizo en un contexto en donde sus anteriores ventajas comparativas desaparecieron ante países como China e India, y nuevamente perdió la oportunidad de atraer inversión y demanda por sus factores más abundantes (Székely, 2003).

Ahora, sostiene el autor que es cada vez más difícil incidir sobre la pobreza y la desigualdad, ya que en el mundo actual, los salarios de los trabajadores mexicanos y la retribución de otros factores de la producción dependen de manera creciente de las decisiones que se toman en el resto del mundo. No obstante, advierte que, si las políticas públicas actuales reconocen esta realidad y aprovechan la ventana demográfica de oportunidad, se podrán materializar las ventajas del mundo globalizado.

Cuando Székely analiza los factores generadores de la desigualdad, identifica cuatro elementos centrales: la distribución de los activos generadores de ingreso, la distribución de las oportunidades para utilizar dichos activos, los precios con que el mercado retribuye su utilización, y las transferencias y otros ingresos independientes de los activos.

El autor describe los primeros tres y enfatiza la importancia de la interrelación de cada uno de ellos. El primero son los activos generadores de ingreso con que cuentan las personas, las capacidades inherentes a cada individuo (incluyendo su salud, su educación y su nutrición) y los activos de capital y tierra que poseen o a los que tienen acceso. Estos activos determinan el potencial productivo de cada persona en la sociedad.

El segundo elemento son las oportunidades con que cuenta cada individuo para utilizar los activos de manera productiva. Si una persona cuenta con activos, pero no cuenta con opciones para emplearlos, no se materializará en ingreso. De manera que entre mayores sean las posibilidades de uso de dichos activos, mayor será el flujo de recursos.

El tercer elemento es el sistema de precios. Los precios determinan la retribución monetaria que recibe cada persona por utilizar los activos que posee. A mayor retribución, mayor será el flujo de ingresos que se obtiene por cada unidad de activo que se utiliza.

El cuarto elemento que determina el ingreso de las personas incluye las transferencias y otros ingresos que se obtienen de manera independiente a la posesión de activos, su utilización y su precio.

En relación a los activos generadores de ingreso, Székely apunta hacia el capital humano, en tanto que reconoce que la educación formal con que cuentan los individuos es utilizada como indicador de su nivel de capital humano, examinando así su acumulación y distribución. Advierte que darle seguimiento a la evolución del capital humano en México de manera aislada dejaría de lado un factor esencial en el análisis, que es la evolución relativa a los potenciales competidores que enfrenta México en los mercados mundiales.

Existen serias inequidades en la distribución de la educación en México, que se encuentra entre los tres países en donde la diferencia en los niveles de escolaridad de la población entre el 10 por ciento más rico y el 10 por ciento más pobre de la población, es mayor. Aunque es de considerar el progreso educativo en México en los últimos años, la distribución de los acervos de capital humano se ha dado de manera desigual. Cabe señalar que el promedio relativamente alto de educación es el resultado de que pocos individuos cuentan con un número elevado de años de escolaridad, mientras que aquellos que han logrado entrar al sistema educativo, no alcanzan siquiera a terminar el nivel de educación primaria (Székely, 2003).

Esto se vuelve relevante para el análisis de la desigualdad en la distribución del ingreso, pues indica que los individuos con los mayores ingresos son los que acumulan acervos mayores de capital humano, reproduciendo así el círculo vicioso de las disparidades.

Según Székely, México no se distingue por ser uno de los países más dinámicos en cuanto a la acumulación de capital físico (entendido como bienes de capital y financieros). Ingresos provenientes de la posesión e inversión de activos de capital físico y financiero, y por lo tanto dan una idea de los acervos con que cuentan los hogares. En este sentido, los ingresos que son producto del capital de los hogares, han tendido al estancamiento. En suma, señala que la acumulación de activos de capital físico en México ha sido relativamente lento, y al igual que en el caso del capital humano, este proceso lento de acumulación ha ido acompañado por una profunda desigualdad en su distribución.

A pesar de las dificultades para documentar el nivel y la distribución de otro tipo de activos, como la tierra disponible para la producción, el investigador observa que presenta una concentración mayor a los activos de capital físico. El 10% de los productores con mayor tierra por persona concentra el 48.6% de las hectáreas totales, mientras que el 10% con menor número de hectáreas por productor, concentra solamente el 1.6%. (Székely, 2003).

La distribución de las oportunidades para utilizar los activos se entiende como las posibilidades de utilizar el capital humano con el que cuentan las personas, medido por la participación en el mercado laboral. La tasa de participación laboral en México ha cambiado de manera significativa. Se ha registrado sobre todo en el caso de las mujeres. Székely confirma que los incrementos en la utilización del capital humano se deben, casi en su totalidad, a la mayor utilización de este activo por parte de las mujeres. Sin embargo, añade que la distribución de las oportunidades de utilización depende del nivel educativo con que se cuenta.

En resumen, se concluye sobre este elemento que el cambio más importante que se ha registrado en los últimos años, en cuanto a las posibilidades de utilización de los activos de capital humano por medio de la participación en el mercado laboral, es el cambio en la

participación de las mujeres. Mientras que para la población masculina la participación ha sido mucho más estable, la participación femenina ha estado muy influenciada por la educación (Székely, 2003).

Se reitera constantemente la importancia de los activos de capital humano pueden influir sobre la distribución del ingreso a partir de dos mecanismos: la educación como un activo en sí mismo y por lo tanto determinante en buena medida del potencial de generación de ingresos de cada persona. Pero además, que el nivel de este activo afecta las posibilidades de su propia utilización.

Sobre los precios con que el mercado retribuye la utilización de los activos, dado que México es un país expuesto al flujo de capitales a nivel internacional, la estructura en la retribución de los activos financieros puede interpretarse como un reflejo de la escasez relativa de capital en el país. Si el capital fuera un factor abundante, sus retornos serían menores, e incluso decrecerían con el nivel del acervo acumulado.

“Como en el caso del capital humano, existe una circularidad para los activos de capital físico: los individuos que acumulan una mayor cantidad de este tipo de activos cuentan con mayores posibilidades de utilizarlos, y además, cuando lo hacen, obtienen una mayor retribución por unidad, que la que obtienen los individuos con menores acervos. Esto les permite a su vez acumular más activos, y obtener así mejores retribuciones en el mercado. Los efectos sobre la desigualdad en la distribución del ingreso son evidentes.” (Székely, 2003).

Las reflexiones finales que el autor sugiere al 2003, fecha en que se publica esta investigación, son que México se encontraba en el umbral de una oportunidad demográfica que podría aprovecharse para que la población en edad de ahorrar, invertir, producir y trabajar mejorara tanto su posesión de activos como las posibilidades de utilizarlos para generar actividad económica. Advirtiendo que la acumulación de activos debe de ir acompañada de las facilidades para que el país pueda insertarse en condiciones más favorables en los mercados mundiales y esto, a su vez, lograr que la demanda por los activos que posee la población más pobre se incremente. Así podría materializarse el bono demográfico en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población con mayores rezagos sociales en el país.

Asimismo hace referencia a la tendencia favorable en la reducción de la pobreza y la desigualdad a partir de 1996 hasta el 2000, resultado de la favorable combinación de elevados niveles de crecimiento económico, proyectando que de continuar con la misma tendencia, hacia los años 2008 y 2014, la pobreza alimentaria llegaría a niveles de 11,2% y 6,1% del total de la población. La pobreza de capacidades llegaría a niveles de 15% y 8,3%, y la pobreza de patrimonio se ubicaría en 39% y 29%” (Székely, 2003).

Si bien dichas proyecciones no se encuentran significativamente distantes de las últimas cifras que reporta el CONEVAL al 2006, como se exhibe en el apartado correspondiente a la “Evolución de la Pobreza en México”, cabe reconocer que de alcanzarlas se estarían logrando parte de las condiciones necesarias, más no las suficientes para la reducción de las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad en México. Ello, como se ha observado a lo largo de estos planteamientos, debido a la complejidad y multidimensión que implican ambas realidades en México.

Es así como el siguiente apartado busca insertar nuevos planteamientos para la consideración de la vía alterna que sugiere el desarrollo humano en el análisis de la pobreza y la desigualdad.

3. La vía del desarrollo humano

Interpretando las aportaciones trascendentales que el Premio Nobel de economía 1998, Amartya Kumar Sen, ha dado a la teoría del desarrollo humano, advirtiéndole que el desarrollo humano no es un lujo que se pueden permitir sólo los países más ricos. Se trata más bien de reconsiderar la misma concepción del desarrollo, en donde sea concebida como un proceso “agradable”, que implica la expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos. Desde este enfoque la libertad, según Sen, es fin primordial y medio principal del desarrollo. Así, cumple un papel instrumental que refiere a la forma en que los tipos de derechos y oportunidades, las libertades fundamentales, como evitar privaciones y fomentar participaciones, expanden en sí mismas las libertades del hombre propiciando el desarrollo.

Las libertades en las que se enfoca Sen para describir la *libertad instrumental*, son: las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora. “Estas libertades contribuyen a la capacidad general de las personas para vivir más libremente, pero también contribuyen a complementarse (...) La tesis de que la libertad no sólo es el objetivo del desarrollo sino también su medio principal está relacionado con estas conexiones” (Sen, 2000).

“Las libertades políticas” se entienden, no sólo como la oportunidad para que los individuos decidan quién los gobierna y con qué principios, sino también como la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades, es decir, los derechos políticos.

“Los servicios económicos”, apunta a que cuanto más desarrollo económico exista en el país se traduce en un aumento de los derechos económicos de la población, en consideración de la distribución.

“Las oportunidades sociales”, referidas a los sistemas, por ejemplo, de educación, sanidad etc., juegan un papel importante más allá de la vida privada de las personas, ya que en ausencia de estas oportunidades no podría haber una participación eficiente en las actividades económicas y políticas.

“Las garantías de transparencia” hacen mención a la necesidad de los individuos de interrelacionarse con información clara. Dada esta condición, se previene la corrupción y una serie de irresponsabilidades que se derivan de esta clase de libertad.

Por último “la seguridad protectora” se refiere a la red de protección que es necesaria para impedir mayores grados de miseria. Son “mecanismos institucionales fijos” establecidos por la ley, a manera de prestaciones, ingresos etc. (Sen, 2000).

Para que se desarrollen estas condiciones, el crecimiento económico, según Sen, puede contribuir no sólo a elevar la renta privada sino también a permitir que el Estado financie la seguridad social y la intervención pública activa. Se trata de factores sociales que permiten determinar la naturaleza y el alcance de las libertades individuales. Las instituciones sociales juegan un papel decisivo en la garantía y a aumento de libertades del individuo (Sen, 2000).

Estas libertades, desde las contribuciones de Sen, mejoran de forma directa las capacidades de los individuos y a su vez se complementan. Dichas capacidades desde el desarrollo humano son concebidas como elementales, en virtud de que la pobreza, desde este enfoque, va más allá de la percepción de una renta baja.

Esto conlleva a conocer cómo es que se ha identificado la pobreza, qué papel juegan las capacidades para el desarrollo de los individuos y como consecuencia del país, incluso saber si son consideradas de tal forma para el desarrollo y crecimiento económico del país.

A partir de la importancia que se le adjudica a las capacidades, el siguiente apartado explica el enfoque de las capacidades como un método para acercarse a las causas estructurales de la pobreza y atenderla desde ahí.

3.1. Planteamientos sobre la identificación y medición de la pobreza en México desde el enfoque de las capacidades

Evaluar el método y las fuentes de datos de las instituciones responsables de la medición de la pobreza es trascendental para reconocer la certeza de la información que se genera, pero sobretodo para conocer el impacto real de la política social, ya que a través de esta metodología se identifica a la población considerada en pobreza.

Así, el documento, *La Medición de la Pobreza en México* (2005) de María de Lourdes Flores Alonso y las contribuciones imprescindibles al tema realizadas por el economista Amartya Sen, en su conocido artículo *Pobreza: un enfoque de medición ordinal* (1976), y en sus obras *Pobreza y Hambruna* (1981) y *Desarrollo como Libertad* (2000), consiguen exponer planteamientos valiosos al respecto, y la posibilidad de encaminar a un método más apegado a la realidad social. La propuesta en este sentido surge a partir del enfoque de las capacidades.

¿Qué sugiere entonces el enfoque de las capacidades? Lo que plantea es incorporar una explicación estructural de las causas de la pobreza, pero, además, introducir en la compleja problemática de este fenómeno la perspectiva de la libertad a la par que el desarrollo económico, en donde las capacidades básicas son un conjunto de funciones básicas que todo individuo debe tener para participar mínimamente en distintas actividades sociales.

Tales funciones básicas son: adecuada nutrición, buena salud y educación básica. Y aquí se inserta una condición necesaria: las capacidades dependen esencialmente de las funciones cualitativas, esto es, no es suficiente que una persona culmine el ciclo de educación básica o que formalmente pueda acceder a servicios públicos de salud, sino que tenga las capacidades de leer, escribir, pensar analíticamente. Estar bien alimentado y gozar de buena salud para desempeñar satisfactoriamente sus actividades familiares, escolares, laborales y sociales. En suma, este conjunto de capacidades permite a toda persona participar en la vida económica, social y política de su comunidad en particular, y de su país en general. (Flores, 2005)

Así, el concepto de capacidades supera el de necesidades básicas en la medida que propone la realización de las funciones que los bienes y servicios, como la educación, salud, alimentación, permiten que una persona vaya adquiriendo las capacidades en un contexto de competencia de los mercados de trabajo y en su misma cotidianidad.

Es importante entender la diferencia entre pobreza como falta de ingresos y pobreza como falta de capacidades, aunque ambos conceptos se encuentran sumamente vinculados, en la medida en que el ingreso es un medio esencial para adquirir capacidades, a su vez el aumento de las capacidades permite elevar la calificación de una persona para ser más competitiva y poder generar mayores ingresos.

Sen establece los puntos a favor del enfoque de la pobreza basado en las capacidades:

“La pobreza puede identificarse de forma razonable con la privación de capacidades; el enfoque centra la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes. [...] Hay otros factores que influyen en la privación de capacidades - y por lo tanto, en la pobreza real- además de la falta de renta [...] La relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades varía de unas comunidades a otras e incluso de unas familias a otras y de unos individuos.” (Sen, 2000).

En el documento *La Medición de la Pobreza en México* (Flores, 2005) se elabora un recuento de los principales enfoques e investigaciones sobre el estudio de la pobreza y sus respectivos métodos de medición aplicados en el país. Se destaca la necesidad de la medición y la distinción cualitativa y cuantitativa entre los tipos de pobreza para el diseño y ejecución de políticas y programas para la superación de la misma.

A partir de ello, el documento plantea un análisis sobre los tipos de pobreza como proceso elemental y trascendental en el diseño y ejecución de políticas públicas. Considera que es posible distinguir las formas de la pobreza, creando una base para la intervención Gubernamental.

En esta reflexión, la autora afirma que, la pobreza moderada (de capacidades y de patrimonio) tiene un carácter relativo, a consecuencia de que quienes la padecen son pobres en relación al bienestar que prevalece en el entorno inmediato. Es decir, en la pobreza moderada están ausentes uno o varios satisfactores que, sin ser esenciales para la plena realización de un proyecto de vida; deberían ser cubiertos por toda la población, sobre todo si el nivel de desarrollo socioeconómico de dicha sociedad brinda el potencial de recursos para ello.

En la pobreza moderada, las condiciones sociales y económicas brindan las oportunidades para superar esa condición, mediante el esfuerzo individual realizado en un contexto de crecimiento económico y desarrollo social sostenidos (Flores, 2005).

No es así con la pobreza extrema, donde no existen oportunidades para remontarla aún si la sociedad en su conjunto registra progreso económico y social. En este tipo de pobreza, la condición de marginalidad es tan aguda que quienes se encuentran en pobreza extrema no están en posibilidades de acceder a ninguna oportunidad del crecimiento y desarrollo. Añadido a esto, según la evidencia histórico-empírica demuestra, la pobreza extrema se reproduce generacionalmente. (Flores, 2005)

La autora hace un llamado entonces a distinguir ambas clases de pobreza para el diseño y ejecución de políticas dirigidas a su reducción. Y establece tres argumentos que lo fundamentan.

Primero, un importante sector de la población en condiciones de pobreza extrema ha permanecido al margen de cualquier beneficio del modelo económico aplicado en un periodo determinado. La pobreza extrema y la pobreza estructural están entretrejidas con las estructuras económicas y sociopolíticas más atrasadas y enraizadas del país, que en virtud de su aislamiento y dispersión geográfica apenas reciben los efectos de la modernización en general.

Segundo, en condiciones de restricción fiscal es prioritario destinar una porción del gasto social, exclusivamente, a quienes más lo necesitan.

Por último, las condiciones de vida de los extremadamente pobres, dados sus niveles de degradación, obligan al Estado a atenderlos con programas especiales y de atención prioritaria, definiéndoles como población objetivo de políticas focalizadas. Así, el concepto de pobreza extrema permite establecer qué tipos de beneficios deben otorgarse, dónde y con qué prioridad" (Flores, 2005).

La autora concluye que la determinación de líneas de pobreza es un ejercicio indispensable, aunque complicado y, sobre todo, polémico. Sin embargo señala que es de gran utilidad para los investigadores y muy especialmente para los diseñadores de políticas determinar una línea de pobreza extrema basada en la alimentación de la población.

Por su parte Sen, en su libro *Pobreza: un enfoque de medición ordinal* (1976), propone un nuevo índice para expresar la situación agregada de la pobreza de una sociedad, conocido como el "Índice de Sen". Dicho índice incorpora la distribución del ingreso entre los pobres como el tercer elemento de la medición de la pobreza, además de la proporción de pobres y la intensidad de la pobreza (qué tan pobres son los pobres). Esto permite que el índice sea sensible a redistribuciones de ingreso entre los pobres (Boltvinik, 1998).

Para este autor, la medición de la pobreza debe considerarse como un ejercicio descriptivo, que evalúa las penurias de las personas en términos de los estándares prevalecientes de necesidades. Se trata de un ejercicio empírico y no ético. Sen rechaza que la medición de la pobreza sea un juicio de valor, que el ejercicio sea "fundamentalmente subjetivo: desplegar las normas morales propias sobre las estadísticas de privación". Sostiene que las normas que distinguen a quien es pobre de quien no lo es, tienen una existencia social objetiva y que toca al investigador observarlas y sistematizarlas. "No es lo mismo afirmar que el ejercicio es prescriptivo de por sí que decir que debe tomar nota de las prescripciones hechas por los miembros de la comunidad. Describir una prescripción prevaleciente constituye un acto de descripción, no de prescripción" (Boltvinik, 1998).

Es así como a partir de los postulados teóricos sobre los conceptos de capacidades del economista Amartya Sen, surge el IDH (Índice de Desarrollo Humano) en donde el PNUD reconoce que, en todos los niveles de desarrollo, hay algunas capacidades y opciones que son esenciales para que las personas participen en la sociedad, contribuyan a ella y se desarrollen plenamente.

Sin estas capacidades básicas, muchas otras oportunidades permanecerían inaccesibles. Por lo tanto, el propósito del IDH ha sido aportar información que permita examinar si los países ofrecen oportunidades e invierten en generar capacidades de sus habitantes (CONAPO, 2000).

Cabe hacer mención que, debido a la amplitud del concepto de desarrollo humano, se ha reconocido por el mismo PNUD (2007) que resulta difícil contar con una medida que capture adecuada e integralmente la compleja realidad que busca aprehender, entre otras razones, porque muchas de sus dimensiones esenciales no pueden cuantificarse fácilmente.

3.2. El Índice de Desarrollo Humano en México: el desafío del desarrollo humano regional

En México se ha buscado insertar la perspectiva del Desarrollo Humano en el debate público y se han realizado esfuerzos sistemáticos para la medición del Desarrollo Humano a nivel regional, estatal y municipal.

Desde el primer Informe sobre Desarrollo Humano en México, publicado en 2002, se pone en relieve la desigualdad regional que prevalece en el país. De los resultados obtenidos en este Informe surge el interés por analizar de manera más profunda las brechas en Desarrollo Humano al interior de los estados y sus determinantes. Así, dando lugar a la estimación del Índice de Desarrollo Humano Municipal en México y a la publicación de los Informes sobre Desarrollo Humano México 2004 y 2006, en donde se pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo acciones desde el ámbito municipal como mecanismo de combate a la desigualdad y la marginación.

En este primer Informe se hace manifiesto que en la política social del país estará presente el concepto de desarrollo humano. Así, en 2001, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PNUD) definió el Área de Desarrollo Social y Humano como un apartado sustantivo para el planteamiento de objetivos y estrategias de la política gubernamental, enfocadas principalmente a los temas de salud y educación, así como de satisfacción de necesidades básicas, enfatizando la equidad y cohesión sociales.

En el mismo documento se hace mención también del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, "Superación de la pobreza: una tarea contigo", en el que se declara como una prioridad del Gobierno de la República la aplicación de una política social que fundamente las bases del desarrollo humano, y se concibe a este objetivo como centrado en la persona, dirigido a expandir sus opciones y no sólo su ingreso, enfocado a construir capacidades humanas y ligado al crecimiento económico, pero no completamente determinado por éste (PNUD, 2002).

Partiendo de que el IDH es una herramienta que permite medir los avances de una sociedad en materia de desarrollo humano, es construido tomando en cuenta tres dimensiones fundamentales para el desarrollo humano: longevidad, conocimiento y acceso a recursos. La longevidad se mide por medio de la esperanza de vida al nacer; el conocimiento por medio de la tasa de alfabetización y la tasa de matriculación; y el acceso a recursos mediante el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. Para cada una de estas dimensiones se elabora un índice, cuyo peso es el mismo en el IDH. Este Índice es calculado con base en la misma metodología que utiliza el PNUD en sus informes mundiales sobre desarrollo humano (PNUD, 2007).

Entre el año 2000 y el 2004, el IDH nacional pasó de 0,7940 a 0,8031, un incremento de 1,15% que posiciona al país en un nivel de desarrollo humano alto. En este periodo hubo avances en todos los rubros: 2,06% en educación, 0,96% en salud y 0,37% en ingreso (PNUD, 2007).

Según el último Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008, el IDH nacional para el 2005, es de 0,829 respecto al año 2004, con un incremento porcentual de 3,22%.

Cuadro 3. Índice de Desarrollo Humano Nacional 2005

Clasificación según el IDH ^a	Valor del Índice de desarrollo humano (IDH) 2005	Esperanza de vida al nacer (años) 2005	Tasa de alfabetización de adultos (% de personas de 15 años y mayores 1995-2005)	Tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (%) 2005	PIB per cápita (PPA en US\$) 2005	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice del PIB	Clasificación según el PIE per cápita (PPA en US\$) menos clasificación según el IDH
Desarrollo humano alto									
52 México	0,829	75,6	91,6	75,6	10,751	0,843	0,863	0,781	7

Fuente: PNUD (2007).

En relación a los avances del IDH nacional del 2004 al 2005 en cada uno de los rubros se expone la siguiente tabla sobre su variación porcentual:

Cuadro 4. Variación porcentual del IDH nacional (por rubros), 2004 2005

AÑO	ESPERANZA DE VIDA AL NACER (AÑOS)	TASA DE ALFABETIZACIÓN ADULTOS (%)	TASA DE MATRICULACIÓN (EDUCACIÓN PRIMARIA HASTA LICENCIATURA, (%))	PIB PER CÁPITA EN DÓLARES PPC	INDICE DE SALUD	INDICE DE EDUCACIÓN	INDICE DE INGRESO	VALOR DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO
2004	74,5	91,85	66,23	9,015	0,825	0,8331	0,7513	0,8031
2005	75,6	91,6	75,6	10,751	0,843	0,863	0,781	0,829
Variación	1,48%	-0,27%	14,15%	19,26%	2,18%	3,59%	3,95%	3,23%

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD (2004 y 2005).

Se observa que, aún con el detrimento del 0,27% en la tasa de alfabetización de la población adulta, se logra el incremento en el resto de los rubros, en donde se observa que el índice de salud aumentó en un 2,28%, el índice de educación en un 3,59%, y, el índice de ingreso, el más alto, con un 3,95%.

Esta información indica que México se encuentra entre los países con desarrollo humano alto según la clasificación del IDH. Sin embargo, al interior del país, este nivel de desarrollo contrasta con las reportadas en cada una de las entidades federativas de México, como se percibe en el siguiente cuadro, según el último Informe Sobre Desarrollo Humano México 2006-2007.

Cuadro 5. Índice de Desarrollo Humano 2004, por entidades federativas

	Esperanza de vida al nacer (años) 2004	Tasa de alfabetización de adultos (%) 2004	Tasa bruta de matriculación (de educación primaria hasta licenciatura) (%) 2004	PIB per cápita 2004 en dólares PPC	Índice de salud 2004	Índice de educación 2004	Índice de ingreso 2004	Valor del índice de Desarrollo Humano (IDH) 2004	A cápita (en dólares PPC 2004) menos clasificación según IDH 2004
AGUAS CALIENTES	75.07	96.02	67.30	10.857	0.8345	0.8645	0.7824	0.8271	1
BAJA CALIFORNIA	75.61	98.27	66.36	11.894	0.8435	0.8763	0.7976	0.8391	4
BAJA CALIFORNIA SUR	75.17	96.51	69.55	11.248	0.8361	0.8752	0.7883	0.8332	2
CAMPEOHE	74.41	90.16	64.50	15.284	0.8235	0.8160	0.8394	0.8263	-6
CHIAPAS	73.06	80.03	65.48	3.693	0.8013	0.7518	0.6024	0.7185	0
CHIHUAHUA	75.19	96.06	65.84	12.491	0.6365	0.8599	0.6057	0.8340	1
COAHUILA	74.91	96.95	66.44	12.602	0.8313	0.8678	0.6072	0.8356	1
COLIMA	75.03	94.64	65.07	8.814	0.8338	0.8478	0.7475	0.8097	1
DISTRITO FEDERAL	75.41	97.30	76.32	23.029	0.8401	0.9031	0.9079	0.8837	0
DURANGO	74.44	95.29	66.06	8.123	0.8240	0.8555	0.7339	0.8045	0
ESTADO DE MÉXICO	74.56	94.27	63.90	6.376	0.8264	0.8414	0.6935	0.7871	3
GUANA JUATO	74.54	89.86	61.70	6.737	0.8257	0.8047	0.7042	0.7782	-2
GUERRERO	73.02	81.30	67.01	4.352	0.8004	0.7654	0.6513	0.7390	0
HIDALGO	74.25	87.12	70.33	5.136	0.8208	0.8152	0.6574	0.7645	-1
JALISCO	74.97	94.49	62.49	8.716	0.8328	0.8363	0.7457	0.8056	0
MICHOACÁN	74.40	87.72	62.55	5.035	0.8233	0.7933	0.6561	0.7575	-1
MORELOS	75.07	91.93	67.50	7.972	0.8345	0.8379	0.7308	0.8011	0
NAYARIT	74.95	92.18	65.15	5.231	0.8326	0.8317	0.6605	0.7749	2
NUEVO LEÓN	75.24	97.12	64.80	16.585	0.8373	0.8634	0.8531	0.8513	0
QAXACA	73.65	81.22	70.16	3.878	0.8108	0.7754	0.6148	0.7336	0
PUEBLA	73.64	87.20	66.70	6.157	0.8107	0.8037	0.6877	0.7674	-4
QUERETARO	74.51	91.79	65.25	10.178	0.6252	0.8294	0.7716	0.8087	-1
QUINTAMAROO	75.20	94.13	59.89	14.021	0.8367	0.8272	0.9250	0.8286	-3
SAN LUIS POTOSÍ	74.53	90.46	65.52	6.950	0.8255	0.8215	0.7079	0.7850	0
SINALOA	74.87	92.53	68.95	7.033	0.8312	0.8467	0.7099	0.7959	1
SONORA	74.86	96.14	68.38	10.430	0.8313	0.8689	0.7756	0.8253	0
TABASCO	74.12	91.61	69.87	5.795	0.8187	0.8437	0.6776	0.7800	2
TAMAULIPAS	74.80	96.89	67.08	10.348	0.8300	0.8695	0.7743	0.8246	0
TLAXCALA	74.71	93.17	66.46	4.996	0.8294	0.8426	0.6528	0.7746	5
VERACRUZ	73.55	86.76	65.60	5.391	0.8092	0.7971	0.6655	0.7573	-5
YUCATÁN	74.40	89.65	63.73	7.282	0.8234	0.8101	0.7157	0.7831	-3
ZACATECAS	74.62	93.20	63.36	5.070	0.8292	0.8325	0.6552	0.7720	3
NACIONAL	74.50	91.85	66.23	9.015	0.8250	0.8331	0.7513	0.8031	

Fuente: PNUD (2007).

Respecto a estas profundas desigualdades al interior del país, Thierry Lemaesquier, Representante Residente del PNUD en México, destacó que “los logros que el país ha venido alcanzando desde la primera medición que hizo el PNUD en el año 2002, contrastan con la considerable desigualdad que persiste entre los niveles de desarrollo humano de las entidades federativas” (PNUD, 2007).

En el Informe sobre Desarrollo Humano México 2002, el PNUD presentó por primera vez el IDH para todas las entidades federativas mostrando las considerables desigualdades regionales del país. Así, para el IDH y sus índices componentes, consistentemente surgieron como casos extremos el Distrito Federal (IDH 0,8806) y el estado de Chiapas (IDH 0,7010).

Ello da lugar a recurrir al análisis de la evolución que ha alcanzado el IDH en cada una de las entidades federativas, como se exhibe en el siguiente cuadro:

Cuadro 6. Evolución del IDH por entidad federativa 2000-2004

ENTIDAD	IDH 2000	IDH 2001	IDH 2002	158 2003	IDH 2004	DIFERENCIA EN POSICION RELATIVA 2000-2004
AGUASRAFIENTES	0.8182	0.8214	0.8240	0.8254	0.8271	1
BAJA CALIFORNIA	0.8355	0.8340	0.8328	0.8344	0.8301	0
BAJA CALIFORNIA SUR	0.8225	0.8262	0.8270	0.8305	0.8332	0
CAMPECHE	0.0124	0.8174	0.8196	0.8245	0.8263	1
COAHUILA	0.8247	0.8254	0.8293	0.8314	0.8356	1
COLIMA	0.8045	0.8041	0.8073	0.8073	0.8097	0
CHIAPAS	0.7010	0.7066	0.7130	0.7155	0.7185	0
CHIHUAHUA	0.8273	0.8264	0.8276	0.8307	0.8340	-1
DISTRITO FEDERAL	0.8806	0.8815	0.8838	0.8829	0.8837	0
DURANGO	0.7896	0.7934	0.7962	0.8007	0.8045	0
ESTADO DE MÉXICO	0.7820	0.7442	0.7847	0.7049	0.7871	0
GUANAJUATO	0.7637	0.7668	0.7715	0.7746	0.7782	2
GUERRERO	0.7273	0.7308	0.7333	0.7364	0.7390	0
HIDALGO	0.7513	0.7546	0.7573	0.7600	0.7645	-1
JALISCO	0.8000	0.8014	0.8030	0.5031	0.8056	-1
MICHOACÁN	0.7461	0.7444	0.7517	0.7549	0.7575	0
MORELOS	0.7870	0.7925	0.7952	0.7990	0.8011	0
NAYARIT	0.7659	0.7726	0.7732	0.7713	0.7749	1
NUEVO LEÓN	0.8419	0.8429	0.8456	0.5473	0.8513	0
OAXACA	0.7109	0.7228	0.7261	0.7299	0.7336	0
PUEBLA	0.7590	0.7622	0.7639	0.7886	0.7674	-1
QUERÉTARO	0.7993	0.8014	0.8039	0.8051	0.8087	1
QUINTANA ROO	0.8208	0.8235	0.8234	0.8263	0.8298	0
SAN LUIS POTOSÍ	0.7694	0.7724	0.7750	0.7792	0.7850	2
SINALOA	0.7854	0.7090	0.7898	0.7915	0.7959	0
SONORA	0.8194	0.8215	0.5192	0.8211	0.8253	-2
TABASCO	0.7724	0.7750	0.7754	0.7773	0.7800	-1
TAMAULIPAS	0.8109	0.8109	0.8141	0.5176	0.8246	0

continúa en la página siguiente

continuación

ENTIDAD	IDH 2000	IDH 2001	IDH 2002	158 2003	IDH 2004	DIFERENCIA EN POSICION RELATIVA 2000-2004
TLAXCALA	0.7649	0.7682	0.7683	0.7710	0.7748	-1
VERACRUZ	0.7453	0.7480	0.7511	0.7537	0.7573	0
YUCATÁN	0.7738	0.7773	0.7792	0.7801	0.7831	-1
ZACATECAS	0.7522	0.7577	0.7648	0.7686	0.7720	2
NACIONAL	0.7940	0.7962	0.7986	0.8003	0.8031	

Fuente: PNUD (2007).

Entre 2000 y 2004 se presentaron pocos cambios en las posiciones de las entidades federativas al ordenarlos según el valor de su IDH. Entre estos cambios destacan los casos de Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas, que avanzaron dos posiciones cada uno entre 2000 y 2004. En contraste, el estado de Sonora registra una caída de dos lugares en la clasificación de las entidades según el valor de su IDH. Manteniéndose las brechas abismales entre el IDH del Distrito Federal, 0,8837, y el IDH de Chiapas, 0,7185.

Enseguida se muestra una comparación entre el IDH en las regiones de México del 2002 y el 2004 según el Informe de Desarrollo Humano en México para cada año.

Cuadro 7. El IDH en las regiones de México, 2000

POSICIÓN SEGÚN IDH	REGIÓN ^a	ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA ^b	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE PIB ^b	IDH
1	Noreste	0.8501	0.8510	0.8004	0.8339
2	Centro	0.8499	0.8373	0.7838	0.8237
3	Noroeste	0.8491	0.8510	0.7649	0.8217
4	Occidente	0.8392	0.8089	0.7092	0.7858
5	Sur	0.8098	0.7677	0.6642	0.7472

Fuente: PNUD (2002).

Cuadro 8. El IDH en las regiones de México, 2004

POSICIÓN SEWN IDH	REGION ^a	ÍNDICE DE SALUD	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE INGRESO	IDH
1	Noreste	0.8333	0.8638	0.8056	0.8342
2	Centro	0.8356	0.8647	0.7627	0.8210
3	Noroeste	0.8276	0.8497	0.7477	0.8083
4	Occidente	0.8283	0.8221	0.7125	0.7876
5	Sur	0.8104	0.7884	0.6623	0.7537

Fuente: PNUD (2007).

La brecha entre el nivel de desarrollo de las distintas regiones del país ha disminuido, excepto para la región Centro que en el 2004 se reposiciona en tercer lugar según el IDH.

La región Noreste del país mantiene el IDH más alto, junto con las regiones del Noroeste. Sin embargo, el IDH de la región Sur muestra el nivel de desarrollo humano más bajo y los menores niveles en salud, educación e ingreso.

Al realizar el PNUD (2007) un ejercicio de comparación del IDH de las entidades federativas con el de otros países, se concluyó que el Distrito Federal mantiene un IDH comparable al de la República Checa, mientras que el IDH de Chiapas se asemeja al de naciones como Cabo Verde o la República Árabe de Siria. Los niveles de desarrollo humano de Colima, Querétaro, Jalisco, Durango y Morelos, entidades cuyo IDH se acerca al promedio del país, se podrían comparar con el IDH de países como Bulgaria y Malasia.

Por lo tanto, las ilustraciones anteriores ponen en evidencia que, no solamente la desigualdad entre los hogares y grupos es un tema de relevancia central, sino también su implicación geográfica: la desigualdad entre regiones. A nivel desagregado, casi dos tercios de la desigualdad nacional se explican, además, por la desigualdad al interior de los estados (PNUD, 2005).

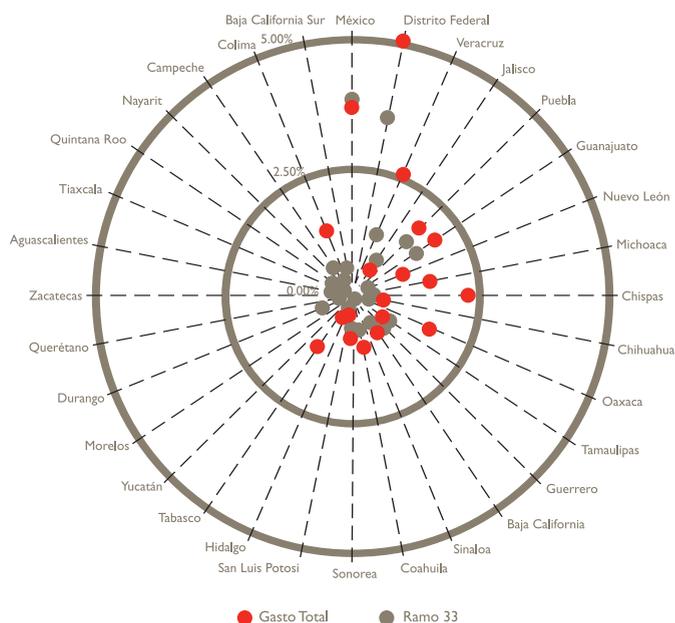
En este sentido, Székey lleva a cabo una investigación titulada *México y la agenda pendiente: ¿Por qué empezar por la desigualdad?* En este trabajo otorga una atención especial al desarrollo humano y la incidencia de las políticas entre las regiones. El autor sostiene que, en México, el principal instrumento para redistribuir recursos entre regiones es el gasto federal descentralizado a entidades federativas y municipios, del que se desprende el gasto para el desarrollo social (Ramo 33).

Sin embargo, cerca de la tercera parte es asignado a las entidades federativas tomando en cuenta principalmente la proporción de población que representan, más que su nivel de carencias.

Según Székely (2006) “cuando se compara la asignación del gasto federal descentralizado per cápita por entidad federativa efectivamente realizada con la asignación que habría sido hecha mediante el IDH se encuentra que existen diferencias notables en algunos casos. Así, estados como Colima, Baja California Sur y Campeche, reciben montos muy superiores a los que recomendaría el criterio del IDH mientras que estados como Chiapas, Oaxaca y Guanajuato reciben asignaciones notoriamente inferiores a las recomendadas.” Añade que un total de 18 estados reciben asignaciones superiores a las que llevaría el criterio del IDH, mientras que 14 tienen recursos menores.

Una forma de conocer el grado de coincidencia entre las asignaciones guiadas por el IDH y las efectivamente realizadas en el gasto se muestra en el siguiente gráfico, en el que se indica la distancia del porcentaje de recursos asignados a cada entidad respecto a lo recomendado por el IDH. La correcta focalización en el gasto llevaría a que no existieran diferencias, es decir, a dar en el centro del blanco. Los porcentajes por arriba o por debajo de lo recomendado representan alejamientos del centro del blanco en puntos porcentuales.

Gráfico 10. Discrepancias del Gasto Federal Descentralizado respecto a la Asignación Focalizada del IDH



Fuente: Székely (2006).

La reflexión que se extrae de esta ilustración es que, existe un número significativo de coincidencias, pero también distancias notables respecto a la asignación focalizada ofrecida por el IDH. Resaltan los casos del Distrito Federal y Chiapas en los que, lejos de acercarse a las asignaciones recomendadas, el gasto descentralizado se aleja de la guía ofrecida por el IDH.

Para Székely, lo anterior no implica que el IDH debe ser el indicador base para la asignación, o no exclusivamente. Lo que implica es que deben revisarse los criterios de asignación con el fin de generar mayor equidad y establecer incentivos correctos al logro social de los estados. Sostiene Székely (2006) que estos dos últimos objetivos son compatibles si se establecen criterios que combinen un fuerte componente de eliminación de rezagos y un premio al avance de las entidades para eliminar el incentivo a permanecer rezagado.

Se trata entonces de un conjunto de esfuerzos articulados que de forma sistemática conlleven a la realización del desarrollo humano en todas sus dimensiones. Generar estos logros potenciales de las personas depende, como se ha venido explicando, de las particularidades del individuo y de su entorno. Este esfuerzo implica costes.

Conclusiones

La contribución de esta investigación consiste en presentar la realidad contrastante de México, en donde existen niveles de pobreza y déficits en indicadores sociales que están por arriba de lo esperado para un país con niveles relativamente altos de desarrollo.

Esta complejidad contenida por la notable persistencia en los niveles de pobreza, se clarifica en gran medida cuando se logra un acercamiento al análisis de la metodología que se utiliza para su medición, es decir, cómo es que el país distingue quien es pobre de quien no lo es.

La medición y evolución de la pobreza en México a través de las líneas de pobreza en el tiempo se comporta, a partir de 1996, hacia la reducción en el porcentaje de población en situación de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial, según las tendencias reportadas por el CONEVAL y la CEPAL, que confirman la disminución del porcentaje de población en situación de pobreza en México de 37 a 31,7% entre 2004 y 2006.

Sin embargo, las observaciones de las investigaciones emprendidas por organismos e instituciones internacionales como el Banco Mundial, el PNUD, la misma CEPAL, así como los analistas y expertos en materia de pobreza y desigualdad en el país, han coincidido en que México presenta rezagos importantes en sus indicadores sociales por grupos y zona geográfica. Es decir, la pobreza y la desigualdad en México tienen una explicación multidimensional.

Las aportaciones principales sobre las causas estructurales de la desigualdad por grupos es explicada a partir de la existencia de estructuras de poder desiguales como la riqueza extrema - con datos alarmantes en el ingreso potencial de los multimillonarios de casi 14.000 veces el ingreso medio de la población-, y el control corporativo en el sector empresarial y grupos “corporativistas” que tienen una gran influencia sobre el diseño de políticas y el funcionamiento de las instituciones económicas en México. Aunado a un escenario de fragilidad en las instituciones reguladoras.

Respecto a la desigualdad por zona geográfica, las ilustraciones presentadas por los mapas de pobreza del CONEVAL llevan a identificar la desigualdad desde una configuración regional, creándose brechas entre el norte y el sur, en donde la región Sur alcanza niveles de pobreza extrema alarmantes como el estado de Chiapas con el 47% de su población en pobreza alimentaria, seguida por Guerrero (42%) y Oaxaca (38%). Repitiéndose el mismo orden para la pobreza en capacidades y patrimonial.

En este sentido, los esfuerzos por insertar una perspectiva integral del desarrollo humano en el país han sido insuficientes. La aplicación del IDH en México como instrumento para medir tres de las capacidades fundamentales para el desarrollo humano: esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matriculación escolar y el PIB per cápita, arroja resultados contrastantes. Si bien el IDH nacional pasó de 0,7940 en el año 2000 a 0,829 en el año 2005, estos avances se contrarrestan con la considerable desigualdad que persiste entre los niveles de desarrollo humano de las entidades federativas, definiendo claramente las regiones más y menos favorecidas del país.

Mientras que la región Noreste alcanzó un IDH de 0,8342, la región Sur mantiene un IDH de 0,7537. En esta región se encuentran nuevamente, los estados de Chiapas (IDH 0,7185), Oaxaca (IDH 0,7336) y Guerrero (IDH 0,7390) con los niveles más bajos de educación, salud e ingreso. Parte de la desigualdad nacional se explica en gran medida por el rezago de estos estados.

Sin embargo, mientras esta realidad, no coherente con la perspectiva del desarrollo humano, se explique por el criterio de redistribución del gasto federal basado en la proporción de población en las entidades federativas, más que en las carencias y necesidades, el IDH en México continuará constatando que lo que las personas pueden llegar a ser o hacer difiere de una zona geográfica a otra.

Como se ha venido sosteniendo, la pobreza y la desigualdad son conceptos multidimensionales que en México responden a causas estructurales. Por ello, los planteamientos sobre las alternativas para que el país mejore sus indicadores sociales, y que se refleje en la realización de las capacidades de la población y no en la persistente privación de libertades y capacidades, deben considerarse desde una multiplicidad de factores en convivencia. Sin embargo, en lo que concierne al enfoque de esta investigación cabe destacar algunas reflexiones:

Se considera de suma utilidad que la metodología utilizada en México a través de las líneas de pobreza sea complementada integralmente por el enfoque de las capacidades en el que se reconozca la pobreza como la “privación de capacidades”, capacidades que expan-

den en sí mismas las libertades del ser humano y propician el desarrollo. Pues como lo sostiene Sen, las normas que distinguen a quien es pobre de quien no lo es, responden a una existencia social objetiva y el investigador debe ser sensible a esta realidad para identificarla y sistematizarla.

Por su parte, si bien el IDH contiene una serie de limitantes para concebirse como un instrumento exacto de la medición del desarrollo humano, también es cierto que en el caso de México existen todavía una serie de desafíos y logros por alcanzar en la realización de las capacidades que mide este índice; pues la realidad social que guardan algunas entidades federales se encuentra perceptiblemente en niveles muy por debajo respecto a lo que representa México en su clasificación nacional.

El reto de la convergencia regional en el desarrollo humano implica cambios estructurales y articulados entre los actores que participan en la configuración de la realidad social del país, como el fortalecimiento de las instituciones responsables de reorientar la política social. Este paso conlleva costes para los grupos de poder, sin embargo, no puede concebirse sin la eliminación de las estructuras desiguales que carcomen y monopolizan el acceso a las oportunidades sociales en México.

Bibliografía

Banco Mundial (2004): *La pobreza en México, una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*. Disponible en <<http://web.worldbank.org>>

Boltvinik, J. (1998): "Amartya Sen y la Pobreza". *La Jornada*, 28 y 29 de octubre de 1998, p. 3. <<http://ladb.unm.edu/econ/content/cuadeco/1998/july/Boltvinik.doc>>

Centro de Investigación para el Desarrollo (2007): *Líneas Oficiales de Pobreza*. Disponible en <<http://www.cidac.org>>

Consejo Nacional de Población (2000): *Desarrollo Humano en México*. Disponible en: <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2000/pdf/14Desarrollo.pdf>>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2006). *Aplicación de la Metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2000- 2005*. <<http://www.coneval.gob.mx/coneval/pdf/Nota%20Tecnica%20%202000-2005.pdf>>

FLORES, M.I. (2005): *La medición de la pobreza en México*. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no1/3.pdf>>

GUERRERO, I., L.F. Lopez-Calva, y Walton (2006). *La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento en México*. Disponible en: <<http://siteresources.worldbank.org/INT-MEXICO/SPANISH/Resourcess/walton-espanol-24-11.pdf>>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

- (2002): *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*.
- (2004): *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004: El reto del desarrollo local*.
- (2005): *Informe sobre Desarrollo Humano 2005, La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*.
- (2006): *México y la agenda pendiente: ¿Porqué empezar por la desigualdad?*
- (2007): *La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*.

SEDESOL

- (2002): *La Medición de la Pobreza en México, Variaciones Metodológicas y Estimación Preliminar*. Disponible en <<http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=7002&len=1>>
- (2003): *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2002/10.pdf>>

SEN, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta.

SZÉKELY, M.

- (2003): *Es posible un México con menor desigualdad*. <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-239.pdf>>
- (2005): *Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004*. <http://www.sedesol.gob.mx/archivos/70/File/2as_Docu24.pdf>

Social Watch (2005): *El Desafío de la Desigualdad en México*. <http://www.socialwatch.org/es/informelmpreso/pdfs/mexico2005_esp.pdf>

**POBREZA, DESIGUALDAD Y DESARROLLO
HUMANO EN PARAGUAY**

Myriam Escobar Genes

Pobreza, Desigualdad y Desarrollo Humano en Paraguay

Myriam Escobar Genes

Introducción

La pobreza es un tema que ha ido ganado relevancia en los últimos tiempos. Por su peso, crudeza e incidencia en gran parte de los habitantes del planeta, se ha puesto en el centro de debates y preocupaciones de las diferentes naciones del mundo y de organismos internacionales.

Como en el caso de cualquier problema, que antes que nada necesita ser definido e identificado para poder ser, posteriormente, corregido a través de acciones efectivas, también en la lucha contra la pobreza se requiere la identificación precisa de a quiénes se considera pobres, para lo cual se debe comenzar por establecer la definición de pobreza.

Sin embargo, para ello no existe un consenso universal. Existen diferentes maneras de entender la pobreza. Se puede hablar de pobreza como insuficiencia de recursos, como necesidad o como privación de capacidades. Cada una de estas dimensiones de la pobreza se traduce en diferentes conceptos y, de acuerdo a ellos, existen distintos métodos para medirla, así como también diferentes tipos de políticas tendientes a atacar este flagelo.

Este trabajo pretende ofrecer un panorama general de la situación de la pobreza en Paraguay en sus múltiples dimensiones, a través de la recopilación de datos disponibles y del análisis de estudios previos, así como también establecer en cada caso los principales factores que pueden influir en su determinación, a la luz de diferentes teorías. Además, busca resumir los más relevantes retos existentes en cuanto a la implementación de políticas económicas y sociales que permitan hacer frente a este problema en sus diversas perspectivas. Sin embargo, se advierte que, por la naturaleza y la amplitud del tema, el análisis que se hace de las diferentes dimensiones que intervienen en el concepto más amplio de la pobreza, desde la perspectiva del desarrollo humano, dista de ser exhaustivo.

Para la elaboración de este trabajo, se ha recurrido a diferentes fuentes de datos, en su mayoría secundarias, correspondientes al Banco Central del Paraguay (BCP), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), la Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos (DGEEC) de Paraguay, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otras mencionadas en la bibliografía.

En cuanto a la estructura del trabajo, éste se inicia tratando el tema de la pobreza en Paraguay desde la perspectiva de insuficiencia de ingresos, sigue el tema de la pobreza entendida como necesidades básicas insatisfechas. Posteriormente, se aborda el concepto de pobreza como privación de necesidades, para luego decir algo sobre las implicaciones de políticas y los retos para el país en materia de pobreza, teniendo en cuenta los diferentes enfoques expuestos en los apartados anteriores. Finalmente, se exponen las conclusiones del trabajo.

1. Pobreza como Insuficiencia de Ingresos

A partir de este enfoque, se define como pobre a la persona cuyo ingreso, o gasto en consumo, no alcanza a cubrir el costo de una canasta básica para la supervivencia. Esa canasta está compuesta por rubros alimenticios y no alimenticios (salud, educación, vestido, transporte, etc.). Cuando el ingreso (o el gasto en consumo) de la persona ni siquiera es suficiente para cubrir los rubros alimenticios, se la considera como pobre extremo o indigente. Si se agregan los datos individuales, se puede obtener un índice de la magnitud de la pobreza. El método utilizado para la medición es el denominado Líneas de Pobreza

y se dice que es indirecto ya que, a partir del ingreso, no se mide la satisfacción efectiva de las necesidades humanas, sino el potencial de satisfacción de las mismas.

En Paraguay, según datos de la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC), la evolución de la pobreza, utilizando el ingreso como medida de bienestar, ha sido la que se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Paraguay: Evolución de la Pobreza 1994-2005

(Porcentaje de la población que se encuentra en situación de pobreza por área geográfica según DGEEC ¹)

AÑOS										
Status de Pobreza	1994	1995	1996	97/98	1999	2000/01	2002	2003	2004	2005
Área Urbana										
Pobres Extremos	7,8	6,8	4,9	7,3	6,1	7,1	14,6	13,4	12,81	11,6
Pobres no Extremos	26,9	23,7	21,2	23,1	20,6	20,5	28,6	26,4	25,7	27,8
Total de Pobres	26,9	23,7	21,2	23,1	26,7	27,6	43,2	39,8	38,4	39,4
Area Rural										
Pobres Extremos		21,4		28,9	25	25,6	31,1	28,7	22,8	20,8
Pobres no Extremos		15,8		13,7	15,4	15,7	19,4	14,7	17,3	15,8
Total de Pobres		37,2		42,5	42	41,2	50,5	43,4	40,1	36,6
Total País										
Pobres Extremos		13,9		17,3	15,5	15,6	21,7	20,1	17,1	15,5
Pobres no Extremos		16,4		14,8	18,2	18,3	24,6	21,3	22,1	22,7
Total de Pobres		30,3		32,1	33,7	33,7	46,4	41,4	39,2	38,2

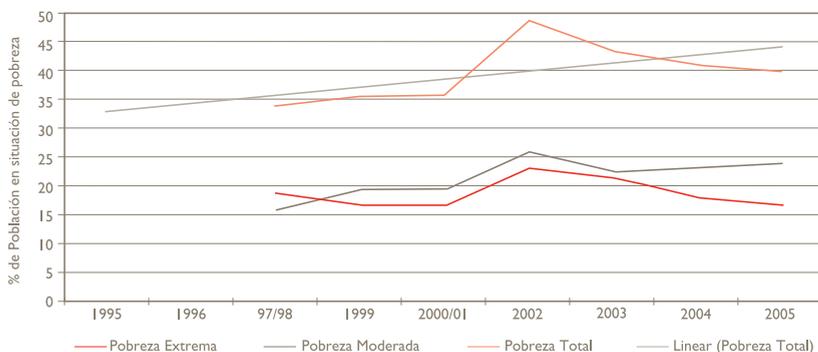
Fuente: Elaboración propia a partir de Paraguay, Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos (2004 y 2005).

La DGEEC utiliza datos provenientes de las Encuestas de Hogares. Como se observa, se dispone de datos recién desde 1994 y, tanto para ese año como para 1996, solo se cuenta con datos para el área urbana. De todas formas, se puede ver que la pobreza total a nivel nacional, de 30,3% de la población en 1995, aumenta hasta un 46,4% en 2002, para luego descender hasta un 38,2% en 2005, aunque sin llegar a los niveles iniciales de 1995. También vemos que la pobreza rural alcanza su punto máximo, de 50,5%, en 2002, para luego descender hasta 36,5% en 2005. En cuanto a la pobreza urbana, se observa que disminuye desde un valor inicial de 26,9% en 1994 a 21,2% en 1996, para luego aumentar gradualmente hasta 2001 y abruptamente en 2002, alcanzando un nivel de 43,2%, a partir del cual comienza a descender hasta llegar a un valor de 39,4% en 2005, año en que incluso sobrepasa los valores de la pobreza rural.

¹ En estricto rigor, las cifras de pobreza no son perfectamente comparables debido a los cambios en las metodologías de cálculo, periodos de referencia de las encuestas, marcos muestrales distintos, etc., pero su comparación permite tener una tendencia del bienestar de la población.

Gráfico 1. Paraguay: Evolución de la Pobreza 1994-2005

(Porcentaje de la población que se encuentra en situación de pobreza por área geográfica según la DGEEC)



Fuente: Elaboración propia a partir de Paraguay, Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos (2004 y 2005)

Del cuadro anterior se desprende que, desde 1995 hasta 2005, si bien la pobreza total a nivel nacional aumentó en casi 8%, la pobreza total rural incluso disminuyó levemente, lo que revela el agravamiento de la situación de la pobreza total en zonas urbanas.

En cuanto a la pobreza extrema, ésta ha tenido una evolución no muy distinta a la de la pobreza total a nivel nacional. Sin embargo, y sobre todo teniendo en cuenta lo mencionado en el párrafo precedente, vale la pena destacar que la pobreza extrema, en relación a la pobreza total, es mayor en la zona rural que en la urbana. Lo anterior nos permite concluir que, para los últimos datos disponibles, si bien el porcentaje de población pobre es mayor en el área urbana que en la rural, en esta última los pobres son más pobres, es decir, la proporción de población pobre extrema es mayor que en áreas urbanas.

Hasta ahora, se ha hecho alusión a datos y cifras obtenidas de la DGEEC. Sin embargo, se considera de interés mencionar que estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) arrojan cifras diferentes, como se expone a continuación.

Cuadro 2. Paraguay: Evolución de la Pobreza 1994-2005 según CEPAL

(Población en situación de pobreza e indigencia por área geográfica)

		AÑOS						
Area /Status de Pobreza	1994	1996	1999	2000	2001	2004	2005	
Urbana								
Pobreza	49,9	46,3	49	50,1	50,1	59,1	55	
Indigencia	18,8	16,3	17,4	18,4	18,4	26,8	23,2	
Rural								
Pobreza			73,9	73,6	73,6	74,6	68,1	
Indigencia			52,8	50,3	50,3	50,2	44,2	
Total País								
Pobreza			60,6	61	61	65,9	60,5	
Indigencia			33,9	33,2	33,2	36,9	32,1	

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL STAT (2007) ²

² División de Estadística y Proyecciones Económicas, Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Como se puede observar, las cifras de pobreza proporcionadas por la CEPAL son mucho mayores. Sin embargo, también se puede ver que, en el área urbana, tanto la pobreza total como la indigencia (o pobreza extrema) han aumentado de 1994 a 2005. En el área rural, la situación para ambas variables ha mejorado, al igual que lo ha hecho, levemente, a nivel nacional. De la misma manera, se puede apreciar que, en el caso de la zona urbana, la indigencia dentro de la pobreza total ocupa un porcentaje menor, en comparación con la zona rural.

Una tercera medición, que se menciona por el hecho de estar basada en el ingreso, es la proporcionada por el Banco Mundial, según el cual el porcentaje de la población paraguaya viviendo con menos de US\$1 al día ³, en 2002, era de 16%, en tanto que 33% vivía con menos de US\$2 al día. Lastimosamente, no se cuenta con información que abarque un mayor número de años y que, por lo tanto, permita analizar la evolución de las variables mencionadas en el tiempo.

Las diferentes cifras expuestas concuerdan con lo señalado por Joan Oriol Prats (2004), con respecto a que existen grandes diferencias en los datos arrojados por las distintas formas de medir la pobreza y la desigualdad, lo que obliga a replantearse, por un lado, la forma en que se miden dichos conceptos y, por otro, quién debería encargarse de la recabar las cifras. Desde este punto de vista, se reviste de interés la propuesta del autor de delegar la captación y elaboración de estadísticas a nivel mundial en un organismo independiente.

1.1. Factores determinantes de la Pobreza considerada como insuficiencia de ingresos

Hay varios estudios que señalan que la pobreza así entendida se explica, fundamentalmente, por dos factores: el crecimiento económico o, mejor dicho, la ausencia del mismo, y la desigualdad en la distribución del ingreso.

En cuanto a la teoría, son varios los autores que se han ocupado de la relación entre crecimiento económico y pobreza. Se podría decir que hay dos visiones extremas. La primera estaría constituida por los “optimistas”, quienes afirman que el crecimiento económico es condición no solo necesaria, sino suficiente para la reducción de la pobreza. De acuerdo a Bustelo, citado por López (2007), es así como se piensa desde el paradigma económico social neoconservador. La segunda visión estaría representada por los “pesimistas”, quienes señalan que el crecimiento económico puede incluso empeorar la situación de pobreza de un país. Los primeros se basan en la concepción de la teoría del “goteo”, afirmando que los beneficios del crecimiento económico, tarde o temprano, fluirán de los sectores ubicados en los estratos superiores de la sociedad, o los que directamente se benefician de determinadas políticas económicas, a los sectores más bajos de la sociedad, a través del aumento del consumo y del empleo. Los segundos, mantienen su postura escéptica frente a los beneficios del crecimiento económico, señalando que éste incluso puede tener efectos nocivos sobre la pobreza al aumentar las desigualdades sociales.

Sin embargo, son muchos quienes se ubican en medio de estas dos posturas extremas, con diferentes matices, señalando que el crecimiento es necesario pero no suficiente para reducir la pobreza.

Por mencionar ejemplos, autores como David Dollar y Aart Kraay (2002), en su estudio “*Growth is Good for the Poor*”, concluyen que el crecimiento, en promedio, beneficia a los pobres tanto como a cualquiera en la sociedad y, aunque no afirman que sea lo único que se necesite para mejorar la situación de los pobres, ubican a las políticas de promoción de crecimiento económico en el centro de cualquier estrategia efectiva de reducción de pobreza. Otros autores pretenden alejarse de la visión “reduccionista” del crecimiento

³ Porcentaje de la población viviendo con menos que US\$1.08 por día a precios internacionales de 1993. Como resultado de la revisión de tasas de cambio en paridad de poder adquisitivo, las tasas de pobreza no pueden ser comparadas con tasas de pobreza reportadas previamente para países individuales.

económico, señalando que son otros los factores, como el empoderamiento, los que deben tenerse en cuenta en las estrategias de reducción de pobreza.

Por otro lado, autores como Nora Lustig, Omar Arias y Jamele Rigolini (2002), en su estudio "Reducción de la Pobreza y Crecimiento Económico: La doble Causalidad", señalan la importancia de la complementariedad entre las dos visiones expuestas anteriormente. Si bien afirman la relevancia del crecimiento para la reducción de la pobreza (y la posibilidad de que acciones orientadas a reducir la pobreza contribuyan, a su vez, al crecimiento económico), señalan también la importante influencia de la desigualdad económica dentro de esa relación, demostrando en su estudio que, cuanto más desigual es un país, menos efectivo es el crecimiento en la reducción de la pobreza.

Para el caso de Paraguay, un estudio de la DGEEC (2000) denominado *Pobreza y Distribución del Ingreso en Paraguay: Un Análisis Económico de la Encuesta Integrada de Hogares 1997/98* buscó responder cuánto de las mejoras o agravamientos de las condiciones de vida de la población se había debido realmente al crecimiento o recesión económica, o a la mejora o empeoramiento de la distribución de los ingresos. Para ello, se utilizó una metodología estadística que permitiera descomponer los cambios de las tasas de pobreza en un efecto crecimiento y un efecto desigualdad. Los resultados obtenidos se resumen a continuación: En el área Metropolitana de Asunción, en el periodo comprendido entre 1984 y 1989, el porcentaje de pobres experimentó una disminución debida, en un 89%, al crecimiento del ingreso per cápita y, en un 11%, a la disminución de la desigualdad en la distribución de los ingresos; en periodo de 1991 a 1995, el aumento de los ingresos medios fue 2,7 veces mayor al efecto adverso de una mayor desigualdad, lo que determinó que la pobreza disminuyera a pesar de una distribución más desigual; en el periodo comprendido entre 1995 y 1997, la mejora en la distribución de los ingresos tuvo un papel muy importante en la reducción de la pobreza, explicándola en un 66%. A nivel nacional, sin embargo, en el periodo de 1995 a 1997, la incidencia de la pobreza, es decir el porcentaje de pobres, aumentó principalmente debido a la disminución del ingreso, mientras que la brecha de la pobreza, es decir, su intensidad, también lo hizo, en el área urbana fundamentalmente por la disminución de los ingresos, y en el área rural por el agravamiento de la desigualdad.

Utilizando el concepto de elasticidad ingreso de la pobreza, es decir, lo que varía la pobreza con un aumento de un punto porcentual en el ingreso per cápita, manteniendo constante la distribución del ingreso, el estudio mencionado llegó a la conclusión de que la pobreza del área urbana es mucho más sensible a las modificaciones del ingreso que la pobreza rural. Se estimó que, si el crecimiento del ingreso per cápita se elevara en 5%, manteniendo constante la distribución de los ingresos, el porcentaje de pobres urbanos se reduciría en 6,7% y el de los rurales en 4,7%. Asimismo, utilizando simulaciones en dos escenarios diferentes, se resaltó la importancia del crecimiento de la economía como instrumento para la reducción de la pobreza ⁴.

Establecer una larga relación en el tiempo entre la pobreza y variables como el crecimiento o la desigualdad, en el caso de Paraguay, se hace difícil debido a la limitada disponibilidad de datos sobre pobreza, ya que las Encuestas de Hogares realizadas por la DGE-EC, que constituyen la fuente, fueron realizadas solo a partir de 1983, y hasta 1992 cubriendo solo el área metropolitana de Asunción, incluyendo los demás espacios urbanos del Departamento Central recién en 1993, todo el área urbana del país en 1994, el área urbana y rural en 1995, sólo el área urbana en 1996, y por fin de nuevo tanto el área urbana como la rural desde 1997/98 en adelante. No obstante, considero importante referirme al comportamiento de estas dos variables citadas y mencionar su evolución para poder entender un poco más la pobreza en este país vista desde este enfoque.

⁴ Específicamente, el estudio afirmaba que "si la economía paraguaya creciera 4% (similar a la tasa promedio experimentada por el PIB entre 1986 y 1995) hasta el 2005 y la población en 2,4%, entonces la pobreza, manteniendo la distribución del ingreso constante, se reduciría de 32,1% a 28,9%. Con una tasa de crecimiento de la economía de 8% (similar a la tasa promedio observada en los años 70s) en el 2005, la pobreza sería 22,1% (la pobreza urbana bajaría de 23,1% a 13,6% y la rural de 42,5% a 30,8%).

1.2. Crecimiento Económico en Paraguay

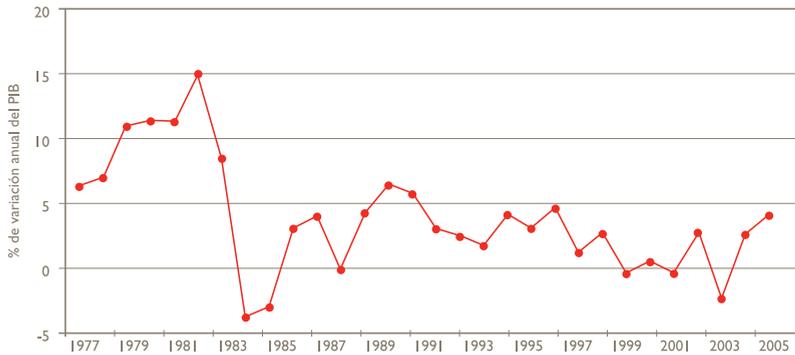
En cuanto al desempeño de la economía paraguaya, para dar un panorama general, sin ánimos de ampliar mucho un tema que podría ser objeto, por sí solo, de trabajos mucho más extensos, creo que es interesante hacer la siguiente cita de los autores Carlos Fernández Valdovinos y Alexander Monge Naranjo (2004, p.4) en su trabajo “*Economic Growth in Paraguay*”, ya que ofrece una cruda ilustración:

“Aislada por naturaleza, habitada por una población pequeña e inexperta, carente de recursos minerales, castigada por guerras devastadoras, y rodeada de vecinos altamente inestables, sería sorprendente que la pequeña economía de Paraguay no estuviera entre las menos desarrolladas en Sudamérica. De hecho, de acuerdo al índice de desarrollo de capital humano, el país queda retrasado con respecto a sus vecinos. En 2000, el PIB per cápita fue solo 50 por ciento del promedio latinoamericano y solo 34 por ciento del de sus socios del MERCOSUR [...] Incluso para estándares latinoamericanos, las condiciones de desarrollo en Paraguay son terribles. Dada su larga historia de desequilibrios macroeconómicos insostenibles, reveses políticos, malas políticas, así como de represiones políticas y agitación, el pobre desempeño económico está profundamente arraigado. La tasa de crecimiento promedio entre 1950 y 2000 fue solo de 1,7 por ciento. Si excluimos la década de 1970, cuando mucha de la infraestructura del proyecto de Itaipú fue construida, el promedio cae a tan solo 0,5 por ciento anual. Durante la “década perdida” de los 80s, Paraguay tuvo una tasa anual de crecimiento del PIB per cápita de 1,7 por ciento. Durante la década siguiente, a diferencia del país promedio latinoamericano, Paraguay estuvo esencialmente estancado. Los niveles de PIB per cápita actuales igualan a los de 1976 [...] Sin lugar a dudas, estas insuficientes tasas de crecimiento yacen en el centro de todos los demás problemas importantes del país.”

En el gráfico que se expone a continuación, se puede ver reflejado claramente lo citado en el párrafo anterior. Sin embargo, para una mejor interpretación, se estima conveniente mencionar que, históricamente, la economía paraguaya se ha recostado, en el desarrollo del sector agrícola. Esto, sumado a que siempre ha estado muy ligada al ciclo económico de sus principales socios comerciales, la hace muy vulnerable a fluctuaciones del clima, de algunos precios internacionales, y de las economías de los países vecinos. Además, creo que vale la pena complementar el párrafo citado agregando lo siguiente. El crecimiento de los años 70 también fue influenciado por la expansión de la frontera agrícola. Luego de la terminación de la construcción de hidroeléctrica de Itaipú, en 1982, se inició una profunda recesión que se extendió por varios años. En la primera mitad de los 90 tuvieron lugar pequeños avances, dados sobre todo por un el impulso liberalizador y por la aplicación de algunas reformas estructurales, pero la segunda mitad de dicha década se caracterizó por una gran caída de la tasa de crecimiento, que se puede explicar por shocks regionales como la devaluación de la moneda brasilera, y por las crisis del sistema financiero que tuvieron lugar. En los últimos tiempos, el bajo nivel de inversiones, afectadas negativamente por la incertidumbre política y la inseguridad jurídica, así como el deterioro de los términos de intercambio, y la contracción del comercio de re-exportación, han sido factores que han contribuido al pobre desempeño económico país.

³ Traducción propia.

Gráfico 2. Paraguay: Evolución de la tasa de Crecimiento Económico, 1975-2005

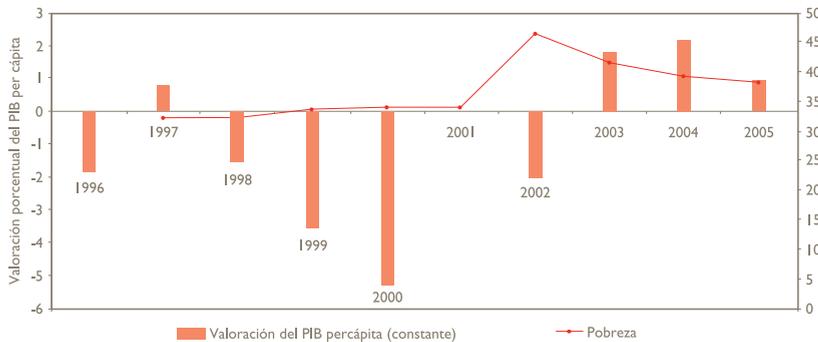


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial, World Development Indicators (2006).

Habiendo hecho alusión previamente a la evolución del crecimiento económico en Paraguay, en el gráfico 3, se ilustra la relación de la variación del PIB per cápita con la evolución de la pobreza, en el periodo para el cual se dispone de datos.

En el Documento de Estrategia País para Paraguay 2004-2008 del Banco Interamericano de Desarrollo, se menciona la necesidad de restablecer el crecimiento económico per cápita en el país, después de un deterioro significativo desde 1995, lo cual a su vez tendría un efecto considerable sobre la pobreza, ya que, según se menciona, tres cuartas partes del aumento en la pobreza se explican por el bajo crecimiento.

Gráfico 3. Paraguay: Evolución de la Tasa de Crecimiento Económico y de la Pobreza, 1996-2005



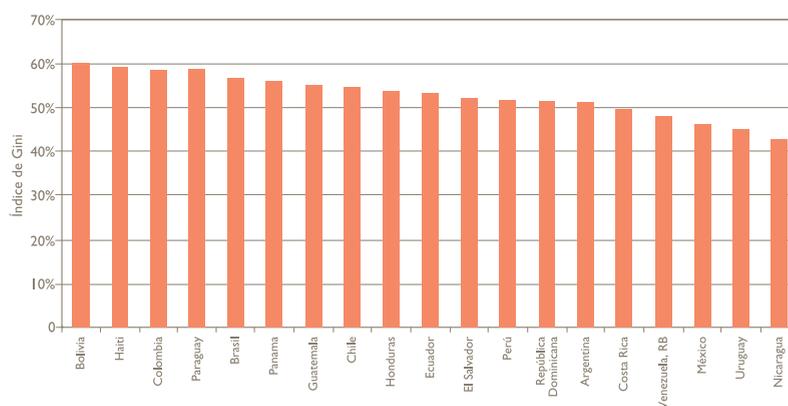
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay (BCP) (2007), y de la DGEEC (2004 y 2005).

1.3. Desigualdad de Ingresos en Paraguay

En cuanto a la desigualdad en los ingresos, el PNUD, en el Informe de Desarrollo Humano para Paraguay (2003), señala que el país es uno de los más desiguales de América Latina. Esto es coherente con los datos expuestos por el Latinobarómetro, que indican que, en 2007, solo el 6% de los paraguayos consideraba como justa la distribución del ingreso.

La magnitud de esta variable puede apreciarse a través de la estimación del índice de Gini, cuyo valor sería igual a cero en el caso de máximo nivel de igualdad posible, es decir, si todas las familias tuvieran el mismo ingreso, y se acercaría a 100 a medida que mayor fuera la desigualdad. En el caso de Paraguay, de acuerdo al PNUD (2007a), en 2003, el índice de Gini era igual a 58,4. En el gráfico siguiente, se puede observar cómo se compara la situación del país al respecto, con la de otros países latinoamericanos.

Gráfico 4. Paraguay y América Latina, Desigualdad en 2005



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe de Desarrollo Humano 2007/2008 (PNUD, 2007a).

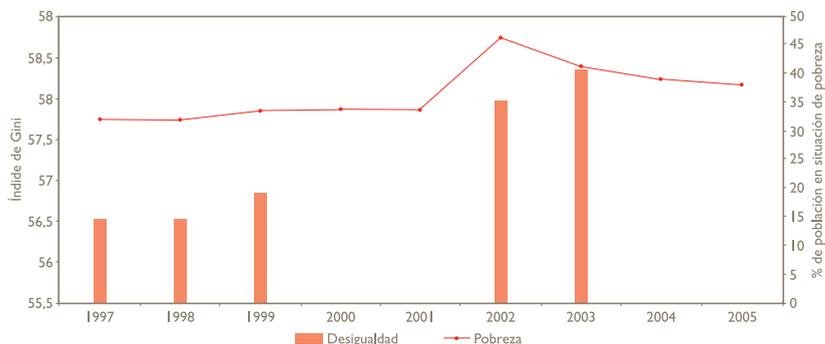
Otra forma de ilustrar la situación de desigualdad es estableciendo la relación entre el porcentaje del ingreso total (ingreso nacional) que corresponde al 10% más rico, en relación al que corresponde al 10% más pobre. Según el Informe de Desarrollo Humano 2007, del PNUD, esta relación era del 65,4 en el caso de Paraguay, de acuerdo a mediciones de 2003, lo que reflejaba el hecho de que, mientras el decil más bajo recibía solo el 0,7% de los ingresos totales, el decil más rico recibía el 46,1%.

En relación a ello, el Informe de Desarrollo Humano 2003 para Paraguay, del PNUD, señala que la brecha entre los ingresos percibidos por las familias de menores ingresos y las más ricas se ha ido ampliando. También menciona otras conclusiones importantes al respecto, como por ejemplo, que el ingreso promedio de las familias del decil más rico del área rural (décimo decil) apenas es igual al de las familias del noveno decil urbano, poniendo en evidencia el hecho de que las familias más ricas del país residen en las áreas urbanas.

En cuanto a datos más recientes que ilustran la situación de desigualdad en la distribución de ingresos, la oficina del PNUD en Paraguay, en su Cuaderno de Desarrollo Humano N° 3 “Orientaciones de Políticas para Reducción de Desigualdades en Paraguay”, menciona que, de acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2005, el 10% más rico, con un ingreso promedio mensual superior a 2.440.000 guaraníes per cápita, obtiene el 39% del total de ingresos; mientras que el 40% más pobre, con un ingreso promedio mensual inferior a 185.000 guaraníes per cápita, concentra el 12% del total de ingresos.

Como señala el PNUD (2003), la falta de encuestas que abarcaran el sector rural antes de 1992 dificulta la posibilidad de conocer las tendencias de la desigualdad en las últimas décadas. Sin embargo, para los noventa, sí existen datos que muestran el aumento de dicha variable. Utilizando las estimaciones del coeficiente de Gini, del sistema Povcal del Banco Mundial, en el siguiente gráfico, se contrastan los datos disponibles al respecto con la evolución de la pobreza en Paraguay.

Gráfico 5 Paraguay: Evolución de la desigualdad y la pobreza, 1996-2005



Fuente: Elaboración propia con base en datos del sistema Povcal del Banco Mundial y de la DGEEC (2004 y 2005).

Lo que se observa en el gráfico refuerza la idea de que una de las razones de la persistencia de los altos niveles de pobreza reside en mala distribución de los ingresos entre la población.

2. Pobreza como Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Este enfoque relaciona a la pobreza con la carencia de los bienes y servicios mínimos para satisfacer las necesidades esenciales del hogar (salud, nutrición, educación, vivienda, etc.). Para medirla, se vale del método directo que constata si efectivamente un hogar satisface o no algunas de sus necesidades principales.

Específicamente, el método de medición consiste en escoger indicadores de satisfacción de las necesidades básicas, establecer los umbrales críticos para cada una de ellas, por debajo de los cuales se consideraría que el hogar no las estaría cubriendo y, posteriormente, contrastar la situación del hogar con respecto a esos niveles, clasificándolo como hogar con ninguna, una o más necesidades básicas insatisfechas. La agregación de los datos permite la medición de la pobreza como el porcentaje de la población que tiene, por lo menos, una necesidad básica insatisfecha, aunque en realidad no existe una relación claramente establecida entre la pobreza y el número de necesidades básicas insatisfechas, por lo que algunos autores consideran este método arbitrario para definir quien es o no pobre.

Según Juan Carlos Feres y Xavier Mancero (2001), este método fue introducido por la CEPAL a comienzos de los años ochenta para aprovechar la información de los censos demográficos y de vivienda, en la caracterización de la pobreza. Al ser así, dada la restricción del método a la información contenida en los censos, los tipos de necesidades que se pueden estudiar son limitados, dejando de lado varios otros elementos relevantes del bienestar. Por ejemplo, este método no se ocupa de variables relativas a nutrición, salud, e

ingresos familiares, ya que muchas de ellas no pueden medirse a través de los censos. Por otro lado, algunos autores, como Héctor Rodríguez Ramírez (n.d., p. 14), cuestionan la utilidad y la conveniencia de la agregación de las necesidades básicas insatisfechas. Dicho autor, al referirse a un trabajo sobre este método menciona:

“Más allá de estas críticas, cabe preguntarse si la agregación es realmente útil en un método como el estudiado en este documento. Se ha dicho repetidas veces que la mayor ventaja del método NBI consiste en identificar con un alto grado de detalle distintas necesidades que caracterizan a la población. Entonces, el aprovechamiento de dicha información, por ejemplo en la focalización de políticas sociales, requiere analizar cada indicador por separado, en vez de utilizar un índice que no permite distinguir tipos de carencias. Desde esta perspectiva, si el método NBI es un instrumento para caracterizar la pobreza, no requiere de una etapa de agregación.”

Sin embargo, sí se destaca la utilidad de este método como complemento de otros, y más que para medir la pobreza como tal, como un instrumento para su caracterización y localización geográfica, ya que permite cuantificar e identificar situaciones de carencias estructurales en diversos niveles, desde el nacional hasta el de unidades mucho más desagregadas, como las distritales en el caso de Paraguay.

El método de las NBI se aplica, en Paraguay, a partir de la información de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, de los años 1992 y 2002, y las variables cuya situación se pretende medir son: Calidad de la Vivienda, Infraestructura Sanitaria, Acceso a la Educación y Capacidad de Subsistencia de la población.

Para determinar la calidad de la vivienda, se tiene en cuenta el tipo de construcción, como medio de protección y abrigo de factores del medio ambiente, y si existe o no hacinamiento (tres o más personas por dormitorio), como medio de privacidad y comodidad de los miembros del hogar dentro de la vivienda. Para el caso de la infraestructura sanitaria, se considera la disponibilidad de agua y la eliminación de excretas. Para la variable de acceso a educación, se tiene en cuenta la asistencia escolar de niños y el analfabetismo. En cuanto a la capacidad de subsistencia, se considera si el hogar carece o no de perceptor, es decir, de una persona ocupada, jubilada, pensionista o rentista, y si el jefe cuenta o no con una educación inferior a tres años de educación primaria, con más de tres personas en promedio por cada perceptor.

Cabe destacar que dos de los cuatro indicadores utilizados, Calidad de la Vivienda e Infraestructura Sanitaria, según lo observado por la DGEEC (2000), toman necesariamente formas diferentes según la condición urbana o rural de los hogares, estableciéndose distintos umbrales críticos de insatisfacción para cada indicador en cada una de las áreas.

Los datos arrojados para Paraguay, basados en los censos de los años 1992 y 2002, de acuerdo a la DGEEC (n.d.), son los contenidos en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Paraguay: Población Pobre por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), 1992-2002, por área

	1992		2002	
	CANTIDAD	PORCENTAJE	CANTIDAD	PORCENTAJE
PATS				
Calidad de la vivienda	1.879.962	45,7	1.675.023	32,8
Infraestructura sanitaria	1.420.042	34,5	900.758	17,6
Acceso a la educación	197.481	22,9	590.116	11,5
Capacidad de subsistencia	129.453	15	550.528	10,8
Al menos 1 NBI	2.835.379	69	2.577.644	50,4

ÁREA URBANA				
Calidad de la vivienda	647,831	31,4	684.592	23,7
Infraestructura sanitaria	906,875	44	621.651	21,6
Acceso a la educación	66.661	14,8	235.380	8,2
Capacidad de subsistencia	49.522	11	253.487	8,8
Almenos 1 NBI	1.235.831	60	1.254.686	43,5
ÁREA RURAL				
Calidad de la vivienda	1.232.131	60,1	990.431	44,4
Infraestructura sanitaria	513.167	25	279.107	12,5
Acceso a la educación	130.820	31,8	354.736	15,9
Capacidad de subsistencia	79.931	19,4	297.041	13,3
Almenos 1 NBI	1.599.548	78	1.322.958	59,4

Fuente: DGEEC, Censos 1992 y 2002.

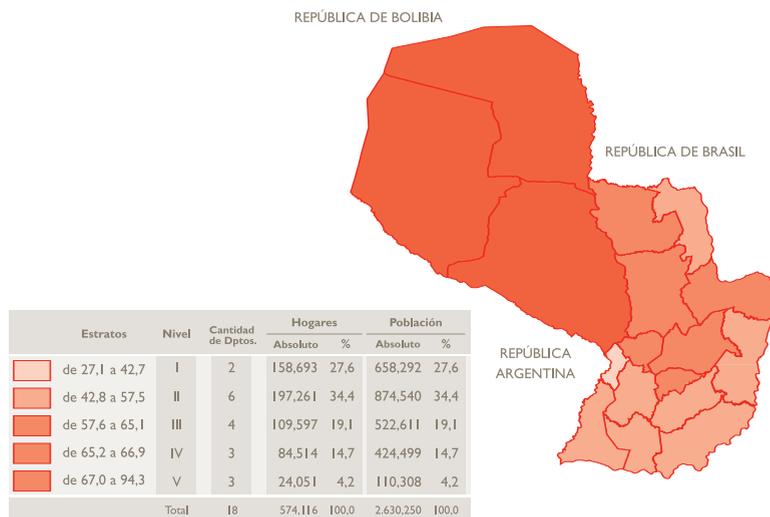
Según lo señalado por la DGEEC, los servicios básicos considerados fundamentales han tenido una evolución muy positiva en las últimas décadas. En el periodo 1982-2002, prácticamente se han duplicado las viviendas que poseen luz eléctrica, agua corriente, baño con pozo ciego o red cloacal y recolección de basura. La mejor situación en la que se encuentra la población, desde este punto de vista, puede apreciarse en el cuadro precedente. Ello, sumado a las mejorías en lo que respecta al acceso a la educación y la capacidad de subsistencia, ha hecho que el porcentaje de personas con al menos una necesidad básica insatisfecha disminuyera, pasando de 69 a 50,4 en dicho periodo.

En el cuadro también pueden observarse las diferencias entre el área urbana y el área rural. Mientras, en la primera, el porcentaje de población con al menos una NBI es de 43,5, en la segunda, es de 59,4. Específicamente, se puede ver que, en el área urbana, la proporción de hogares que goza ya sea de mejor calidad de vivienda, de acceso a educación o de capacidad de subsistencia es bastante mayor, en cada caso, que en el área rural. Desde este punto de vista, el método de las NBI también nos ofrece indicios de la desigualdad por zonas.

Teniendo en cuenta la localización geográfica de las NBI, podemos señalar lo siguiente. En cuanto a la calidad de vivienda, el departamento en peor situación es Alto Paraguay, con 48,1% de sus hogares afectados por su carencia. Sin embargo, este departamento sólo reúne al 0,5% de los hogares del país con este tipo de NBI. Con respecto a la infraestructura sanitaria, los departamentos en peor situación son los chaqueños, es decir, Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay, con respectivos porcentajes de 87,8; 71,9 y 62,1 de sus hogares con este tipo de carencia. No obstante, también vale la pena mencionar que la suma de estos hogares sólo constituye el 7,7% del total de hogares del país con este tipo de NBI. En relación al acceso a la educación, es el departamento de Alto Paraguay el que se encuentra peor, con 42,3% de sus hogares con carencias en esta necesidad básica, representando los mismos el 0,5% del total de hogares con la misma carencia a nivel del país. Por último, con respecto a la capacidad de subsistencia de los hogares, una vez más, el departamento en peor situación es Alto Paraguay con 23,9% de sus hogares sin cubrir esta necesidad, si bien agrupa solo al 0,4% del total de hogares del país sin capacidad de subsistencia. Teniendo en cuenta la clasificación por número de NBI, los datos señalan que el Departamento de Al-

to Paraguay es el que concentra mayor proporción de hogares con alguna NBI, dos NBI, tres y cuatro NBI. Sin embargo, es uno de los departamentos con menor proporción de hogares con una sola NBI, y esto puede explicarse, simplemente, por el gran porcentaje de hogares con más de un tipo de carencia. En el gráfico de la DGEEC, que sigue, se puede observar la distribución geográfica de los hogares con al menos una NBI en Paraguay.

Gráfico 6. Paraguay: Departamentos por Cantidad de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), 2002



Fuente: Paraguay, DGEEC (2005). Atlas de Necesidades Básicas Insatisfechas en el Paraguay.

En lo expuesto anteriormente, se reflejan claramente las diferencias entre la Región Occidental (Chaco) y la Región Oriental del país. Sin embargo, vale la pena mencionar que tan solo el 2,6% del total de hogares del país reside en la primera. Además, se puede ver que los departamentos en peor situación, después de los chaqueños, son Concepción, San Pedro y Canindeyú.

Por lo tanto, a pesar de las críticas mencionadas a este método, la caracterización de la pobreza y su identificación geográfica, las que pueden obtenerse a través del mismo, facilitan el ataque directo a las necesidades específicas de cada población, y la reducción de las desigualdades a través de la implementación de políticas sociales que permitan el acceso a viviendas de calidad, a educación, a servicios sanitarios, etc. En este sentido, UNICEF Paraguay (2007), en su revista *Invertir en la Gente*, señala que existen estudios que indican que el gasto público en Paraguay tiene efectos en la reducción de la desigualdad de la población en cuanto al acceso de servicios básicos como salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

Según Héctor Rodríguez Ramírez (n.d.) “La capacidad del método NBI para identificar necesidades insatisfechas y focalizar políticas, sobre todo aquellas que siguen un criterio espacial, son virtudes que deben ser aprovechadas”.

Calvo y Giraldez (2000) señalan que la presentación de indicadores de pobreza reflejados en mapas permite la racionalización y optimización del gasto social. En tal sentido, citan a CEPAL (1995), enumerando como ventajas de esos mapas las siguientes: la posibilidad de utilizar provechosamente la información censal con fines de programación social, la posibilidad de elevar la sensibilidad pública sobre el tema de la pobreza y, finalmente, la posibilidad de estimular mejor el diseño y uso de indicadores entre los organismos responsables de la acción social.

3. Pobreza como Falta de Capacidades

El enfoque de la pobreza promovido por Amartya Sen considera a la misma como privación de capacidades básicas y no sólo como una renta baja. Si bien no niega la importancia de la renta, el laureado autor subraya la existencia de otros factores que también influyen en las capacidades básicas y en las libertades efectivas de que disfrutaban los individuos.

Desde el punto de vista de Sen, la pobreza puede ser entendida como la privación de derechos humanos y de libertades políticas y civiles de las personas (que restringe su vida social) así como de las oportunidades para obtener lo que les gustaría conseguir como mínimo, incluida la falta de oportunidades tan elementales como la capacidad para escapar de una muerte prematura, de la morbilidad evitable o de la inanición involuntaria.

Según el PNUD (2007), desde la perspectiva del desarrollo humano, la pobreza significa la denegación de opciones y oportunidades de vivir una vida larga, sana y creativa y de disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás.

Lo anterior, visto desde otro ángulo, nos acerca a la definición de desarrollo humano, propuesta por la misma agencia internacional, como el proceso de expansión de las opciones de las personas en todos los grupos humanos. Las opciones aquí se refieren a las capacidades aludidas anteriormente, que a su vez constituyen la libertad real de que disfrutaban las personas para perseguir los objetivos que ellas mismas valoran, entre los que se señalan: a) tener un nivel de vida digno, b) adquirir conocimientos; c) tener una vida larga y saludable; d) participar social y políticamente; y, e) disfrutar de un medio ambiente saludable y productivo. (PNUD, 2003).

Los primeros tres objetivos mencionados son los que se intenta capturar en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), a través de las siguientes variables respectivas: PIB per cápita PPA en dólares; tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior; y, finalmente, esperanza de vida al nacer.

Cabe señalar que, como las capacidades de la gente son difícilmente observables, desde la perspectiva del PNUD, se aborda una aproximación a ellas a través de la observación de los logros de las personas y los medios con que cuentan. Los primeros, entendidos como las diferentes condiciones de vida que son o pueden ser alcanzadas; y los segundos, como los conjuntos de bienes, servicios y derechos civiles y políticos de los cuales una persona puede disponer en una sociedad, utilizando todas las oportunidades que estén a su alcance.

El PNUD calcula y publica el IDH desde el año 1990, como una medida expresiva del desarrollo humano. El mismo adopta valores entre 0 y 1, correspondiendo el valor 1 al mayor desarrollo humano. Los datos para Paraguay, en 2005, de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2007/08 lo ubican en el puesto número 95 entre 177 países, clasificándolo como un país de desarrollo humano medio.

Cuadro 4. Paraguay: Índice de Desarrollo Humano 2005

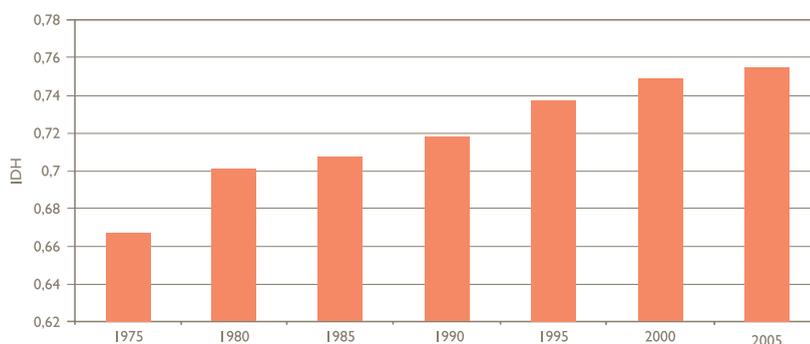
Valor del IDE	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa de alfabetización de adultos (% 15 años de edad y más)	Tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior (%)	PIB per capital (PPP US\$)
1. Islandia (0.968)	1. Japón (82.3)	1. Georgia (100.0)	1. Australia (113.0)	1. Luxemburgo (60,228)
93. San Vicente y las Granadinas (0.761)	85. Turquía (71.4)	38. Santa Lucía (94.8)	103. Botswana (69.5)	103. Armenia (4,945)
94. Irán (0.759)	86. El Salvador (71.3)	39. Portugal (93.8)	104. China (69.1)	104. Swazilandia (4,824)
95. Paraguay (0.755)	87. Paraguay (71.3)	40. Paraguay (93.5)	105. Paraguay (69.1)	105. Paraguay (4,642)

Valor del IDE	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa de alfabetización de adultos (% 15 años de edad y más)	Tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior (%)	PIB per cápita (PPP US\$)
96. Georgia (0.754)	88. Estonia (71.2)	41. Kuwait (93.3)	106. Bosnia y Herzegovina (69.0)	106. Sri Lanka (4,595)
97. Guyana (0.750)	89. San Vicente y las Granadinas (71.1)	42. Venezuela (93.0)	107. San Vicente y las Granadinas (68.9)	107. Guatemala (4,568)
177. Sierra Leona (0.336)	177. Zambia (40.5)	139. Burkina Faso (23.6)	172. Nigeria (22.7)	174. Malawi (667)

Fuente: PNUD (2007). Informe de Desarrollo Humano 2007/2008. Country Facts Sheets, Paraguay.

La evolución que ha tenido este índice, en el caso paraguayo, se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 7. Paraguay: Evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH), 1975-2005



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD (2007).

En cuanto a la pobreza, el PNUD también calcula el Índice de Pobreza humana (IPH-I, para países en desarrollo), que mide la privación en cuanto a las mismas dimensiones del desarrollo humano básico que el IDH. Las variables utilizadas son: el porcentaje de personas que se estima que morirá antes de los 40 años de edad, el porcentaje de adultos analabetos y la privación en cuanto al aprovisionamiento económico general - público y privado - reflejado por el porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud y agua potable, y el porcentaje de niños con peso insuficiente. Las cifras del IPH-I, con un valor de 8,8 para el caso de Paraguay, lo ubican en la posición número 20, de un ranking de 108 territorios y países en desarrollo.

Cuadro 5. Índice de Pobreza Humana (IPH-I) 2004, Paraguay

Índice de Pobreza Humana (HPI-I)	Probabilidad de no sobrevivir pasando los 40 años de edad (%)	Tasa de analfabetismo de adultos (% 15 años de edad y más)	Gente sin acceso a una fuente de agua mejorada (%)	Niños con peso insuficiente para su edad (% edades 0-5)
1. Chad (56.9)	1. Zimbabwe (57.4)	1. Burkina Faso	1. Etiopía (78)	1. Nepal (48)
87. Thurquia (9.2)	74. Perú (9.7)	98. Venezuela (7.0)	72. Bolivia (15)	104. Egipto (6)
88. Venezuela (8.8)	75. Granada (9.7)	99. Kuwait (6.7)	73. Filipinas (15)	105. Seychelles (6)
89. Paraguay (8.8)	76. Paraguay (9.7)	100. Paraguay (6.5)	14. Paraguay (14)	106. Paraguay (5)
90. Ecuador (8.7)	77. El Salvador (9.6)	101. Portugal (6.2)	75. Comoras (14)	107. Uruguay (5)
91. Líbano (8.5)	78. Nicaragua (9.5)	102. Santa Lucía (5.2)	76. India (14)	108. Venezuela (5)
108. Barbados (3.0)	173. Islandia (1.4)	164. Estonia (0.2)	125. Hungría (1)	134. Chile (1)

Fuente: PNUD (2007). Informe de Desarrollo Humano 2007/2008. Country Facts Sheets, Paraguay.

Las cifras del IDH y del IPH, sirven para dar una idea sobre la situación del país, tanto en relación al resto del mundo, como a lo largo del tiempo, además de permitir hacer comparaciones interregionales dentro del país, como se puede observar en el gráfico siguiente, lo que nos dice algo acerca de la inequidad, entendida en este caso como las diferencias en las oportunidades de la gente para ampliar sus capacidades. Sin embargo, medir cabalmente el desarrollo o la pobreza, comprendidos a través de este enfoque, se hace muy difícil, por la multiplicidad de libertades y capacidades que entran a jugar en sus definiciones. Es por ello que, a continuación, además de analizar de manera sintética las capacidades objeto de medición de estos índices en cuanto a su evolución en Paraguay, y de mencionar algo en cuanto a los factores que las explican, también se hará alusión a algunas de las capacidades que no están contempladas en los mismos, específicamente a las relativas a los objetivos mencionados con anterioridad, de participar social y políticamente y de disfrutar de un medio ambiente saludable y productivo. Sin embargo, se advierte que sólo se abordarán algunos temas relacionados, sin entrar en el análisis exhaustivo de cada uno de ellos, ya que explorar de esa forma todos los aspectos que hacen al desarrollo humano sería imposible en un trabajo de estas dimensiones.

Gráfico 8 Paraguay: Índice de Desarrollo Humano (IDH) por Departamento, 2002



Fuente: PNUD (2008). Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005.

3.1. Capacidad para alcanzar un nivel de vida digno

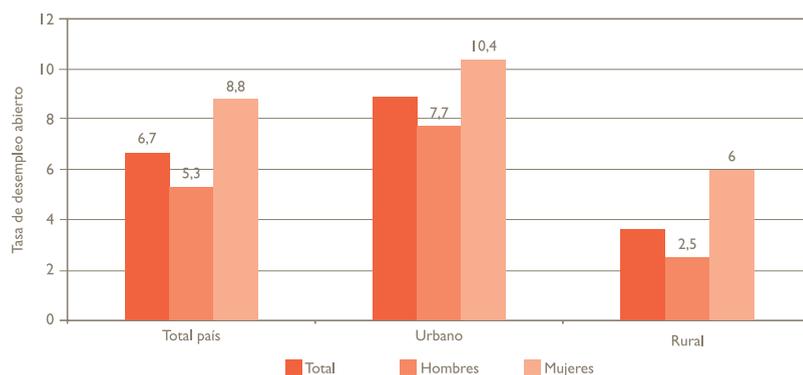
El PNUD (2003) define esta capacidad como la que, a través de una vida productiva, proporciona a las personas los medios para adquirir bienes y servicios y les permite incorporarse a la vida social con dignidad y autoestima.

A través de esta definición, se puede observar la relación de esta capacidad con la pobreza considerada como insuficiencia del nivel de ingreso y consumo de la población, sobre lo cual se trató en el primer capítulo de este trabajo. Como se mencionó en el mismo, la pobreza así entendida se encuentra determinada, en parte, por el crecimiento económico y por la desigualdad en la distribución del ingreso, cuyos comportamientos en el caso paraguayo también han sido descritos.

Sin embargo, desde la perspectiva de desarrollo humano, se señala que un crecimiento económico de cualquier tipo no basta, sino que debe ser de “calidad” para que la relación crecimiento económico-desarrollo humano sea fructífera. Y esa calidad no solo estaría determinada por una distribución del ingreso menos desigual, sino también por la generación de empleo.

En el gráfico que sigue, se puede observar que, en Paraguay, la proporción de la fuerza de trabajo que busca empleo pero que no lo consigue es de 6,7%. Además, se puede ver que son más las mujeres que los hombres que se encuentran en esta situación y que, tanto para hombres como para mujeres, el desempleo es mayor en el área urbana que en la rural.

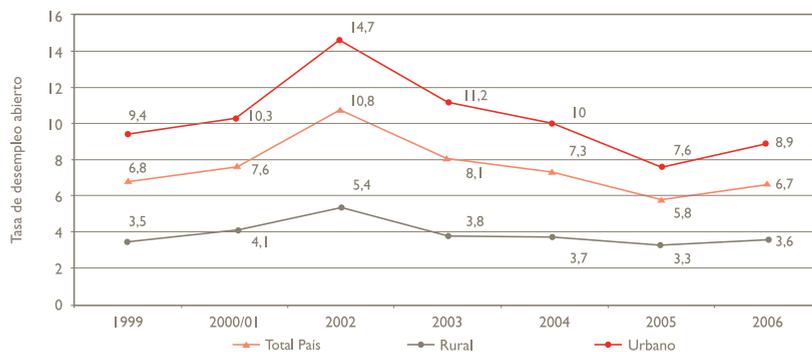
Gráfico 9. Paraguay: Tasa de Desempleo Abierto, 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC.

En cuanto a la evolución de esta variable, se puede observar que sus valores fueron disminuyendo desde el año 2002 hasta el año 2005, pero aumentaron en el 2006.

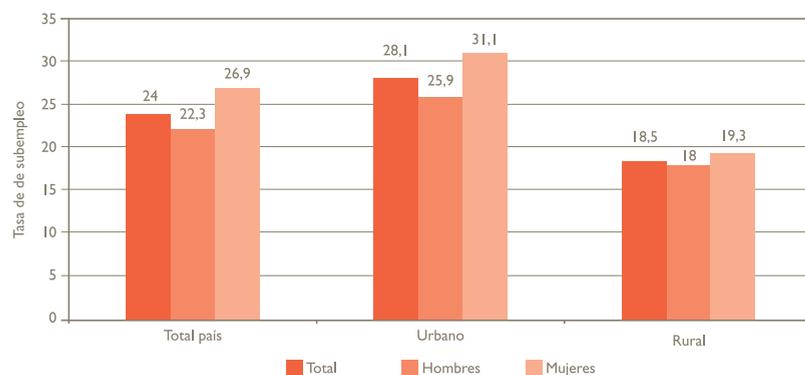
Gráfico 10. Paraguay: Evolución de la Tasa de Desempleo Abierto, 1996-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC.

Cabe señalar que no sólo el desempleo abierto es un problema en el país, también lo es el subempleo que, según la Organización Internacional del Trabajo, tiene lugar cuando la situación de empleo de una persona es inadecuada con respecto a determinadas normas, como el volumen de empleo o el nivel de ingreso ⁶. En cuanto al mismo, se puede observar en el siguiente gráfico que, a nivel nacional, tiene un valor de 24%, que alcanza mayores niveles en el caso de las mujeres con respecto al de los hombres, independientemente del área geográfica, y que se da con mayor intensidad en las zonas urbanas que en las rurales.

Gráfico 11. Paraguay: Tasa de Subempleo, 1996-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC.

⁶ De acuerdo a la DGEEC, el subempleo incluye a dos grupos de ocupados: (a) los que trabajan menos de 30 horas por semana en sus ocupaciones, que desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo (subocupación visible) y (b) los que trabajan 30 más horas por semana en sus ocupaciones y su ingreso es inferior al mínimo legal establecido en el período de referencia (subocupación invisible).

Un tema relacionado y muy importante, tiene que ver con el gran tamaño del sector informal en Paraguay. Según datos de la DGEEC, en 1999, el mismo constituía el 48,1% de la población económicamente activa. Considero interesante citar a Fernando Masi en este punto:

“Aún cuando la emergencia del sector informal paraguayo no haya tenido su origen en una tecnlogización creciente de su sector fabril ni en una expulsión importante de funcionarios del sector público - como ha sido el caso en otros países de la región - el carácter de la informalidad en el país se encuentra fuertemente asociado a la situación de precariedad del empleo (inseguridad, incertidumbre, salarios bajos), fenómeno similar al resto de América Latina. Asimismo, y a pesar de este carácter de precariedad, el sector informal se ha presentando como el más dinámico en la generación de empleo o subempleo, constituyéndose en casi la mitad de la PEA urbana del país, para fines de los años noventa.”

De lo citado podemos deducir que casi la mitad de la fuerza laboral urbana se encuentra en una situación precaria de empleo.

Cabe señalar, además, la relación del capital humano con la capacidad para alcanzar un nivel de vida digno. En este sentido, la educación, además de constituir un fin intrínseco, como se tratará en el siguiente apartado, tiene gran valor por ampliar también otras capacidades de las personas, ya que contribuye a conseguir mejores oportunidades laborales y a incrementar su productividad, a la vez que permite una utilización más provechosa de la tecnología disponible.

Hay varios estudios que sostienen que el nivel de ingresos de una persona está relacionado directamente con los años de estudio. Al respecto, el Informe de Desarrollo Humano 2003 para Paraguay, cita las conclusiones de un estudio de Alfonso (2005), que indican que, en el caso de Paraguay, el ingreso promedio por hora generado por la actividad principal de una persona aumenta alrededor de 6% por cada año de estudio primario, 9% por cada año de estudios secundarios y 12% por cada año de estudios universitarios.

Por otro lado, la CEPAL (2000) destaca la influencia de la educación en la reducción de los niveles de pobreza, señalando que se requiere, como promedio regional, un mínimo de 10 a 11 años de educación formal y, en muchos casos, completar el ciclo medio para contar con altas probabilidades de no caer, o no seguir, en la pobreza. Además, señala que sólo dos años menos de estudio implican una pérdida de ingresos de alrededor de un 20% durante toda la vida activa. Específicamente, para el caso de Paraguay, en zonas urbanas, CEPAL (2000) indica que para tener buenas probabilidades de no caer en la pobreza se necesita entre 12 y 14 años de educación formal ⁷.

En cuanto a la alegada relación entre educación y pobreza, vista como insuficiencia de ingresos, la misma puede ilustrarse en el siguiente cuadro que, aunque no nos dice mucho en cuanto a la dirección de esa relación, nos da una idea de la desigualdad en el acceso a la educación. Se puede observar que el quintil de la población de mayores ingresos es el que tiene, en promedio, más años de estudio, casi el doble del promedio del quintil más pobre de la población.

Cuadro 6. Paraguay: Pobreza y Educación, 2004

Servicio	Población clasificada en 5 grupos *					
	20% más pobre	2 ^{do}	3 ^{ro}	4 ^{to}	20% más rico	Total
No sabe leer y escribir ⁽¹⁾	16,7	13,2	9,4	6,1	3,7	9,1
Años de estudio ^{(1) (2)}						
Ningún año de estudio	7,9	6,2	4,5	3,0	1,9	4,4
6 años a menos	66,6	59,2	52,7	41,5	29,0	47,8
7 a 9 años	14,6	18,0	19,6	18,7	14,7	17,1
10 a 12 años	9,6	13,7	18,5	26,0	28,7	20,4
Más de 12 años	1,2	2,9	4,6	10,7	25,7	10,3
Años promedio de estudios ⁽¹⁾	5,3	6,1	6,8	8,1	10,0	7,5

⁷ Con base en datos de 1996.

Servicio	Población clasificada en 5 grupos *					
	20% más pobre	2 ^{do}	3 ^{ro}	4 ^{to}	20% más rico	Total
Población de 6 a 12 años que no asiste ⁽³⁾	7,6	5,1	4,0	2,6	1,6	4,8
Población de 13 a 18 años que no asiste ⁽³⁾	37,6	27,0	28,2	19,8	20,3	27,1
Idioma que habla la mayor parte del tiempo ⁽¹⁾						
Guaraní	78,3	61,3	51,5	38,8	21,8	47,4
Guaraní y castellano	14,7	24,2	28,4	31,0	30,3	26,7
Castellano	5,4	12,4	18,0	26,6	40,8	22,5

(1) personas de 15 y más años de edad

(2) no incluye inicial ni enseñanza especial

(3) a algún establecimiento de enseñanza formal público o privado

* del mismo tamaño (quintiles), en función al ingreso familiar por persona

Fuente: STP/DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares (2004).

A nivel macroeconómico, la contribución del capital humano al crecimiento económico es tratada en el *Estudio sobre Desarrollo Económico del Paraguay*, de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) (2000) que, a través de estimaciones de elasticidades de la tasa de crecimiento económico con relación a los factores de producción (tierra, trabajo, capital físico, capital humano y tecnología) para el periodo 1963-1997, concluye que el capital humano ha contribuido muy poco al crecimiento del PIB en el Paraguay, por lo que no se ha aprovechado todo su potencial. El informe señala que esta contribución, entre otras cosas, podría estar indicando que la calidad de la educación no es buena, y que por eso los aumentos en años de escolaridad promedio de la fuerza laboral no se reflejan en altas contribuciones al crecimiento económico. Pero, además, señala los efectos de los bajos niveles de capital humano en cuanto a las inversiones productivas, que se ven limitadas por ello, alcanzando una baja competitividad. Desde este punto de vista, el escaso capital humano también puede limitar la incorporación de tecnología. En resumen, el estudio considera la importancia de elevar el promedio de educación por trabajador, así como la calidad de la enseñanza a través de la profundización de la reforma educativa.

Para dar un panorama acerca del perfil educativo de la población ocupada en Paraguay, es importante resaltar algunos datos ofrecidos por PNUD (2003), quien señala que más de la mitad de la misma tiene sólo educación primaria, mientras que menos de la tercera parte cuenta con educación secundaria. De acuerdo a CEDLAS, en 2004, el 64,2% de la fuerza laboral era de baja educación, 26% de educación media, y solo 9,8 % de educación alta.

3.2. Capacidad para adquirir conocimientos

El PNUD (2003) define esta capacidad como aquella que permite a las personas tener una vida creativa e innovadora, así como ser capaz de adaptarse a los cambios y de utilizarlos para mejorar su calidad de vida. Se refiere a poder leer, escribir, realizar operaciones matemáticas básicas y tener entrenamiento para el trabajo como algo fundamental para el logro de una vida productiva y plena, y para participar activamente en las decisiones familiares, sociales y políticas. Desde este punto de vista, la educación constituye un fin en sí mismo. Sin embargo, el apartado anterior ilustró, además, la forma en que la educación constituye un medio para alcanzar la realización en cuanto a capacidades de otro tipo, lo que se seguirá ilustrando cuando se trate las demás capacidades relacionadas al desarrollo humano.

En cuanto a la evolución en materia de educación en Paraguay, se han producido algunos logros al respecto, por ejemplo, se ha reducido el analfabetismo, se ha incrementado la cobertura de la educación escolar básica así como los años de estudio promedio de la

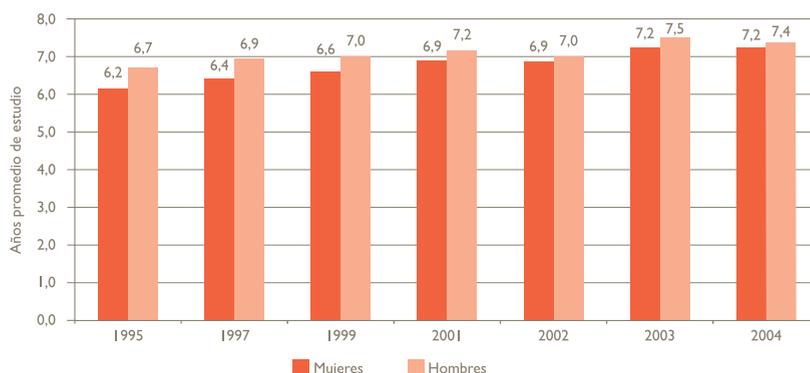
población, como puede observarse en el cuadro siguiente. Sin embargo, la calidad de la educación no ha mejorado, las tasas de repetición son altas: 16% en el primer y segundo ciclos de la Educación Escolar Básica (EEB), 29% en el tercer ciclo y, 8% en la educación media. Además, se dan grandes inequidades en el acceso, no sólo de acuerdo al ingreso, como ya se mencionó en apartado anterior, sino también en cuanto a la zona de residencia y el género.

Cuadro 7. Paraguay: Evolución de indicadores de Educación 1994-2004

		1994	2004
Años promedio de educación, adultos 25 años	Rural	4,5 años	5,2 años
	Urbana	8,0 años	8,7 años
Cobertura	Preescolar	30%	72%
	Básica 1er ciclo	89%	96%
	Básica 2° y 3erciclos	35%	54%
	Media	20%	36%

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (n.d.).

Gráfico 12. Paraguay: Evolución del Promedio de Años de Estudio según el Género (Población de 25 a 65 años)



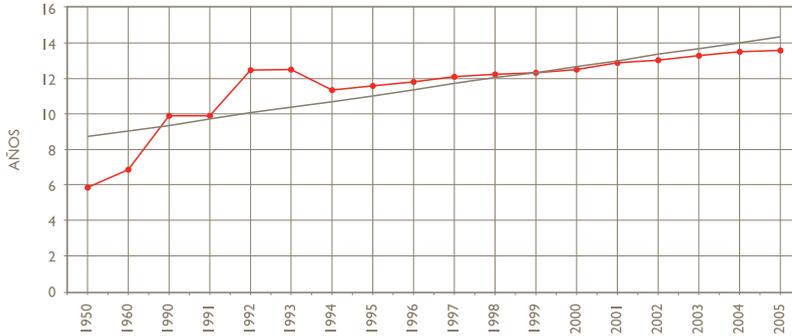
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEDLAS.

3.3. Capacidad para tener una vida larga y saludable

A esta capacidad se refiere el PNUD como la que da a las personas la posibilidad de proyectarse en el futuro, tener planes, ser creativas y productivas.

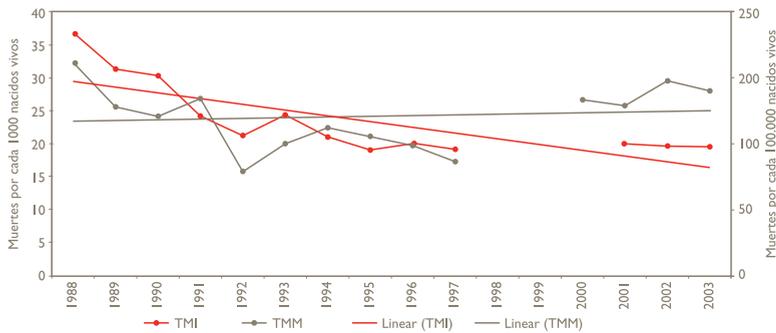
Como se mencionó antes, el IDH mide esta capacidad a través de la esperanza de vida al nacer y la tasa de mortalidad infantil. En cuanto a la primera, podemos observar en el gráfico que, en Paraguay, ha tenido una evolución positiva a lo largo del tiempo. En cuanto a la segunda, también se observa que ha ido mejorando, aunque cabe señalar que es alta en comparación a la mayoría de los países de Latinoamérica.

Gráfico 13. Paraguay: Evolución de la Esperanza de Vida al Nacer, 1950-2005



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe de Desarrollo Humano Paraguay 2003, del PNUD, hasta 2000, y posteriores datos de diversos Informes de Desarrollo Humano a nivel global.

Gráfico 14. Paraguay: Evolución de la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) y de la Tasa de Mortalidad Materna (TMM), 1988-2003



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (n.d.).

Por otro lado, se observa que la Tasa de Mortalidad Materna es alta y que incluso, a pesar de haber disminuido en el pasado, está mostrando una tendencia ligeramente positiva. Cabe mencionar que, según el PNUD (2003), las causas de la mortalidad infantil y de la mortalidad materna son fácilmente prevenibles.

En relación a la desnutrición, el PNUD (2003) menciona que el 4,9% de la población de niños y niñas menores de 5 años padece de desnutrición, y que el 20% del mismo grupo poblacional está en la franja de riesgo de desnutrición. En el caso de las zonas rurales, las cifras son aun mayores.

En cuanto a la cobertura de los servicios de salud, el Boletín del Proyecto Gasto Social en el Presupuesto (2003) ⁸, señala que el 27% de la población no tiene ningún tipo de cobertura asistencial médica.

Son muchos más los aspectos que pueden influir en la ampliación de la capacidad de tener una vida larga y saludable pero, con lo que se ha expuesto, se puede inferir que dicha ampliación tropieza con varias dificultades, y que el Estado todavía tiene mucho por hacer para combatirlas.

Finalmente, haciendo referencia a esta capacidad, considero importante resaltar, una vez más, la relación de la misma con la educación. Una mayor educación no solo permite a las personas prevenir la desnutrición y las enfermedades, a través de mayor información, sino que también contribuye a reducir la tasa de fecundidad y los embarazos no deseados, por ende, muchas veces el aborto y, finalmente, la muerte, ya que el aborto constituye una causa importante de la mortalidad materna ⁹.

3.4. Capacidad para participar social y políticamente

De acuerdo al PNUD, esta capacidad comprende el acceso a la justicia, la posibilidad de expresión y defensa de demandas sociales, políticas y económicas, así como también el acceso de bienes públicos gestionados por el Estado, como educación y salud básica, defensa y seguridad, necesarios para ejercer los derechos y obligaciones con igualdad.

Los indicadores de gobernabilidad contenidos en la base de datos Governance Matters (2007), del Banco Mundial, pueden ser útiles para reflejar la situación relativa al goce de este tipo de capacidades por parte de la población. Dichos indicadores señalan que, tanto para el caso del “Imperio de la Ley” (que incluye la calidad de la policía y de las cortes de justicia), como para el de “Voz y rendición de cuentas” (que refleja la medida en que los ciudadanos son capaces de participar en la elección de su gobierno, su libertad de asociación y libertad de prensa), para el de “Efectividad del Gobierno” y el de “Control de la corrupción”, Paraguay presenta un desempeño muy inferior al resto del mundo y, en cuanto a la forma en que dichos indicadores han evolucionado, en 2006, los mismos tuvieron incluso peores posiciones que las que habían tenido una década atrás.

Específicamente, en cuanto al acceso a la justicia, se puede decir que en el país hubo avances en lo relativo a la transformación del sistema jurídico, a través de la creación y modificación de leyes e instituciones. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer en lo que respecta al acceso real a la justicia por parte de la ciudadanía, ya que los procesos judiciales pueden llevar años y significar costos muy elevados. Para ilustrar eso, cabe mencionar que el porcentaje de reclusos sin condena es más que considerable.

En cuanto a la participación política, las opciones de la población han sido ampliadas. A la caída de la dictadura, le siguió la formación de nuevos partidos políticos, a la vez que han surgido nuevas corrientes dentro de los tradicionales. Sin embargo, en los últimos años, según el PNUD (2003), la participación electoral de la ciudadanía ha decaído, aunque las manifestaciones políticas, por protestas específicas contra el gobierno, son cada vez más frecuentes.

Con respecto a la participación social, sus niveles son incipientes en Paraguay. Según datos proporcionados por el PNUD (2003), ni siquiera el 15% de la población participa de algún tipo de organización, siendo la religiosa el tipo de organización más frecuente.

El Latinobarómetro 2007 sostiene que, en Paraguay, la participación política y la social, adquieren valores de 17% y 23% respectivamente, al mismo tiempo que señala al país como uno de los que tiene menor porcentaje de personas que afirman nunca haber participado de ningún tipo de organización.

⁸ Basado en datos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS, 1998).

⁹ 18,5 por cada mil nacidos vivos, según datos de PNUD (2003).

Con relación a la gestión del gobierno, en lo que respecta a la provisión de servicios sociales, el presupuesto es con frecuencia criticado. Borda (2007) señala que son bajos los gastos en salud y en programas de lucha contra la pobreza, y que los de políticas de empleo ni si quiera existen. El autor también critica el proceso de elaboración del presupuesto y el hecho de que la evaluación del gasto público no se base en los impactos. Por otro lado, cabe destacar que, de acuerdo al Latinobarómetro, el 65% de los encuestados manifestó una baja satisfacción en relación a los servicios básicos provistos por el Estado, mientras que para Latinoamérica el promedio fue sólo de 46%.

En cuanto a la corrupción, los resultados arrojados por la Encuesta Nacional sobre Corrupción 2007, llevada a cabo por Transparencia Internacional Paraguay, señalan que los ciudadanos consideran que la corrupción es uno de los problemas más graves del país.

Por último, considero importante destacar, también en este punto, la relevancia de la educación, ya que la misma amplía las capacidades de las personas al permitirles una mejor inserción a la vida social y una mayor participación ciudadana, ofreciéndoles la posibilidad de evaluar y tomar mejores decisiones y despertando sus conciencias acerca de sus derechos.

3.5. Capacidad para disfrutar de un medio ambiente saludable y productivo

Según el PNUD, esta capacidad depende, en gran medida, de la conservación de los recursos renovables, de evitar las diversas formas de contaminación y de proteger adecuadamente el medio ambiente. Pero también está relacionada a la posibilidad de contar con los servicios básicos de acceso a agua potable y alcantarillado, y con servicios de recogida de desechos sólidos. Los dos primeros ya se mencionaron en el capítulo referente a Necesidades Básicas Insatisfechas.

En cuanto a la mala disposición de los desechos sólidos, según el PNUD (2003), la misma constituye un gran problema ya que, de acuerdo a datos proporcionados por la DGEEC, solo el 30% de los hogares tiene acceso a servicios públicos de recolección de basura. Los principales problemas causados por la mala disposición de estos desechos son la proliferación de enfermedades infecciosas, y la contaminación de recursos hídricos.

En cuanto a la conservación de recursos naturales, la deforestación ha sido un grave problema en Paraguay, sobre el que se ha centrado especial atención luego de que el tema se ubicara con prioridad dentro de las preocupaciones de la comunidad internacional. En 2003, el PNUD señalaba que la tasa de deforestación anual del Paraguay era una de las más altas del mundo y que había venido aumentando sostenidamente desde 1998. Sin embargo, y a pesar de que todavía hay quienes denuncian la tala indiscriminada de árboles en pos de la expansión de la frontera agrícola, merece la pena destacar que el país ha sido reconocido por la gran disminución de su tasa de deforestación, luego de haber promulgado, en 2004, la “Ley de Deforestación Cero”.

En este ámbito, se rescata de nuevo el valor de la educación, ya que la misma está muy ligada a la formación de la conciencia ecológica, y por lo tanto puede contribuir a evitar acciones que degraden el medioambiente.

4. Implicaciones de Políticas y Retos para el Paraguay

De los capítulos anteriores se desprende que, de cada concepto y forma de medir la pobreza, deriva un tipo de política diferente. Así, si se considerara a la pobreza simplemente como insuficiencia de recursos, parecería lógico que la lucha contra la misma se encarara a través de la aplicación de políticas tendientes a promover el crecimiento económico. Si se entendiera la pobreza como necesidad básica insatisfecha, una estrategia de reducción de pobreza encargaría políticas sociales, incluso localizadas geográficamente, de acuerdo al tipo de necesidad básica específica que adoleciera cada población en particular. Y si se

considerara a la pobreza en su concepto más amplio, de privación de capacidades, la estrategia de lucha contra la pobreza debería abarcar múltiples dimensiones, a través de la aplicación de políticas tanto de promoción de crecimiento económico como sociales.

Cualquiera sea el enfoque que se utilice, no puede negarse la importancia del crecimiento económico para el bienestar de la población. Incluso desde el enfoque de pobreza como ampliación de capacidades, se reconoce la relación entre crecimiento económico y desarrollo. En tal sentido Mahbub ul Haq (1990, p. 1) señala lo siguiente:

“Es incorrecto sugerir que el crecimiento económico es innecesario para el desarrollo humano. Ninguna mejora sustentable en el bienestar humano puede lograrse sin crecimiento. Sin embargo, también es incorrecto sugerir que altas tasas de crecimiento económico se traducirán automáticamente en niveles más altos de desarrollo humano. Ellas pueden hacerlo como puede que no. Todo depende de las opciones políticas que elijan los países y el mundo real ofrece demasiados ejemplos desagradables de una amplia divergencia entre los niveles de ingreso y los de desarrollo humano.”

El propio Sen (1999) reconoce esa relación y señala que la misma se da en dos sentidos: la renta baja puede ser una importante causa de hambre, desnutrición, falta de salud, y analfabetismo, mientras que mejor salud y mayor nivel de educación contribuyen a conseguir una renta más elevada. También existen otros autores, como Ranis, Stewart y Ramírez (2000), que analizan el doble sentido de la conexión entre estas dos variables, observando que, por un lado, el crecimiento económico contribuye a expandir la base de recursos que permiten lograr mejoras sostenidas en desarrollo humano y, por otro, mejoras en la calidad de la fuerza laboral, tanto en salud como en educación, contribuyen de manera importante al crecimiento económico.

Con lo anteriormente mencionado, se puede observar cómo el crecimiento económico puede contribuir al desarrollo humano, y cómo el desarrollo humano puede llevar al crecimiento económico. Ahora bien, queda pendiente el debate referente a qué debe venir primero. ¿Debe un Estado preocuparse, en primer lugar, de promover políticas tendientes a aumentar las tasas de crecimiento económico, o debe preocuparse por promover antes políticas sociales que mejoren la calidad de vida de la población?

Intentando dar una luz sobre este interrogante, mencionamos las conclusiones de un estudio realizado por Ranis y Stewart (2001), en el que los autores se ocupan, concretamente, del caso de América Latina. Los autores prueban, a través del análisis de regresiones, la existencia de una relación bidireccional entre crecimiento económico y desarrollo humano en la región. Sin embargo, concluyen que el sentido de dicha relación desde el crecimiento económico al desarrollo humano es mucho más débil que el indicado por la evidencia mundial. Y, aunque a través de estudios de casos, demuestran que ambas direcciones de la relación dependen de las características específicas de los países, sus conclusiones dicen algo a cerca de implicaciones de políticas. Sus hallazgos para América Latina contradicen la usual creencia de que el crecimiento debe ser generado primero para que, posteriormente, el desarrollo humano fluya de manera natural. Por el contrario, prueban la importancia de que el Estado, desde el inicio, se preocupe por promover la ampliación de oportunidades de la población a través de políticas sociales.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace hincapié en que tanto los retos de índole económica como los de índole social que enfrenta el Paraguay en materia de lucha contra la pobreza y desarrollo humano, mencionados en el siguiente apartado, deberían encararse de manera simultánea, evitando la postergación de los últimos.

4.1. Retos para el Paraguay

La situación del país descrita a lo largo del trabajo, permite vislumbrar muchos retos y desafíos para el Paraguay. Imposible sería abarcar todos ellos. Pero, de forma sintética, se pueden resumir los principales en cinco grupos, que se enumeran a continuación.

1. El desafío de aumentar la tasa de crecimiento económico, lo cual se podría encarar a través de la implementación de medidas que promovieran la inversión y, por lo tanto, el empleo. Para ello, habría que emprender mejoras en el ambiente de negocios, así como también en la educación y la formación técnica, lo que a su vez permitiría el aumento de la productividad y la más fácil incorporación de tecnología.
2. El desafío de reducir desigualdades, al que debería hacerse frente a través de la consolidación de la reforma tributaria y de la aplicación de la nueva ley promulgada en 2004, sin exenciones ni reglamentaciones laxas, así como también a través del gasto o la inversión pública, de modo a posibilitar un mayor acceso a los servicios básicos por parte de los sectores más necesitados. Además habría que promover, transversalmente, la inclusión de todos los paraguayos y paraguayas.
3. El desafío de mejorar el gasto social, a través de un mayor nivel de inversión en salud y educación. En cuanto a la salud, habría que preocuparse por mejorar las posibilidades de acceso a la misma por parte de la población, entre otras cosas, a través de una mayor dotación de personal médico y de insumos, así como también atacar las causas de la mortalidad infantil y de la materna, que son costo-eficientes. En cuanto a la educación, se debería mejorar no sólo la cobertura, sino también la calidad y la equidad de la misma en cuanto a las zonas de residencia, al género y al idioma hablado por la población. En general, con relación al gasto público, se debería mejorar la calidad en su asignación, efectuándola de manera programada y libre de presiones sectoriales, como también se debería mejorar su desembolso y la evaluación de sus resultados.
4. El desafío de mejorar la gobernabilidad, a través de la lucha contra la corrupción y la mejora de la gestión pública, así como también a través de la promoción de la participación ciudadana. En tal sentido, considero interesante citar a Enrique Iglesias (2006, p.7):

“El desarrollo requiere más Estado, más mercado y más sociedad civil, pero de manera coherente, que permita la convivencia y el refuerzo mutuo de las potencialidades máximas de cada una de las partes. Debe reforzarse creativamente esa relación, fomentando mecanismos de participación de la sociedad civil en las funciones del Estado.”
5. El desafío del desarrollo sostenible, tendiente a la promoción de la equidad intergeneracional, de modo que las futuras generaciones también puedan disfrutar de un ambiente saludable y productivo. Este desafío podría encararse a través de la implementación efectiva de regulaciones medioambientales, como también, a largo plazo, a través de mejoras en los niveles educativos de la población.

Conclusiones

La pobreza tiene múltiples dimensiones. Existen varias formas de considerarla y cada enfoque propone una manera diferente de medirla. Cada una de estas mediciones nos dice algo acerca de la pobreza en Paraguay. En cuanto a la pobreza coyuntural, gran parte de la población no cuenta con los ingresos suficientes para la subsistencia, y los mayores niveles de pobreza estarían relacionados con los episodios de bajo crecimiento económico y con la desigualdad del ingreso, que en caso de Paraguay, además de ser bastante alta, ha ido en aumento. En cuanto a la pobreza estructural, medida por las necesidades básicas insatisfechas, más de la mitad de la población cuenta con al menos una de ellas, y la desigualdad en el acceso a servicios básicos por zonas geográficas se evidencia, pudiendo esta situación ser mejorada a través de la optimización del gasto social. El índice de desarrollo humano nos dice que, al respecto, Paraguay ha venido evolucionando pero que aun queda mucho por hacer. Es en el enfoque de desarrollo humano donde el tema de la pobreza alcanza su máxima amplitud y, en ese sentido, al considerarla como privación de capacidades, se hace difícil reflejarla cabalmente en un índice sin hacer referencia a capacidades tales como las de participación política y social. En relación a las mismas, Paraguay deja mucho que desear, sobre todo cuando el 49 % de su población considera que no disfruta de la democracia.

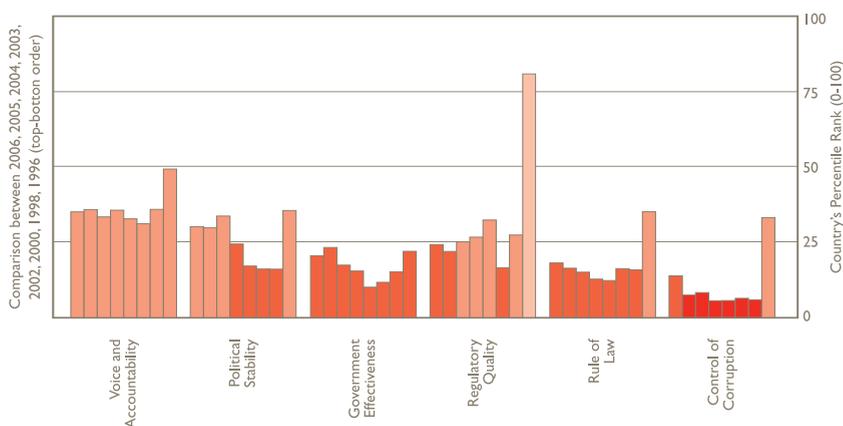
Los tres enfoques de la pobreza, el que la ve como insuficiencia de ingresos, el que la considera como necesidades no cubiertas y el que la entiende como privación de capacidades, tienen distintas implicaciones de políticas. Del primero, derivarían políticas de promoción del crecimiento económico, y de distribución del ingreso. En ese sentido, los principales retos para Paraguay serían promover un buen ambiente de negocios que sirviera para atraer más inversiones que, a su vez, se tradujeran en la generación de empleos y, al mismo tiempo, promover mejoras en el capital humano, de manera equitativa.

El segundo enfoque implicaría políticas sociales de mejora del acceso de la población a servicios básicos, y de reducción de las desigualdades relacionadas con ello, con el consecuente reto para Paraguay de gestionar el gasto público de manera más eficiente.

Pero el tercer enfoque va más allá, mostrando que el camino para el desarrollo humano no solo implica políticas que promuevan el crecimiento económico, o la satisfacción de necesidades básicas, sino también la ampliación de capacidades y oportunidades de la gente. Desde esta perspectiva, el desafío no sólo abarca los propuestos por los dos enfoques anteriormente mencionados sino, entre otros, la mejora de la gobernabilidad y la participación ciudadana.

Finalmente, queda por decir que los desafíos para Paraguay, desde la perspectiva del desarrollo humano, son múltiples y complejos. Pero, tanto los económicos como los sociales, deben ser encarados al mismo tiempo, evitando que los segundos queden postergados o sujetos a la realización de los primeros. De esta forma, adquieren particular relevancia ciertas acciones que pueden encararse enfrentando los dos tipos de retos mencionados de manera simultánea. En particular, la mejora de la educación serviría a ese propósito, además de ya constituir un fin en sí misma y de contribuir a la ampliación de diferentes capacidades de las personas, y por lo tanto, en gran cuantía, al desarrollo humano.

Anexo I



Source: Kaufmann D., A. Kraay and M. Mastruzzi 2007: *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*.

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations and international organizations.

The aggregate indicators do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. Countries relative positions on these indicators are subject to indicated margins of error that should be taken into consideration when making comparisons across countries and over time.

Bibliografía

Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), Paraguay, Secretaría Técnica de Planificación. (2000). *Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República del Paraguay. Escenarios Alternativos de Crecimiento y Estrategias de Competitividad*. (Informe para la Comisión de Supervisión de JICA, ICSII). [Versión Electrónica] Disponible en: <www.stp.gov.py>

ARIAS, O., Lustig, N., Rigolini, J. (2002). *Reducción de la Pobreza y Crecimiento Económico: La Doble Causalidad*. [Versión Electrónica] (Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, POV-111). Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/publication/publication_2904_s.htm>

Banco Interamericano de Desarrollo. (n.d.) *Estrategia de País del Banco con Paraguay (2004-2008)* [Versión Electrónica]. Disponible en la página web <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=424173>>

Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Paraguay. (2006). *Reducción de la Pobreza: Desafíos en Salud, Educación y Protección Social*. Presentación de Revisión de Estrategia.

Banco Mundial (2007). *PovcalNet Online Poverty Analysis Tool*. Consultado el 25 de noviembre de 2007 en: <<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povcalSvy.html>>

Banco Mundial (2007). *World Development Indicators*. Consultado el 25 de noviembre de 2007 en la página web: <<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>>

Banco Mundial (2008). *Governance Matters, 2007*. Consultado el 9 de enero de 2008, en la página web de Governance Indicators. Disponible en la página web: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007>>

BORDA, D. (2007). *Paraguay, una Marcha Lenta: Situación y Perspectiva Económica*. Consultado el 11 de enero de 2008. Disponible en la página web <www.funag.gov.br/paraguay-una-marcha-lenta-situacion-y-perspectiva-economica-dionisio-borda.pdf>

CALVO, J. y GIRALDEZ, C. (2000). *Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay*. La Onda Digital. Consultado el 17 de Diciembre de 2001. Disponible en la página web <<http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/Documentos/Las%20Necesidades%20Basicas%20Insatifechas%20en%20Uruguay.htm>>

Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad de la Plata (CEDLAS). (2008). *Paraguay, Socio-Economic Statistics*. Consultado el 8 de enero de 2008. Disponible en la página web <<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/monitoreo/default.html>>

CEPAL. (2000). *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. [Versión Electrónica]. Disponible en la página <[web:http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/4425/P4425.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl](http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/4425/P4425.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl)>

CEPAL STAT. (2007). *Estadísticas e Indicadores Sociales BADEINSO*. Consultado el 25 de noviembre de 2007, en <<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=25>>

Corporación Latinobarómetro. (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. [Versión Electrónica]. Disponible en <<http://www.latinobarometro.org>>

DOLLAR, D. y KRAAY, A. (2002). *Growth Is Good for the Poor*. Consultado el 20 de noviembre de 2007. Banco Mundial, en la página web <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/22015_Growth_is_Good_for_Poor.pdf>

FERES, J. y MANCERO, X. (2001). *El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus Aplicaciones en América Latina*. (Serie 7, Estudios Estadísticos y Prospectivos). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Estadística y Proyecciones Económicas.

FERNÁNDEZ, C. y MONGE, A. (2004). *Economic Growth in Paraguay*. [Versión Electrónica] (Economic and Social Study Series. REI-04-009). Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:

- <<http://www.iadb.org/Publications/search.cfm?query=&context=&lang=en&docType=PAPERS&opic=ECGR&country=PR&searchLang=>>
- IGLESIAS, E. (2006). *El Papel del Estado y los Paradigmas Económicos en América Latina*. [Versión Electrónica]. CEPAL, Revista 90, 1-9.
- LÓPEZ PARDO, C. (2007). *Concepto y Medición de la Pobreza*. Consultado el 10 de diciembre de 2007, Universidad de la Habana, en la página web <http://bvs.sld.cu/revistas/spu/vol33_4_07/spu03407.html>
- ORIOLO Prats, J. (2004). *Pobreza y Desigualdad, ¿Quién miente?* [Versión Electrónica].ISSN, Edición 1,1-5.
- Paraguay. Banco Central del Paraguay. (2007). *Informe Económico. Noviembre, 2007*. Disponible en la página web: <<http://www.bcp.gov.py/gee/iec/07/11/nov.pdf>>
- Paraguay. Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos. (2000). *Pobreza y Distribución del Ingreso en Paraguay, Un Análisis Económico de la Encuesta Integrada de Hogares 1997/1998*. Disponible en la página web <<http://www.dgeec.gov.py/>>
- Paraguay, Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos (2005). *Atlas de Necesidades Básicas Insatisfechas en el Paraguay*. Disponible en la página web <<http://www.dgeec.gov.py>>
- Paraguay, Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos (2007). *Indicadores del Mercado Laboral en Paraguay, Indicadores EPH 2006, Encuesta Permanente de Hogares*. Disponible en la página web <<http://www.dgeec.gov.py>>
- Paraguay, Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos (n.d.). *Medición de la Pobreza. Encuesta Permanente de Hogares 2004*. Disponible en la página web <<http://www.dgeec.gov.py>>
- Paraguay, Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos (n.d.). *Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005: Empleo y Pobreza*. Disponible en la página web <<http://www.dgeec.gov.py>>
- PNUD, UNICEF, UNFPA. (2003). *Boletín del Proyecto Gasto Social en el Presupuesto. (Boletín Nro. 1, Año 1)*. Consultado el 10 de enero de 2008. Disponible en la página web <http://cfapp2.undp.org/dgo_unct_report/documents/good_practices_PAR_23084914.doc>
- PNUD, UNICEF, UNFPA. (2007). *Invertir en la Gente, El Gasto Social en el 2006 y Presupuesto para el 2007. (Boletín Nro. 8, Año 5)*. Boletín del Proyecto Gasto Social en el Presupuesto.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. [Versión Electrónica]. Disponible en <<http://portal.onu.org.do/interfaz/main.asp?Ag=12&did=298&CategoriaNo=242&N=1>>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2003). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003*. [Versión Electrónica]. Disponible en la página web <<http://www.undp.org/py/indh/www/indh.html>>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007a). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad Frente a un Mundo Dividido*. [Versión Electrónica]. Disponible en la página web <<http://www.undp.org>>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007b). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. Country FactsSheets. Paraguay*. Disponible en la página web <http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_PRY.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Paraguay. (2007c). *Orientaciones de Políticas para la Reducción de Desigualdades en Paraguay. Cuaderno de Desarrollo Humano 3*. [Versión Electrónica]. Disponible en: <http://www.undp.org/py/odh/fotos/publicaciones2/id4_pub1.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008a). *Paraguay, The Human Development Index: Going Beyond Income*. Consultado el 7 de enero de 2008. Disponible en la página web <http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_PRY.html>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008b). *Atlas de Desarrollo Humano Pa-*

raguay 2005. Consultado el 8 de enero de 2008. Disponible en la página web <<http://www.undp.org/py/dh/?page=atlas>>

RANIS, G. y STEWART, F. (2002). *Economic Growth and Human Development in Latin America*. [Versión Electrónica]. CEPAL, Review 78, 7-23.

RANIS, G., STEWART, F. y RAMÍREZ, A. (2000). *Economic Growth and Human Development*. *World Development*, vol. 28, Nro. 2. Oxford, U.K., Pergamon Press.

RODRÍGUEZ, H. (n.d). *Ideas Básicas en Relación al Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*. Consultado el 18 de diciembre de 2007, en la página web de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey: <<http://www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/NBI.pdf>>

SEN, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. [Versión Electrónica]. Disponible en la página web <portal.onu.org.do/contenidos/archivos/LI-SEN-A-Desarrolloylibertad-123.pdf>

Ul Hag, M. (1990). *El Paradigma del Desarrollo Humano*. Consultado el 18 de diciembre de 2007. Disponible en la página web <http://desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95_2.pdf>

**GOVERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y
DESARROLLO EN BRASIL**

Themys Moura de Carvalho

Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo en Brasil

Themys Moura de Carvalho

Introducción

A lo largo de las páginas que siguen, abordaremos un conjunto de conceptos que dominan el panorama actual del análisis político y del desarrollo de los países. En particular, veremos los diversos modelos y teorías en torno a la llamada “gobernanza” y su capacidad explicativa de los fenómenos y aplicaremos todo ello en la valoración de la historia política brasileña, desde sus raíces institucionales hasta la actualidad.

Para realizar este recorrido, comenzaremos nuestra exposición con una descripción del sistema político brasileño, desde sus comienzos, tras la independencia de Portugal hasta la actualidad, como república presidencialista. Después, estudiaremos las variables más relevantes de la política actual y sus indicadores de desarrollo y calidad democrática. Tras este conjunto de datos, dispondremos de una perspectiva suficiente para abordar la práctica de la gobernabilidad en Brasil y sus rasgos distintivos como democracia moderna, haciendo especial hincapié en las dificultades para el logro de un mayor bienestar para la mayoría de la población. Finalmente, trazaremos algunas líneas de lo que podría ser la perspectiva de un verdadero cambio en la profundización de la democracia, como sistema político que no puede decirse que esté plenamente desarrollado si no atiende a las necesidades básicas de la ciudadanía.

Quizá una comprensión de los factores que están a la base de la gobernabilidad de este extenso territorio nos dé alguna luz -al final de este trabajo- sobre el potencial de desarrollo de la democracia y la cohesión social en el futuro próximo de Brasil.

I. Sistema político brasileño

I.1. Breve recorrido histórico

Brasil fue una colonia portuguesa hasta 1822, cuando Pedro I, hijo del monarca de Portugal Joao VI, declaró la independencia del país. Una independencia bajo la monarquía de Pedro I y de su hijo Pedro II que duró hasta 1889, momento en el que además de transformarse el país en una república también se abolió la esclavitud.

Hasta 1930, los sucesivos gobiernos estuvieron tutelados por los militares y la estructura económica y social se basó en la producción latifundista en manos de una oligarquía de ascendencia portuguesa. Se producía azúcar, tabaco y café, principalmente. Con la ayuda de los militares, llegó al poder en 1930 Getúlio Vargas, un líder populista que no intentó eliminar las oligarquías pero que negoció con ellas para iniciar la modernización del país. Surge entonces la primera legislación laboral que incluye la seguridad social, las vacaciones y otros derechos laborales. Se produce entonces una alianza contradictoria que incluye a la oligarquía agraria con la burguesía industrial, la clase media urbana y el proletariado urbano, dominado por el sindicalismo oficialista, cercano al régimen de Vargas.

En el periodo de la II Guerra Mundial y aprovechando las dificultades por la que pasaba Europa, Brasil comenzó su industrialización. Surge una clase media más amplia y se inician algunos programas gubernamentales de lucha contra los problemas de hambre y vivienda. No obstante, este impulso no se reflejó en el campo y todavía hoy se persigue una reforma agraria que permita mejorar su situación.

En los años 60 del siglo XX, toda América Latina receló de la “cubanización”, lo que ocasionó que las fuerzas conservadoras y los militares sometiesen a sus países a diferentes intentos de control político y social. Concretamente en Brasil, en 1964 los militares obli-

garon al presidente electo a dimitir y establecieron un régimen de dictadura hasta 1985. En esos 21 años se sucedieron en la presidencia cinco generales y una junta militar. Durante esa fase, las libertades civiles y los derechos políticos fueron drásticamente limitados. Sin embargo, el poder legislativo continuaba funcionando y se celebraron elecciones en las que competían los dos partidos autorizados a participar, la Alianza Renovadora Nacional (Arena), brazo político del régimen militar, y el Movimiento Democrático Brasileiro (MDB), que reúne a la oposición legalizada. Los partidos de izquierda fueron declarados ilegales y se vieron obligados a funcionar en la clandestinidad.

No obstante, hacia finales de los años 70 del siglo XX, los militares se enfrentaron con un fuerte deterioro de la economía, influido por la crisis del petróleo, y a un desgaste importante del apoyo social debido a la divulgación de las violaciones de los derechos humanos, la tortura y el asesinato de los opositores políticos. Esta situación impulsó el crecimiento electoral del partido MDB, que fuerza la negociación de la transición a la democracia. El MDB prefirió una transición progresiva para evitar la reacción de los militares y se pactó un calendario de transición junto con un conjunto de garantías a los militares, como la de no ser perseguidos por sus crímenes cuando la democracia se estableciera. Este proceso lento y pactado se desarrolló durante el último gobierno militar, desde 1979 hasta 1985.

Los tres años siguientes vinieron marcados por la creación de una Asamblea Nacional Constituyente que debía reformar la legislación heredada de los militares, la elaboración de una nueva constitución y la definición de un sistema político presidencialista. La constitución, no obstante, recibió fuertes críticas por su excesiva extensión -con 245 artículos- y el exceso de principios genéricos de difícil aplicación o reglamentación.

En 1989 se celebraron las primeras elecciones directas para presidente, en un ambiente de crisis económica y con la participación de gran cantidad de pequeños partidos. Tras la primera vuelta, en la segunda quedaron el joven, desconocido y populista Collor de Mello y el candidato obrero, radical y de izquierdas Lula da Silva. Las elites y la población más pobre prefirieron a Mello, el cual se enfrentó a la mayor crisis económica de Brasil. Pero sus medidas para detener la inflación y detener el consumo llegaron incluso a confiscar saldos bancarios y fueron un fracaso. Su alejamiento de las elites parlamentarias y las acusaciones de corrupción le llevaron a ser destituido por el Congreso en 1992. Asumió el poder el vicepresidente Itamar Franco, que pactó con diversos partidos sus reformas y colocó como ministro de Hacienda al futuro presidente Henrique Cardoso.

El éxito del plan económico del gobierno, denominado Plan Real, produjo una rápida reducción de la inflación y un gran aumento del consumo, lo que le proporcionó gran popularidad al después candidato a presidente, Henrique Cardoso, frente al candidato obrero Lula. Cardoso ganó las elecciones de 1994 y también las de 1998, pero su mandato estuvo marcado por la permanente tensión entre el presidente y los líderes de los partidos que constituían su propia base parlamentaria, con constantes traiciones y derrotas legislativas. La pugna constante por cargos públicos e inversiones económicas del presupuesto federal, las acusaciones de compra de votos y de corrupción durante el proceso de privatización de las empresas de telefonía y las crisis externas que pusieron en evidencia la fragilidad del Plan Real a largo plazo, disminuyeron el prestigio de Cardoso que tuvo que pedir ayuda al FMI y devaluar la moneda. La inflación y el desempleo aumentaron y con ello el descontento de la población.

En 2002 se enfrentaron en las elecciones el heredero de Cardoso, José Serra, y el "eterno" Lula, que optó por cuarta vez a la presidencia. Finalmente ganó las elecciones el candidato del Partido de los Trabajadores, que logró también ser en la Cámara de Diputados el partido mayoritario. Lula estableció un compromiso entre desarrollo económico y la reducción de las desigualdades sociales. Entre sus objetivos estuvo la reforma del sistema tributario y del sistema de pensiones y se esforzó particularmente en lograr el consenso de los partidos del Congreso así como el apoyo de los gobernadores de los estados. El Real se revalorizó y la inflación se contuvo; a cambio, aumentó el desempleo y los tipos de interés. La política económica fue ortodoxa y poco a poco logró la mayoría suficiente

en el Congreso. El precio de todo ello fue el giro hacia el centro, lo que le costó el enfrentamiento con el ala radical de su partido. No obstante, su gobierno logró un equilibrio interno suficiente y la credibilidad internacional. Sus programas sociales recibieron el apoyo de gran parte de la población.

En las elecciones de 2006 Lula volvió a ganar, pero los frecuentes casos de corrupción, que llegaron hasta muy cerca del propio presidente, minaron su credibilidad. Pese a todo, actualmente Brasil atraviesa un momento económico interesante, con problemas recurrentes como los altos tipos de interés pero con un nivel de desarrollo y de estabilidad que ha permitido alcanzar uno de los mejores índices de su historia reciente, con perspectivas interesantes en todos los terrenos tanto económicos como sociales, siendo uno de los países emergentes con mejores perspectivas de futuro.

1.2. Descripción del régimen político

La Constitución de 1988 establece que Brasil es una República Federal formada por la denominada Unión (nación), los estados (regiones), los municipios y el Distrito Federal, que es la capital del país. Desde el punto de vista del sistema político, la organización federal brasileña es compleja, tanto a nivel electoral como desde la gobernabilidad. El voto es obligatorio para la población mayor de 18 años y la frecuencia de asistencia a las urnas ha venido siendo de una vez cada dos años, aproximadamente, para elegir a los diferentes diputados, senadores, presidente, gobernadores, alcaldes, concejales, etc. Los gobernadores de los estados tienen importantes competencias (policía, impuestos, etc.), lo que les otorga un papel activo y protagonista a nivel nacional.

Mapa 1. División política de Brasil



Fuente: www.e-mapas.com

Los estados del sur aglutinan la mayor parte del desarrollo económico de Brasil, en torno al núcleo de Sao Paulo y los estados adyacentes. Por su parte, el cuadrante noroeste es el menos desarrollado del conjunto nacional, con importantes carencias en comparación con el sur, aunque también puede considerarse toda la mitad norte como representativa del bajo desarrollo general. Los más pobres, aprovechan su mayor peso político para demandar inversiones básicas, mientras que los más desarrollados disponen de menor peso político pero intentan evitar que su riqueza salga del estado hacia otras regiones. Por otra parte, el desarrollo asimétrico de Brasil hizo que el estado de Sao Paulo se convirtiera en un gran núcleo económico y en consecuencia político. Este estado dispone del segundo mayor presupuesto del país, después del presupuesto federal. Además, la Alcaldía de Sao Paulo dispone del tercer presupuesto nacional. El estado tiene el 14% de los diputados del país y el 22% de la población electora. En el año 2000, el PIB del estado equivalía al 33% del PIB nacional. Para dar una idea de la desigualdad, cabe destacar que este PIB equivale al PIB de 23 estados, de un total de 27. Concretamente, los estados de las regiones del norte, nordeste y centro son los más pobres, aunque tienen un peso político mayor de lo que corresponde a su economía. Por eso es frecuente que las demandas de estos estados pobres estén sobretodo relacionadas con las inversiones que el Estado Federal debería hacer para potenciar su desarrollo y sus infraestructuras.

Sobre la situación política del presidente brasileño cabe decir que es elegido cada cuatro años por mayoría absoluta a doble vuelta, al igual que los gobernadores de los estados y ambos tienen la posibilidad de una reelección consecutiva. Como país presidencialista que es, el presidente concentra importantes facultades y atribuciones, tanto para manejar el presupuesto como para legislar, bien por vía directa a través de medidas provisionales y decretos, o bien por vía indirecta a través de proyectos de ley y enmiendas constitucionales. Además, nombra y destituye a los ministros y tiene a su disposición más de tres mil cargos en ministerios, fundaciones y empresas públicas.

El poder legislativo se compone de dos cámaras: Congreso y Senado. El Congreso de Diputados tiene 513 miembros elegidos cada cuatro años mediante listas abiertas y sistema proporcional, distribuidos según la población de cada estado; el estado más pequeño tiene al menos ocho diputados. El Senado se compone de 81 miembros, elegidos para ocho años. Los senadores representan a los 26 estados y al Distrito Federal. El proceso legislativo obliga a que cada ley sea aprobada, sin cambios, por las dos cámaras. Cuando en una cámara se introduce una modificación, debe volver a la otra cámara para que se apruebe íntegramente, lo que introduce en ocasiones una gran ralentización del todo el proceso.

Respecto al poder judicial, el máximo órgano es el Supremo Tribunal Federal, que es a la vez tribunal constitucional y tribunal supremo. Por debajo se encuentra una estructura especializada en diferentes temas: federal, estatal, del trabajo y militar (esta última es una herencia del régimen militar que la Asamblea Nacional Constituyente mantuvo en 1987). El Supremo Tribunal Federal está compuesto por 11 miembros, elegidos por el presidente y con mandato hasta su jubilación obligada a los 70 años. Un nuevo presidente sólo puede nombrar nuevos miembros cuando alguno de los existentes se jubila.

Mención especial merece la situación de la mujer y sus conquistas en materia política. En Brasil, las mujeres accedieron al derecho a votar en 1932, pero no ha sido hasta la década de 1980 cuando han empezado a tener una presencia con porcentajes sensibles en las listas de los partidos. En 1995 se aprobó el sistema de reserva del 20% de los puestos políticos en las listas electorales para las mujeres, sistema que se revisó en 1997 para establecer un mínimo del 30% y un máximo del 70% para cada sexo en las candidaturas.

Diez años después de esta Ley, que podríamos denominar de "cuotas" y tomando los municipios como referencia, podemos decir que hay 418 alcaldesas para los 5.561 municipios del país, lo que supone una representación del 7,5% de las alcaldías. Otros datos de la baja participación de la mujer en los órganos políticos de la nación son la presencia de cuatro gobernadoras de estado de un total de 27 estados, lo que significa el 14,81% de los cargos de este tipo, así como 6.556 concejales, lo que se sitúa en el 12,65% del total

de concejalías. En resumen, la ley de cuotas no se cumple prácticamente en ningún lugar del país, no existiendo ninguna causa de fuerza mayor que *-a priori-* impida su puesta en funcionamiento.

2. Desarrollo político y social actual

2.1. Aspectos políticos

Quizá el aspecto más notable de los últimos años en la política brasileña sea el ascenso del Partido de los Trabajadores (PT) al poder y en particular la presidencia del “metalúrgico” Lula. En la cuarta ocasión en que se ha presentado y tras haber perdido reiteradamente frente a los candidatos de derecha, gobierna desde hace seis años el país, desde una nueva tendencia política, este hombre que proviene del sindicalismo. Hay que destacar el ambiente en el que este ascenso se produjo, un ambiente caracterizado por el intento, por parte de los partidos de derecha, de presentar al PT como una amenaza de inestabilidad política, caos social y ruina económica. Nada de eso ha ocurrido, si bien es verdad que en otros países de la zona como Venezuela, Ecuador o Bolivia los líderes que han accedido al poder se han mostrado mucho más radicales. Pero la esperanza de la mayoría derrotó al miedo. Después, nada de aquel panorama tremendista ha ocurrido. Lula se ha revelado como un líder moderado y sus actuaciones políticas así lo han mostrado.

Lula ha heredado una deuda externa de 150 millones de dólares diarios, pero se comprometió desde el primer momento a pagarla, tranquilizando a los acreedores internacionales. Paralelamente, Lula ha definido dentro de sus fronteras lo que podríamos llamar un nuevo “contrato social”. Hablamos de una transición progresiva y sin rupturas hacia una mayor democratización de las instituciones públicas y un mayor desarrollo de las políticas sociales que saque a esa inmensa cifra de 32 millones de brasileños de la situación de pobreza absoluta, de un total de 186 millones de habitantes. Además, otros 70 millones viven en condiciones muy precarias cercanas a la pobreza.

Este camino no se presenta, de todos modos, como un recorrido tranquilo, pues hay que considerar la importancia de la criminalidad en Brasil, una criminalidad que cada día se politiza más y se organiza en grupos capaces de presionar con facilidad al poder en los niveles municipal y estatal. En ocasiones la corrupción política nos muestra que la criminalidad está en la propia estructura de los partidos, con lo que ello supone el freno a la extensión de las políticas sociales, lastradas por la pérdida constante de fondos sociales o inversiones que acaban en las manos de pequeños grupos criminales dentro de la política. La criminalidad está más extendida entre las regiones pobres del país, en donde atacan a la democracia, a las autoridades y al régimen socioeconómico, impidiendo el verdadero desarrollo de esas regiones.

Hay que entender, por tanto, que Brasil carece de una cultura democrática y no tiene un pasado de estabilidad institucional como sería lo ideal para comenzar una nueva andadura. Por ello, el esfuerzo de Lula de concertación de unas tendencias con otras ha sido muy importante. El logro de mayorías y la aprobación de medidas parlamentarias ha venido resultando un trabajo que ha requerido un gran esfuerzo y no pocas dificultades entre sectores de dentro y de fuera del partido del gobierno y del ámbito del centro-izquierda.

En este contexto, el gobierno de Lula se ha planteado la intervención en la sociedad a dos niveles: por una parte, con programas de atención directa a las necesidades básicas de los más desfavorecidos, tales como “Hambre-Cero”, “Bolsa-Escuela” y “Primer-Empleo”, que inciden en la cobertura de las necesidades familiares básicas, en el apoyo económico a la escolarización de los hijos y en el fomento de la contratación de jóvenes en su primer empleo. Por otra parte, Lula se ha propuesto llevar a cabo tres reformas fundamentales: la reforma tributaria, la reforma de la seguridad social y la reforma de la legislación laboral. Respecto a la reforma tributaria, se parte de que en Brasil hay una carga tri-

butaria muy alta, alrededor del 36% del PIB; en este sentido, lo que se quiere es ampliar la base de su incidencia sin elevar la carga, reforzando algunos sectores productivos esenciales para el desarrollo y apoyando las exportaciones de los productos por los que destaca en el mercado internacional. En cuanto a la reforma de la seguridad social, cabe decir que Lula hereda un sistema de pensiones caro y muy mal distribuido, en el que conviven pensiones mensuales de 50 dólares con otras de 7000 dólares para personas que ocuparon puestos elevados en la Administración Pública. No es fácil reformar estas pensiones, en especial frente a la organización de esos sectores beneficiados y con gran influencia en el aparato del Estado. La tercera reforma, de la legislación laboral, parte de la realidad de que el 55% del empleo está fuera de la regulación laboral; por tanto, no se trataría de flexibilizar aún más un sector ya de por sí extremadamente flexibilizado, sino de formalizar un gran número de relaciones laborales, de manera que la persona trabajadora quede abrigada por la seguridad social y el Estado recaude las correspondientes contribuciones sociales del empleador. Ello conlleva mucho tacto y negociación para simplificar las formas contractuales, desburocratizar, apoyar a las pequeñas empresas, etc.

Todo lo anterior nos permite comprender el contexto de dificultades de gran envergadura que ha venido afrontando el gobierno brasileño en los últimos años, un gobierno que ha conseguido repetir su victoria en las elecciones de 2006 gracias en buena parte a esa moderación y a esa capacidad para convocar la participación de amplios sectores políticos y sociales. Además, también ha realizado un conjunto de tareas muy importantes en relación a la estabilidad económica del país, como son las ya mencionadas de pago de los compromisos internacionales, desarrollo de los sectores económicos con mayor potencial y reforma parcial del Estado a nivel burocrático y de desarrollo de la cohesión social.

Después de esta descripción inicial del funcionamiento del poder ejecutivo en los últimos años, podemos analizar con mejor comprensión las formas de participación política establecidas en la Constitución de 1988. Sobre el papel, la Constitución prevé tanto formas de representación indirecta como de participación directa de la ciudadanía. En 1993 se realizó un plebiscito para referendar la existencia de un presidente de la República, que fue aprobado. Por otra parte, la opción también prevista en la Constitución de realizar un referéndum sólo se ha usado una vez, con motivo del debate sobre la prohibición de llevar y comercializar armas de fuego por parte de la población civil en el año 2005; en esta ocasión Lula se ausentó del debate parlamentario debido a las grandes diferencias entre los diferentes sectores del gobierno y finalmente ganó el “no” a la prohibición, debido en buena parte a las presiones de los sectores de la derecha favorables a la posesión de armas. No son, por tanto, el plebiscito ni el referéndum sistemas realmente utilizados o frecuentes en el país.

Otra fórmula de participación directa es la llamada “iniciativa popular de ley”, que se puede presentar en el Congreso si es avalada por el 1% del electorado de al menos cinco estados. Por esta vía se han presentado hasta ahora tres proyectos de iniciativa popular, relativos a la limitación de la corrupción electoral, al cambio de la ley para crímenes especialmente rechazables y al proyecto para un fondo nacional de vivienda popular. De los tres, sólo el primero se tornó ley a través de una rápida tramitación parlamentaria, mientras que los otros dos llegaron a ser leyes mucho después y a través de congresistas que los asumieron pero también incorporaron modificaciones a su redacción inicial. En estos procesos, ha habido problemas frecuentes con la validación de las firmas recogidas.

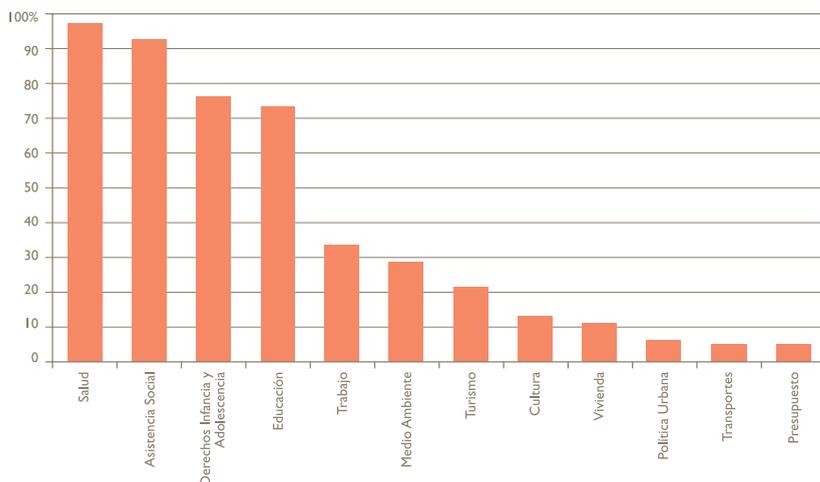
Las instituciones participativas que realmente se han multiplicado en el Brasil democrático han sido los Consejos y los Presupuestos Participativos. Los Consejos son resultado de legislaciones específicas derivadas de la Constitución y relativos principalmente a la salud, la asistencia social, la infancia y adolescencia y las políticas urbanas. Las principales legislaciones participativas surgieron a partir de la Ley Orgánica de Salud (1990), el Estatuto de la Infancia y la Adolescencia (1990) y la Ley Orgánica de Asistencia Social (1993). Cada una de esas legislaciones estableció la participación de una forma diferente, pero a partir de mediados de los años 90 todas esas formas de participación vinieron a llamarse

Consejos. Podemos definir los Consejos como instituciones mixtas, en las cuales hay participación de políticos y de ciudadanos que tienen algún interés o relación con el tema del Consejo.

El formato institucional de los Consejos es definido por la legislación local, dentro de los parámetros que cada estado establece para ello y que pueden variar sustancialmente. Todos los consejos adoptan la forma de la paridad en la representación de las partes política y ciudadana, aunque la participación ciudadana suele canalizarse a través de entidades y no de personas físicas, con lo que las entidades concretas que asisten pueden ser un problema en ocasiones, si se cuestiona su representatividad.

El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) presenta una encuesta sobre el número de municipios que disponen de Consejos en los respectivos temas antes citados (ver Gráfico 1). No obstante, la encuesta se ve limitada por el método utilizado para su realización, que fue la consulta directa a los ayuntamientos, pues en ocasiones se trata de Consejos que no desempeñan realmente la función para la que fueron creados y que no se reúnen ni siquiera una vez al año o son organizados por el propio alcalde, con lo que no tienen ningún papel deliberativo o de control real de la política pública en ese tema.

Gráfico 1. Consejos Municipales en Brasil



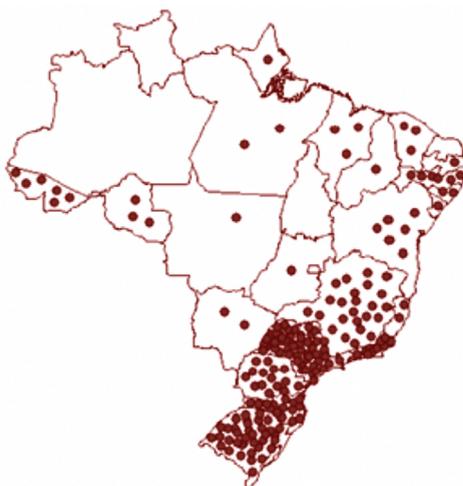
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Informaciones Básicas Municipales. Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (2008).

El Gráfico 1, en cualquier caso, no deja lugar a dudas sobre la proliferación de Consejos, especialmente en las áreas de salud (98% de municipios brasileños lo tienen), asistencia social (93%), derechos de la infancia y adolescencia (77%) y educación (73%). Cabe decir que en términos generales los Consejos son más efectivos en las grandes ciudades y particularmente para quejas relacionadas con el mal funcionamiento de los centros de salud, que acaparan la mayoría de las iniciativas populares y que acaban teniendo un efecto positivo en la mejora de esos servicios sanitarios.

La otra institución participativa que se ha destacado en Brasil ha sido el llamado Presupuesto Participativo, el cual es un mecanismo de participación social que no estaba previsto en la Constitución, como estaban los demás que hemos comentado. La más famosa de las ciudades que ha desarrollado el Presupuesto Participativo es Porto Alegre, que ya desde 1990 comenzó a implantar esta forma de participación popular. Después, otras ciudades importantes como Belo Horizonte, Sao Paulo o Recife han secundado la iniciativa.

El presupuesto participativo comienza con la decisión del alcalde del municipio de dar la voz a los barrios, para que opinen sobre las diferentes necesidades de su zona. Los ciudadanos acuden a las asambleas y participan sin ninguna limitación y de manera personal y directa. Al final se distribuye el presupuesto asignado conforme a las prioridades establecidas por la asamblea. Las experiencias de Presupuesto Participativo tuvieron hasta 1997 una autoría exclusiva del Partido de los Trabajadores de Lula y a partir de ese año hay una tendencia a su extensión entre muchos partidos de la escena política del país. En el año 2004 existían 170 experiencias de Presupuesto Participativo, de las cuales el 47% seguían siendo del PT (Ver Mapa 2).

Mapa 2. Municipios con Presupuesto Participativo - 2004



Fuente: Avritzer (2006).

Como puede apreciarse en el Mapa 2, hay una concentración de esta iniciativa en los estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Sao Paulo, Rio de Janeiro y Minas Gerais, y una baja presencia en los estados del Norte y del Nordeste. La explicación hay que buscarla en la mayor presencia del PT en estos estados del Sur y también en la mayor presencia de desarrollo socioeconómico e industrial en esas zonas, que las han hecho más proclives a la creación de organizaciones sociales.

En definitiva, los sistemas de plebiscito, referéndum e iniciativa popular de ley no han tenido un gran desarrollo social en 20 años de Constitución brasileña, a la par que se asocian con los grandes intereses del gobierno federal o los partidos nacionales.

Por su parte, los presupuestos participativos y los Consejos locales se han convertido en las principales formas de participación popular. Las características de estos sistemas que los convierten en más eficaces son, a nuestro modo de ver, la cercanía al ciudadano en cuanto a los temas que se tratan -lo que parece estimular su sensación de control sobre el resultado o sobre el entorno- y la frecuencia más o menos periódica de las reuniones, frente a lo puntual y esporádico, que ayuda a percibir una mayor continuidad del modelo de participación.

2.2. Elementos de desarrollo humano y social

En este apartado, merece la pena mencionar, en primer lugar, el análisis de los diferentes indicadores de desarrollo humano que presenta Brasil, con el fin de disponer de una panorámica general del lugar que ocupa este país en el concierto de las naciones.

En efecto, todavía no hemos comparado los diferentes datos sociales significativos con otros países de referencia como pueden ser los del entorno de América Latina, o con las referencias europeas de Noruega y España. A pesar de su riqueza y de su potencial, Brasil presenta una gran desigualdad social, lo que le hace caer muchos puestos en los indicadores internacionales, en especial en las medidas sociales y de calidad de vida, como vemos en el Cuadro I, que expresa el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Brasil entre otros países a lo largo de 30 años.

Como es sabido, el IDH es el indicador del proceso por el que una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos. El IDH recoge factores que se consideran significativos en ese desarrollo como son la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de adultos, la tasa de alfabetización combinada de infantil, primaria, secundaria y universidad, y el PIB per cápita, principalmente. Como se observa en el Cuadro I, los coeficientes disminuyen a medida que disminuye el desarrollo estimado para cada país. El máximo posible es el uno y el mínimo teórico el cero, aunque los países menos desarrollados del mundo no bajan generalmente de 0,400.

Cuadro I. Índice de Desarrollo Humano 1975 - 2005. Seis países ¹

	1975	1985	1995	2005
Noruega	0,870	0,900	0,938	0,968
España	0,846 (24)	0,877 (23)	0,914 (24)	0,949 (19)
Chile	0,708 (162)	0,761 (139)	0,819 (119)	0,867 (101)
Brasil	0,649 (221)	0,700 (200)	0,753 (185)	0,800 (168)
Venezuela	0,723 (147)	0,743 (157)	0,770 (168)	0,792 (176)
Perú	0,647 (223)	0,699 (201)	0,737 (201)	0,773 (195)

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2005).

Brasil ocupa la posición 70ª entre un total de 177 países evaluados en 2005, quedando aún unos 25 países sin evaluar en el mundo. Se trata de una posición que se sitúa en la transición entre el desarrollo elevado y el medio. Como se puede ver en el Cuadro I, su evolución en los últimos años es mayor que la experimentada, por ejemplo, por Perú, pero resulta inferior a la que presentan otros países. Como puede apreciarse, Venezuela ha perdido posiciones en el ranking mundial en ese periodo de 30 años debido a la inestabilidad política del país.

No obstante, cuando analizamos el IDH de Brasil por regiones, nos encontramos con diferencias muy grandes entre el Sur y el Norte. Por ejemplo, el Distrito Federal de Brasilia tiene un IDH de 0,844 y Sao Paulo tiene un 0,814. Esto contrasta enormemente con el otro extremo del Norte o del Nordeste, con índices de 0,633 para el estado de Alagoas o 0,647 para Maranhao.

Para hacernos una idea de esta diferencia, podemos pensar que el IDH de Brasilia equivale al de Bahamas o Uruguay, mientras que el IDH de Maranhao es similar al de países muy poco desarrollados, como Guinea Ecuatorial o Namibia. Si observamos la diferencia entre regiones de Brasil atendiendo a los puestos de países equivalentes dentro del IDH global, la situación de Brasilia ocupa el número 50 aproximadamente, mientras que la posición del estado de Maranhao equivale al lugar número 127 del ranking mundial o a la situación de Brasil hace 30 años.

¹ En verde y entre paréntesis: diferencia de cada país con NORUEGA, puntuación sin decimales. En rojo: países que disminuyen su IDH a lo largo de los años.

En el desarrollo social y humano de Brasil hay que explicar también la discriminación y la segregación social que tiene lugar por motivos de color de la piel y de sexo. En general, la discriminación por el color de la piel o racismo es más acusada que la discriminación por motivo de género. La población económicamente activa de personas negras (nos referimos a la suma de personas negras y mulatas) del país se estima en unos 36 millones de personas, lo cual supone la mayor fuerza laboral en términos cuantitativos que se encuentra en condiciones de desigualdad con respecto a los trabajadores de piel blanca.

La realidad se torna más dramática cuando hablamos de las más de 14 millones de mujeres negras que se encuentran sometidas a una múltiple situación de discriminación: de género, de color de piel y de origen social, que en la sociedad brasileña está generalmente vinculada al norte y a la periferia urbana. Desde la perspectiva del mercado de trabajo, las mujeres negras experimentan el mayor grado de desigualdad y discriminación en el país.

El “Brasil oficial” tiene a gala vivir en una “democracia racial”, pero en su comportamiento real actúa mediante prejuicios de sexo y color. Es interesante también comprobar que aunque el prejuicio se expresa de forma real en la sociedad, es inconsciente o no reconocido en uno mismo, pues los brasileños admiten mayoritariamente que mucha gente en su país discrimina por sexo y color; pero cuando se les pregunta por su caso personal -si cada uno discrimina a otros por esta causa- casi nadie admite o reconoce que lo haga. Por tanto, la mayoría de los brasileños dice que los racistas y los sexistas son los demás, pero ellos (cada uno) no.

La pobreza, sin duda, tiene color negro, además de concentrarse en el Norte y en el ámbito rural, tal y como vamos viendo. La población no pobre está compuesta por un 62% de blancos y un 37% de negros y mulatos. Por su parte los pobres son en un 61% negros y mulatos y en el caso de los indigentes el porcentaje de negros y mulatos llega al 71%. Otro aspecto destacado en cuanto al color de la piel lo proporciona la diferencia entre la selección estadística del 1% más rico y la del 10% más pobre. En efecto, el 91% de ese 1% más rico es de color blanco, mientras que el 71% del 10% más pobre es de color negro o mulato.

Según el Índice de Población Económicamente Activa (IPEA), cuando las variables de género y color de la piel son agregadas al estudio de los salarios, nos encontramos con diferencias enormes; así, la media salarial mensual de las mujeres negras en 2004 era de 332,78 Reales brasileños (R\$), la de los hombres negros de 475,20 R\$, la de las mujeres blancas de 657,36 R\$ y la de los hombres blancos de 1.047,30 R\$. Como puede verse, a nivel laboral, la discriminación por el color de la piel es superior a la basada en el sexo, formando todo ello una progresión jerárquica desde el extremo inferior de mujer negra, pasando a continuación al hombre negro, después a la mujer blanca y finalmente -en el otro extremo- el hombre blanco.

3. Gobernabilidad y democracia

Detrás de los conceptos de gobernabilidad y democracia, así como de su conjunción en la realidad concreta, se encuentra lo que podríamos llamar “calidad de vida política” de la ciudadanía brasileña, que incluye aspectos de toda índole, tanto económicos como de justicia distributiva, de participación en las decisiones que les atañen, de convivencia y paz, de buen comportamiento de los gobernantes, de libertad económica, de protección social, etc. El número de factores puede llegar a ser incluso excesivo si al final queremos ver algún tipo de camino para el futuro, o queremos aprender alguna causa o causas principales, o deseamos concluir con recomendaciones de campos para la intervención concreta. Con todo, quedarán probablemente dos niveles de realidad: lo que debería hacer el gobierno (o estados o municipios) y lo que podría hacer la ciudadanía, desde sus sistemas de organización propios, individuales, grupales o de comunidad local.

3.1. Concepto de gobernabilidad

Son muchos los elementos que se acogen al paraguas de la gobernabilidad o gobernanza. En principio, la gobernabilidad es la capacidad de un sistema sociopolítico de gobernarse por sí mismo, es decir, no estar dominado por otros sujetos o entidades intervinientes. Lógicamente, podemos afirmar que todos los gobiernos del mundo están condicionados en distinto grado por entidades, personas o grupos de influencia, pero estar condicionado no quiere decir estar determinado ni estar externamente dirigido. Ese es el matiz importante que hay que mantener esencialmente intacto.

Esta capacidad decisoria incluye a los miembros del gobierno y en el caso de Brasil, al presidente en particular, como actores estratégicos y se asienta en una reglas de juego que son las que proporciona el sistema de leyes y poderes establecidos para el nivel de los dirigentes nacionales. Su primera articulación tiene lugar con las instituciones y su organización enfocada a la gobernabilidad; es decir, los políticos tienen que trabajar con unas instituciones concretas, organizadas de forma más o menos transparente y democrática, con funcionarios con mayor o menor grado de lealtad y con diferente calidad de acceso y rendimiento en relación a criterios de mérito y capacidad.

En este entramado, se define como *actor estratégico* al individuo, grupo u organización que dispone de recursos de poder suficientes para impedir o modificar el funcionamiento de las reglas de juego. Puede ser un actor económico, un grupo político o social, un grupo de intereses sectoriales, etc. Puede que dispongan de puestos de responsabilidad claves en el poder ejecutivo, en el legislativo o en el judicial. Ejemplos típicos de estos poderes son los bancos y corporaciones, la Iglesia, los sindicatos, las ONGs, los organismos internacionales o el ejército.

En general, todos estos actores estratégicos se pueden clasificar como formales o informales, siendo los primeros los reconocidos dentro de las instituciones oficiales y los segundos los basados en las relaciones personales, los contactos, las amistades, así como en las costumbres no escritas. Lo deseable, en general, para que la gobernabilidad mejore y repercuta en el bienestar de la población es que sea posible integrar en la gobernabilidad la influencia de actores positivos, preferiblemente formales, al tiempo que se neutralice la influencia de aquellos actores informales que resulten negativos para dicho bienestar.

Entre los aspectos concretos que incluye la gobernabilidad, podríamos citar los que se observan en el Cuadro 2. Como puede apreciarse, estamos ante dos tipos de factores: los que emanan del gobierno hacia la ciudadanía y los que se dirigen del pueblo o de otros agentes hacia sus gobernantes. Entre los primeros, vemos cómo el gobierno ha de ser capaz sobre todo de dos cosas: 1) Hacer leyes acertadas para el sector privado y 2) Prestar adecuadamente los servicios públicos, incluyendo aquí el control de la corrupción. En la dirección contraria, lo necesario será: 1) Participación ciudadana y libertades, 2) Confianza en la estabilidad del gobierno (golpismo, terrorismo) y 3) Credibilidad en los instrumentos del estado de derecho (policía, jueces, contratos).

Cuadro 2. Factores de la gobernabilidad

FACTOR	DESCRIPCIÓN
VOZY RENDICIÓN DE CUENTAS	Grado de participación ciudadana en la elección del gobierno, libertades de expresión, asociación y prensa
ESTABILIDAD POLÍTICA, AUSENCIA DE VIOLENCIA	Percepción de probabilidad de desestabilización del gobierno mediante la violencia, incluido terrorismo
EFFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL	Calidad de los servicios públicos y de la Administración; independencia de presiones políticas
CALIDAD REGULATORIA	Capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglas acertadas para el sector privado

continúa en la página siguiente

FACTOR	DESCRIPCIÓN
ESTADO DE DERECHO	Confianza en la policía, los tribunales, los contratos; probabilidad de que se cometan delitos y violencia
CONTROL DE LA CORRUPCIÓN	Control de la corrupción pequeña y a gran escala; control de minorías con intereses privados

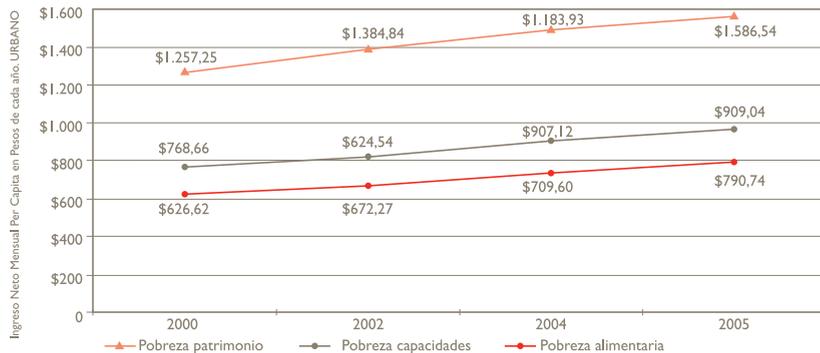
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial www.info.worldbank.org

3.2. La Gobernabilidad en Brasil

Con la referencia de lo que constituye la gobernabilidad, vemos los datos de Brasil en cada uno de estos seis indicadores (Gráficos 2, 3, 4, 5, 6 y 7) a través de la década de 1996 a 2006. Las líneas intermitentes encima y debajo de cada línea continua representan los márgenes de error estimados, según la fiabilidad de los informantes que han opinado en cada factor y que se detallan en el informe original del Banco Mundial.

Respecto al primer factor, *Voz y Rendición de Cuentas* (Gráfico 2), la evolución es ligeramente positiva en los diez años de análisis, es decir, ha aumentado la libertad para opinar, para expresar desacuerdos y para someter al gobierno al control público.

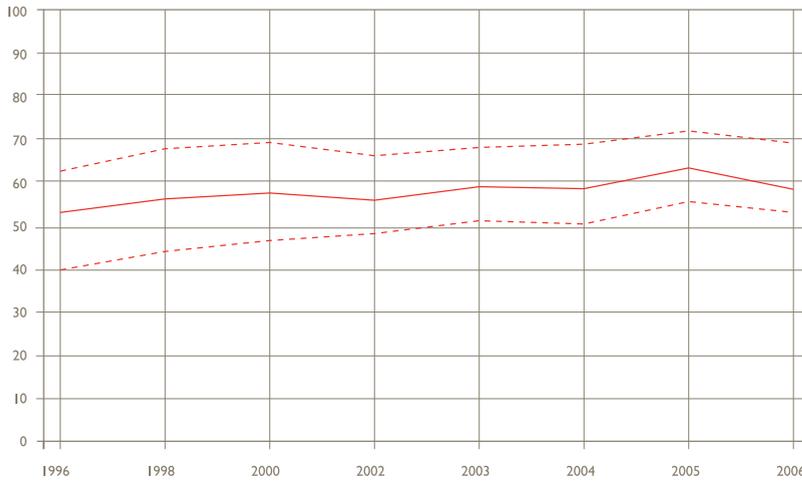
Gráfico 2. Voz y rendición de cuentas



Fuente: Banco Mundial www.info.worldbank.org

El factor de *Estabilidad Política y Ausencia de Violencia* (Gráfico 3) presenta un incremento sensible en el periodo de 1996 a 2000 y después de estabiliza. Ello se debe a las presiones de los diferentes agentes sociales con capacidad para usar la coacción, como son los demás partidos políticos o ciertos grupos organizados.

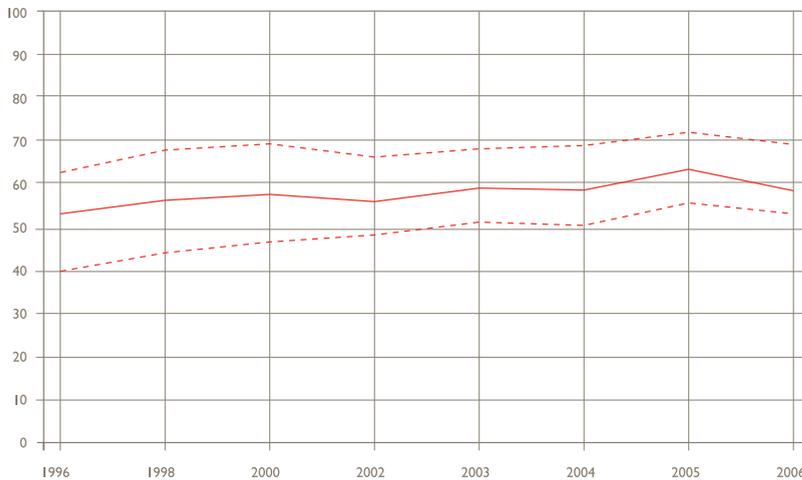
Gráfico 3. Estabilidad política y ausencia de violencia



Fuente: Banco Mundial www.info.worldbank.org

El factor de *Efectividad Gubernamental* (Gráfico 4) mejoró hasta niveles del 60% con el presidente Cardoso, pero aproximadamente desde que llegó Lula ha ido disminuyendo casi diez puntos porcentuales en cuatro años. Realmente es un descenso sensible, probablemente debido a la necesidad de negociar en el Parlamento cualquier reforma, lo que paraliza frecuentemente la acción de gobierno. En consecuencia, las políticas socioeconómicas no pueden llevarse a cabo como sería deseable y los servicios públicos se ven afectados.

Gráfico 4. Efectividad gubernamental



Fuente: Banco Mundial www.info.worldbank.org

Respecto a la dimensión de *Calidad Regulatoria* (Gráfico 5), hay una disminución en los últimos tres años de la década estudiada, lo que lleva a pensar que el gobierno de Lula tiene ciertas dificultades para reglamentar con acierto el sector privado. Además, se observa que durante el mandato del anterior presidente Cardoso hubo una estabilidad mayor. En términos generales podemos decir que el gobierno del actual presidente Lula no ha tenido mucho acierto con la promoción de medidas que estimulen el sector privado.

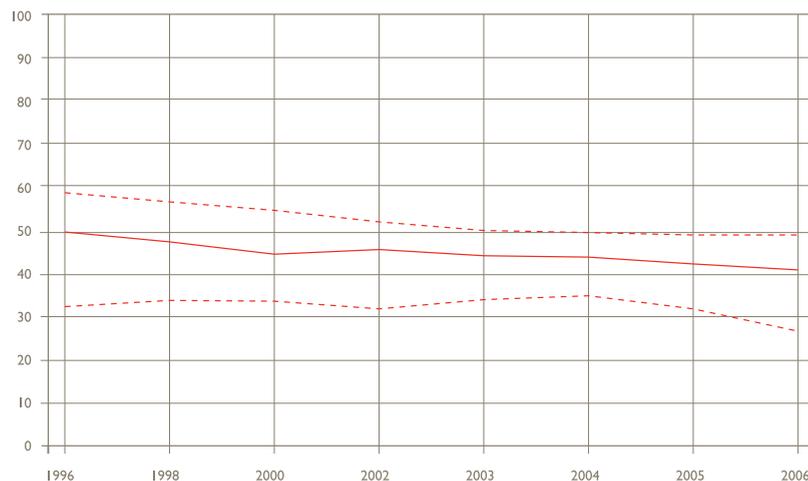
Gráfico 5. Calidad regulatoria



Fuente: Banco Mundial www.info.worldbank.org

En cuanto al factor de *Estado de Derecho* (Gráfico 6), hay una continua y progresiva disminución de la confianza de los agentes en cuestiones como las reglas sociales, los contratos, la policía y los tribunales. También aumenta la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia. Se trata de una disminución de diez puntos porcentuales en diez años, lo que resulta preocupante y requeriría medidas específicas.

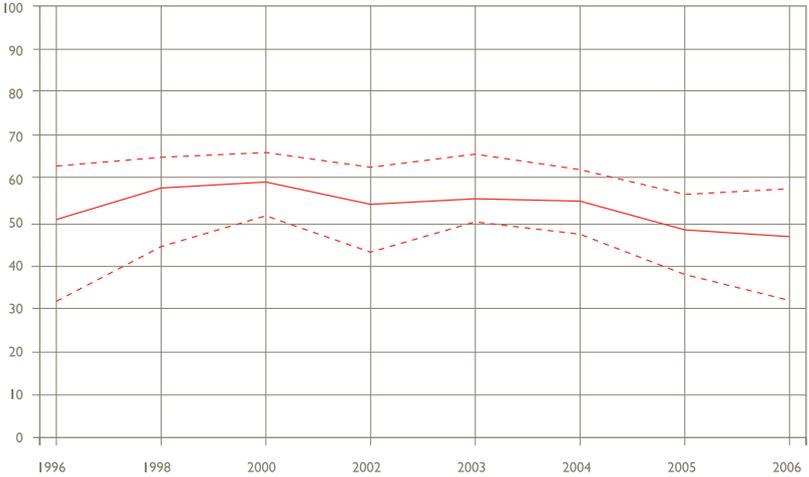
Gráfico 6. Estado de derecho



Fuente: Banco Mundial www.info.worldbank.org

Finalmente, el factor *Control de la Corrupción* (Gráfico 7) presenta un incremento inicial interesante pero disminuye posteriormente de forma lenta y continua. Se trata aquí del desvío de fondos públicos para beneficio privado, la corrupción en sus diferentes escalas, las minorías organizadas para el fraude, etc.

Gráfico 7. Control de la corrupción



Fuente: Banco Mundial www.info.worldbank.org

En suma, la ligera disminución de la mayoría de estos factores y particularmente a partir del año 2003 resulta preocupante, aunque quizá no alarmante, para el gobierno brasileño. Depende también de si se perciben como verdaderas tendencias hacia abajo o si -por el contrario- se entienden como ondulaciones cíclicas dentro de unos márgenes razonables, en cuyo caso cabe esperar una recuperación en un plazo breve. En términos generales, la disminución va del 6% al 10% en el período de los últimos cinco años de la década estudiada. Además, es cierto también que ninguno de los seis elementos realmente mejora, lo que quizá debería estimular alguna reflexión en los gobernantes brasileños (en todos, y no sólo en los del PT). Cabe hacer la objeción de que son factores muy interrelacionados, por lo que los datos que ocasionen que alguno de ellos se modifique, podrían ser datos que también afectarían a los demás elementos. En definitiva, tomados con precaución, son una referencia de la evolución de la gobernabilidad brasileña. El Banco Mundial elabora estas estadísticas teniendo en cuenta un gran número de “informantes cualificados” de las empresas, de diferentes agencias, de equipos de análisis, etc., con lo que resulta bastante creíble el resultado.

Pero para tener una idea más exacta de la situación de gobernabilidad de Brasil, es necesario situar al país en el conjunto mundial y compararlo con una serie de países, tanto de la Europa Comunitaria como de América Latina. Tomando los datos del año 2006 como referencia general, el Cuadro 3 nos muestra los resultados obtenidos.

Cuadro 3. Percentiles de gobernabilidad por factores y países / 2006

	Voz y rendición de cuentas	Estabilidad política y ausencia de violencia	Efectividad gubernamental	Calidad regulatoria	Estado de derecho	Control de la corrupción
FINLANDIA	98,1	99	97,6	97,1	98,1	100
ESPAÑA	80,3	58,2	82,5	82	84,4	84
PORTUGAL	90,4	76	79,1	81	82,9	82,5
CHILE	87,5	77,4	87,7	91,7	87,6	89,8
BRASIL	58,7	43,3	52,1	54,1	41,4	47,1
ARGENTINA	56,7	44,7	49,3	22,9	35,7	40,8
MEXICO	52,4	32,7	60,7	63,4	40,5	46,6
COLOMBIA	41,8	7,7	55,9	55,1	29,5	51,9

■ Percentil 0% - 25% ■ Percentil 26% - 50% ■ Percentil 51% - 75% ■ Percentil 76% - 100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial www.info.worldbank.org

Como puede apreciarse en el Gráfico 10, la situación de Brasil representa un punto intermedio en el panorama iberoamericano, si bien hay muchas singularidades. El caso de Chile es representativo de un extremo positivo, con niveles similares e incluso mejores que los de países europeos. Otros, como Colombia y Argentina, parecen estar algo peor, mientras que México está en una posición similar. No obstante, se aprecia la distancia general de América Latina con Europa que -en su conjunto- representa aproximadamente unos 40 puntos del percentil expresado. Una gran diferencia en la calidad de la acción gubernamental y el desarrollo de las instituciones que nos permite entrever el camino que falta por recorrer.

Tiene interés en este punto el desarrollo conceptual que establece el denominado Proyecto Milenio de las Naciones Unidas al hablar de las dificultades para el logro de una buena gobernanza. Concretamente, cita la corrupción, las políticas económicas mal elegidas y la negación de los derechos humanos. Pero hay un factor característico en Brasil, que es uno de sus principales frenos para el “despegue” económico y la modernización de sus estructuras sociopolíticas y que es la existencia de un foco de pobreza de gran magnitud en la región Nororiental.

En efecto, la región Nororiental es una zona especial de Brasil, que arrastra la pesada carga de su vulnerabilidad a la sequía y un largo historial de concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos. Es una de las cuatro regiones del mundo caracterizadas por pertenecer a países de desarrollo medio, pero excluidas del desarrollo general del país. Las otras regiones mundiales con este problema son la China occidental, muy distante del litoral oriental, el México meridional, apartado de las zonas de desarrollo y arrastrando graves problemas de enfermedades y reivindicaciones indígenas, y los estados del Ganges en la India, con una agricultura poco productiva y una gran distancia a los focos comerciales costeros. Se trata en todos los casos de países grandes, con importante diversidad étnica, donde los grupos pobres disponen de muy poco poder político. Se concentran alrededor de las ciudades, en guetos muy extensos, como cinturones alrededor de la parte de la ciudad desarrollada. Se da entonces, además, un gran contraste social, porque los ricos viven en estrecha proximidad con los pobres.

La desigualdad social es una característica de Latinoamérica, y lo es en particular de Brasil. El denominado *coeficiente de Gini* sitúa a Brasil como el país más desigual de toda América Latina (ver Cuadro 4), es decir, el más desigual de 18 países. Si ya es significativa la desigualdad en esta región del mundo, y de ella Brasil es el país más desigual, dentro de Brasil la región Nororiental es, a su vez, la más desigual. Es importante hacer hincapié en

esta situación porque, cuando hablamos de Brasil, con frecuencia no tenemos en cuenta que hay muchos “brasiles” y que particularmente la distancia entre el Sur rico y el Norte pobre es muy notoria.

Cuadro 4. Desigualdad por países / 2002 ²

PAÍS	DESIGUALDAD: Coeficiente de GINI	PAÍS	DESIGUALDAD: Coeficiente de GINI
Argentina	0,590	Honduras	0,588
Bolivia	0,614	México	0,514
Brasil	0,639	Nicaragua	0,579
Chile	0,559	Panamá	0,515
Colombia	0,575	Paraguay	0,570
Costa Rica	0,488	Perú	0,525
Ecuador	0,513	Rep. Dominicana	0,544
El Salvador	0,525	Uruguay	0,455
Guatemala	0,543	Venezuela	0,500

Fuente: CEPAL (2004).

Una de las características más acusadas de Brasil es su enorme desigualdad de renta: la diferencia entre el 20% más rico y el 20% más pobre es de 25 veces, mientras que en Holanda, por ejemplo, no pasa de cinco. En el área rural, uno de los elementos más característicos es que el 1,6% de los propietarios de tierra por encima del tamaño de 1.000 hectáreas poseen el 46,8% del total de las tierras registradas en catastros públicos (excluyendo los lugares salvajes, no habitados o que constituyen reservas ecológicas). Por otro lado, unos tres millones de familias de trabajadores rurales no disponen de tierra para vivir y trabajar.

En Brasil hay numerosísimos asentamientos rurales en los que la población carece por completo de documentación civil y profesional; de hecho, se estima que hasta el 40% de la población rural (no así la urbana) está en esta situación, de la cual el 60% son mujeres. Lograr esta documentación sería el primer paso para conseguir posteriormente el derecho a la jubilación, pero el Gobierno brasileño delega el control de los asentamientos y la asignación del *Bloco de Notas* (registro de compras y ventas que demuestra que eres un trabajador) en cada uno de los Estados de la Federación, que aducen, a su vez, la dificultad para comprobar la condición de “trabajador rural” de estas personas.

Es decir, todas estas personas que viven en extensas áreas del interior rural de Brasil son “invisibles” para el sistema, no existen en términos de portadores de derechos políticos, civiles o económicos. Además, en este intento de regularización de los campesinos, nuevamente el Norte sale perjudicado pues el *Bloco de Notas* sólo se ha implantado en dos Estados del Sur ³.

² Las cifras más altas del coeficiente de Gini corresponden a un grado más alto de desigualdad. La información para Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay es de áreas urbanas. Los valores para el resto de países corresponden al promedio nacional. El promedio mundial para 1999 es de 0,381.

³ Una mención especial merece, en este sentido, el Movimento dos trabalhadores Rurais Sem Terra o Movimiento de los Sin Tierra (MST), que se gestó a finales de la década de 1970 y que se creó formalmente en 1984. Sus objetivos eran y son: luchar por la tierra, por la reforma agraria y por la construcción de una sociedad más justa. Básicamente, piden que se cumpla la Constitución Federal, sobre todo los artículos 184, que indica que las grandes propiedades que no cumplan una función social deben ser expropiadas, y 186, que dice que las explotaciones agrarias deben respetar la legislación sobre medio ambiente y los derechos de los trabajadores. El Movimiento está extendido por 22 de los 27 estados brasileños y contabiliza la enorme cifra de 250.000 familias asentadas de forma fija y 70.000 familias acampadas provisionalmente. No obstante, la cifra total de familias sin tierra todavía llega al extremo de los 3,5 millones, lo cual da idea de la dimensión del problema agrario en el país. El MST ha conquistado definitivamente terrenos que antes eran latifundios, consiguiendo una reducción drástica del hambre y de los índices de mortalidad infantil entre sus miembros, además de su alfabetización y la formación técnica en el caso de los adultos.

3.3. La democracia y sus componentes

En sentido estricto, la democracia es una forma de gobierno en la cual las decisiones colectivas son tomadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa e indirecta. Hay democracia directa cuando las decisiones son adoptadas directamente por los miembros del pueblo y hay democracia indirecta o representativa cuando las decisiones son adoptadas por personas reconocidas por el pueblo como sus representantes. También se habla de democracia participativa cuando se facilita a la ciudadanía amplios mecanismos para ejercer su influencia en las decisiones que les atañen.

Las formas de participación ciudadana, algunas ya comentadas, van desde las de carácter general y para toda la población, como son el *plebiscito* (establecer un sí o un no a una propuesta), el *referéndum* (conceder o no la aprobación final a una norma) o la destitución popular (revocar a un representante antes de finalizar su mandato), hasta las de carácter particular, como podrían ser, entre otras, las *audiencias públicas*, la posibilidad de interponer *recursos administrativos*, las *mociones populares*, el recurso al *defensor del pueblo*, etc.

Teóricamente, las democracias se basan en el gobierno de la mayoría y realmente es así para la generalidad de los asuntos ordinarios como la aprobación de leyes parlamentarias mediante los representantes elegidos. Pero en la práctica, los sistemas democráticos disponen de complejos mecanismos para la deliberación y la toma de decisiones, siempre orientados a limitar el poder que podría acumular un sector o partido político, así como a proteger derechos básicos individuales, derechos de las minorías y cuestiones relacionadas con la seguridad nacional. En general, la estructura básica se compone de la clásica división de poderes en el ejecutivo, el legislativo y el judicial, articulados en una red regional a lo largo de la nación.

Tiene interés analizar los componentes esenciales de las democracias actuales, con el fin de comparar la presencia o ejercicio de tales componentes en Brasil, en relación a otros países del ámbito latinoamericano y al mundo más desarrollado en términos de “calidad democrática”. Los elementos que podríamos seleccionar son los que se muestran en el Gráfico 8. Sin duda que podrían incluirse muchos otros elementos que para algunos serían básicos, como la mención explícita a los derechos humanos, el respeto a las minorías, etc. También hay diversos regímenes que se llaman “democracias” y no presentan casi ninguno de estos elementos, como por ejemplo las autodenominadas “democracias populares” de China y Cuba, donde un partido único ejerce el poder y limita o regula restrictivamente todos los factores básicos de la democracia a secas.

Gráfico 8. Elementos de la Democracia



Fuente: Elaboración propia.

Pero la democracia se encuentra con dificultades de diversa índole para su desarrollo completo o efectivo en muchos países. Así, por ejemplo, no basta con que un país sin tradición democrática de repente tenga elecciones libres; hace falta una cultura política, una transformación gradual de las estructuras de poder, una oposición leal que no recurra a la violencia para obtener el gobierno, etc. Las democracias europeas atravesaron un largo camino en su historia, desde el caso del Parlamento de Inglaterra de 1653 que estableció leyes que limitaban los abusos de poder, hasta la independencia estadounidense en 1776 basada en el gobierno del pueblo, pasando por la Revolución Francesa de 1789 y sus principios o las constituciones europeas del siglo XIX. Los estados modernos europeos de finales del XIX y principios del XX pasaron por muchos cambios, desde la abolición de la esclavitud a la conquista del sufragio universal, pasando por el reconocimiento de la igualdad legal de las mujeres, el fin del colonialismo, el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, las garantías legales de las minorías, etc. Demasiados cambios para que el sistema funcione bien sin unas bases sociales amplias y una cultura democrática instalada en el gobierno.

La democracia plena conlleva el ejercicio pleno de los derechos humanos y éstos han sido el fruto progresivo de las conquistas sociales. Hay tres tipos de derechos, que tienen su peculiar momento de aparición en la historia (ver Cuadro 5) y son necesarios todos para la plena democracia, tal y como hoy en día se la concibe.

Cuadro 5. Tipos de Derechos Humanos

DERECHOS	
CIVILES	LIBERTAD INDIVIDUAL, DE EXPRESIÓN, DE RELIGIÓN, DE IDEOLOGÍA, DE PROPIEDAD, DE CONTRATAR Y A LA JUSTICIA. AFIRMADOS EN EL SIGLO XVIII.
DERECHOS POLÍTICOS	DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS POLÍTICOS COMO MIEMBRO DE UN CUERPO SOCIAL LEGÍTIMO Y SOBERANO. AFIRMADOS EN EL SIGLO XIX
DERECHOS SOCIALES	DERECHO A UN BIENESTAR MÍNIMO, DE TIPO ECONÓMICO, DE EMPLEO, DE VIVIENDA, ETC. SEGÚN LOS ESTÁNDARES SOCIALES. AFIRMADOS EN EL SIGLO XX

Fuente: Elaboración propia.

Hoy en día se sostiene que no hay democracia sin derechos sociales, porque difícilmente pueden ejercerse los derechos políticos y civiles cuando un Estado es pobre y carece de las mínimas infraestructuras para desarrollarse, cuando no puede atraer la inversión, ni la industria, etc.

En este sentido, decía Nelson Mandela (1998): “si no hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicamentos cuando se está enfermo, si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas, la democracia es una cáscara vacía, aunque los ciudadanos voten y tengan Parlamento”.

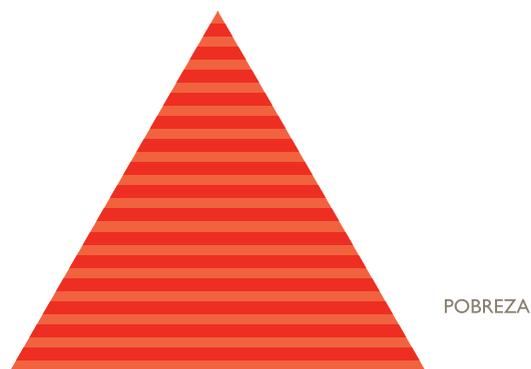
¿Cual es la relación entre democracia y pobreza? En principio, los países con mayor nivel de democracia suelen disponer de un mayor PIB per cápita, un mayor IDH y un menor índice de pobreza. Pero existe una posición que, aunque no compartamos, tiene cierto interés y que podríamos simplificar del siguiente modo:

- La democracia por sí misma no ayuda al desarrollo económico.
- El desarrollo económico sí conduce a la aparición de la democracia.

¿Por qué se afirma que el mayor desarrollo lleva a la democracia? Lo que los estudios anteriores encontraron es que -al parecer- un mayor nivel de renta favorece la aparición de cambios estructurales en el modo de producción, en la dirección de un mayor grado de

especialización ocupacional en el sector industrial, así como cambios en mayores niveles educativos, lo que acaba creando una ciudadanía más articulada, mejor informada y más preparada para la organización. No obstante, si esto fuera cierto, tendríamos que estudiar en un futuro cercano la evolución de China hacia la democracia, ya que actualmente, con su “socialismo de mercado” está logrando un gran desarrollo económico pero sin permitir derechos políticos a la ciudadanía. En el otro extremo, suele ponerse el caso de Rusia como ejemplo de cambio brusco hacia la democracia sin desarrollo económico, lo que la está haciendo atravesar un largo camino de dificultades de gobierno, aparición de mafias y concentración del capital en pocas manos.

Gráfico 9. Triángulo de la democracia en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

En el informe del PNUD (2004) La democracia en América Latina, se habla del triángulo característico que tiene lugar en la mayoría de los países de esta región mundial y que es la combinación de la democracia formal con elevados niveles de pobreza y una gran desigualdad social (ver Gráfico 9). En efecto, en estos países existe un régimen formalmente democrático en el que la ciudadanía vota, pero eso no está llevando a la superación de la pobreza. Lo que interpretamos del informe del PNUD es que si la democracia no trae un mínimo de calidad de vida o bienestar a un país, hay que revisar las reglas de juego de la democracia de ese país, en el sentido de moderar la economía de mercado con medidas sociales compensadoras, lo que generalmente se traduce en evitar el desorbitado lucro de una minoría, proporcionar educación y sanidad básicas, crear un tejido industrial que dé paso a la aparición de una clase media y evitar la corrupción de las altas esferas a gran escala, entre otras medidas. Los elementos básicos en un régimen justo serían:

- Democracia formal.
- Economía de mercado.
- Medidas sociales compensadoras.

Según el PNUD, las sociedades latinoamericanas son las más desiguales del mundo y esta situación persiste a lo largo de las tres últimas décadas. Las preocupaciones de la población latinoamericana, a partir de las más de 18.000 encuestas que el PNUD realizó para este informe, tienen que ver, en primer lugar, con el empleo para un 34,6% de los encuestados y a continuación con la pobreza y la desigualdad para un 26,3%. En consecuencia, la inestabilidad económica y el riesgo continuo de pobreza conllevan efectos en la opinión de la ciudadanía, tal y como se muestra en el importante porcentaje de población que apoyaría un régimen autoritario si este trajera bienestar.

3.4. La democracia en Brasil

Brasil es formalmente una democracia, pero hemos comprobado a lo largo de las páginas anteriores que es un país con importantes dificultades para utilizar esta democracia a favor de la población más pobre. En efecto, para muchos brasileños la democracia es una forma de gobierno ineficiente porque no incluye el componente económico imprescindible. Desde este punto de vista económico, es reseñable la información que proporciona la Fundación Heritage (2007) pues pone a la luz las dificultades de la sociedad brasileña relacionadas con el crecimiento productivo. El resumen que realiza esta Fundación establece que Brasil se caracteriza por una “libertad económica” intermedia en el conjunto mundial, a pesar de ser una potencia regional importante y el 5º país más grande del mundo. Las principales dificultades de Brasil tienen que ver, según esta Fundación, con los siguientes factores:

- Un sistema burocrático corrupto y altamente ineficiente.
- Un Gobierno intervencionista en el sistema financiero y bancario.
- Un conjunto de dificultades para la creación de empresas, con numerosas restricciones y trámites, lo que sitúa la media de tiempo para crear una empresa en cinco meses.
- Un sistema judicial ineficiente y también corrupto.
- Serios impedimentos al crecimiento económico y la inversión a largo plazo, tales como el complejo sistema tributario y las barreras a la inversión extranjera.
- Una gran cantidad y variedad de recursos naturales, pero con una elevada y constante desigualdad económica.

Estos elementos del informe de la Fundación Heritage son una “radiografía” de la situación actual, pero no dan información de cómo se ha llegado a este estado de cosas. Para conocer cómo Brasil ha pasado por 20 años de democracia sin solucionar viejos problemas heredados de la época dictatorial o incluso creando nuevos problemas económicos, hemos de analizar la estructura de gobierno federal presidencialista en su funcionamiento a la hora de tomar decisiones.

Siguiendo a Renato Boschi (2004), Brasil sería un presidencialismo de coalición, es decir, para gobernar el presidente necesita negociar con frecuencia con otros partidos de la cámara legislativa o Cámara de Diputados. La causa es que esta Cámara es elegida por un sistema proporcional de lista abierta y este sistema de lista abierta favorece el personalismo en detrimento de los partidos. El Senado es bastante fuerte, con capacidad legislativa y poder de revisión de lo que apruebe la Cámara. En cada estado el sistema es similar al Federal, salvo porque no existe Senado y porque los estados no pueden tener normas propias para las cuestiones electoral, institucional y de reforma de la Constitución. Por otra parte, en la Cámara hay una elevada fragmentación de partidos, con aproximadamente tres partidos principales y nueve minoritarios. El Ejecutivo tiene bastantes poderes, como las medidas provisionales, la iniciativa legislativa y el veto de lo aprobado en el Senado.

Con este complejo panorama de instituciones y poderes, al Ejecutivo le cuesta un gran esfuerzo conseguir el apoyo para la aprobación de leyes importantes, pues debe llevar cuidadosas negociaciones, regateos y compensaciones a los diputados que podrían apoyarle. Esta lucha entre las ideas y los intereses o entre la política de partido y las necesidades parlamentarias ya ha ocasionado la expulsión del partido de algún diputado del PT así como la negociación de Lula con partidos de derecha, como el Partido Liberal, para el logro de mayorías parlamentarias. Por otra parte, este entramado complejo también ha traído como consecuencia la creación de grupos de intereses económicos o *lobbies* que actúan en la Cámara en colaboración con diputados dispuestos a conseguir beneficios no siempre legítimos.

Para complicar aún más el panorama de la política brasileña, hay que mencionar el gran poder que tienen los respectivos estados de la Federación. En efecto, como señala Celina

Souza (1998), ya desde 1966 los estados fueron autorizados a contraer deudas de préstamos de sus propios bancos estatales y esa situación ha continuado en la época democrática. Se trata de bancos en los que el estado respectivo tiene la mayoría del accionariado y utiliza tanto el dinero que tiene el banco como incluso el que no tiene, obligando al Banco Central de Brasil a cubrir el déficit lanzando más moneda al mercado y generando con ello más inflación, tipos de interés más elevados y, al final, una presión constante sobre la estabilidad económica.

El gobierno federal no puede acabar con esto pues la fuerza de los estados es enorme. Para hacernos una idea, hay que tener en cuenta que los gobernadores de cada estado controlan a los representantes de su partido en el Congreso, por encima incluso del poder del presidente del partido o del grupo parlamentario federal. Además, tienen derecho a veto sobre las medidas del gobierno federal que no sean previamente negociadas con ellos. También influyen en la elección de cargos para la burocracia federal y, naturalmente, para la dirección de empresas estatales. Este comercio de dinero a cambio de votos ha llevado a contraer enormes deudas económicas a los estados, que luego han de ser asumidas por el gobierno federal, con frecuencia recurriendo a préstamos internacionales que ha de pagar la población después, bajo la forma de inflación, cambios frecuentes de normas tributarias, deuda externa, etc. En esta dinámica de poder increíble de los estados, hay que añadir que ellos recaudan el impuesto que más dinero obtiene de los ciudadanos y que es el Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios. Este impuesto sube generalmente siempre más que la inflación.

Los sistemas tributario y fiscal se han visto sacudidos por innumerables cambios en todos estos años pasados. Celina Souza, en el ensayo antes mencionado, señala que la legislación sobre el impuesto sobre la renta pasó por una media de 15 reformas anuales desde 1988 a 1992, se han creado impuestos que han desaparecido al año siguiente, como el impuesto sobre los cheques de 1993, se han aprobado reformas de impuestos sólo para financiar las necesidades del presupuesto nacional, como aconteció en 1995. Para complicarlo aún más, el sistema judicial se ha visto como actor principal en las denuncias ciudadanas y de las empresas ante la complejidad y ambigüedad de los impuestos. En el aspecto fiscal, además de la inflación alta ya comentada, se ha dado una gran evasión fiscal de capitales al extranjero, se ha sufrido la recesión algunos años y se han concedido subsidios a colectivos o exenciones fiscales a regiones y empresas que después no se han conseguido retirar cuando las condiciones que justificaron su concesión dejaron de existir.

En resumen, estamos ante un sistema político frágil y fragmentado desde el punto de vista de los partidos, agravado por los excesos de un sistema electoral proporcional de listas abiertas, donde los gobernadores se convierten en actores principales gracias a su control de los representantes de su estado en la Cámara de Diputados. En consecuencia, el gobierno federal no tiene poder suficiente para superar por sí solo los problemas fiscales y financieros del país. Las leyes y el dinero están en un constante “baile” que impide realizar avances definitivos. Los procesos informales y extraparlamentarios, las negociaciones e intercambios, sustituyen a un verdadero gobierno que legisle desde la opción política que defendió en las elecciones. La ciudadanía no cree en sus políticos y la preocupación por el empleo o la pobreza centran su interés social.

Conclusiones

Como señala Joan Prats (2005), nos encontramos en una situación de “realidades en busca de teoría”: sabemos mucho de la secuencia de actuaciones de los órganos de poder, pero nos falta comprender el juego en su conjunto. Quizá sobran las teorías -¿por qué no?- ante realidades que con frecuencia parecen muy evidentes. Quizá el poder actúa con hechos que los “politólogos” quieren explicar después de forma más compleja de lo que son. Quizá la mayoría de las veces no sabemos los hechos clave y sólo nos cabe realizar conjeturas *a posteriori*, que parecen más coherentes que la realidad misma, más caótica que todas las teorías.

Personas con poder toman decisiones para beneficiar a la mayoría y también toman decisiones que satisfacen a su grupo de influencia. Personas en la sombra alcanzan en poco tiempo la cima del poder. Personas que militan en partidos desde su juventud son elegidos representantes máximos después de 30 años ascendiendo poco a poco en el "aparato" de su partido. Personas con gran poder económico dictan en la sombra los destinos de su país a través de gobernantes "títere": las posibilidades son inagotables y las formas de ejercicio del poder también. Entonces, ¿qué podemos esperar de un análisis de la política y la gobernabilidad en Brasil? ¿Qué podemos decir del desarrollo económico derivado de esa política?

Los científicos de la psicología social suelen decir que las explicaciones *a posteriori* son las más bonitas pero las menos científicas. La ciencia, para serlo, debe poder predecir y en el ámbito de las ciencias políticas las predicciones científicas se pagarían a precio de oro, si alguien las tuviera. En algunos momentos se tomaron las decisiones que hacía falta tomar y en otros no; algunos gobernantes pensaron sinceramente en su país y otros no; en ocasiones se acertó y disfrutamos de un gran desarrollo durante algún tiempo y en otras ocasiones caímos al pozo de la recesión. Lo cierto es que la mitad de la población ha estado siempre en la pobreza, al margen del sistema político, y lo cierto también es que la oligarquía terrateniente ha dominado la mayor parte de las instancias del poder político y económico.

Brasil es una democracia joven pero con hábitos viejos, difíciles de erradicar. El tránsito a la democracia, con la Constitución de 1988, se hizo sin reformar los sistemas financiero, fiscal y tributario. Los pactos entre los militares y los partidos para una transición pausada dejaron unas costumbres institucionales que se convirtieron en un problema, por la propia dinámica del reparto del poder. El hecho de que los estados de la Federación, por ejemplo, puedan tener bancos propios y puedan asumir deudas que no van a pagar porque cuentan con que el gobierno federal se las absorba a cambio de su apoyo legislativo, es una perversión democrática inaceptable y un lastre enorme para el avance económico del país. Desgraciadamente, esto forma parte de una cultura en la que los principios están sometidos a los intereses, con lo que el poder de los estados parece imposible de modificar a estas alturas porque ningún actor político lo va a cuestionar.

El nuevo presidente Lula no ha podido llevar a cabo muchas de sus reformas, pues se ha visto atrapado en la necesidad de adaptarse a este sistema de negociación permanente para sacar adelante las leyes, con costes importantes en su propio partido y en la moderación de su discurso de izquierdas. Es bueno que no haya un cambio radical en el país pero no es bueno que no se puedan realizar las reformas que el país necesita para adaptarse a una economía de mercado ágil y que atraiga la inversión y el desarrollo económico. Al menos debe ser posible establecer unas normas de juego económico estables, sin cambios bruscos ni reformas imprevisibles que ahuyentan el capital y las inversiones. Con ello, pensamos también en las preocupaciones de la población, en su necesidad de empleo estable, de poder atender las necesidades básicas, de salir del riesgo de pobreza y de crear progresivamente una clase media que dé al país una nueva fortaleza para el crecimiento.

No parece que la democracia haya estado en riesgo en estos 20 años de existencia, ni ha habido amenazas de golpe de estado, pero la gobernabilidad ha tenido y tiene grandes dificultades para desarrollarse con efectividad desde la presidencia de la nación. El sistema político es de una gran complejidad e interdependencia y obliga a negociar todos los cambios y leyes que se desean introducir. Esto no sería malo en un modelo más solidario de funcionamiento; pero no es esa la tónica general, sino la búsqueda del beneficio de cada sector de poder, con un desequilibrio que favorece probablemente a los estados en detrimento de la posición del país.

Las grandes corporaciones, los bancos, los gobernadores y sus grupos de influencia, las familias propietarias de extensiones enormes de tierra son, entre otros, grupos que prácticamente no han cambiado con la llegada de la democracia. El complejo sistema político les favorece y por ello Brasil es el país más desigual de toda América Latina. ¿Quién podría cambiar esto? No tenemos respuesta, pero si nada cambia, Brasil nunca saldrá de su situación de enorme desigualdad social.

Mientras tanto, la sociedad civil nos da ejemplos de organización muy positivos, como son los presupuestos participativos y los Consejos en muchos municipios o el Movimiento de los Trabajadores sin Tierra, que ha beneficiado ya al 10% de las familias sin recursos agrarios. Cabe destacar la capacidad de los brasileños para buscar soluciones sin recurrir a la violencia, en un contexto en el que muchos otros países de la región tienen violencia terrorista o tensiones extremas entre el gobierno y grupos opositores. Pero un futuro de desarrollo paralelo y separación entre la iniciativa civil y el poder político-económico no sería bueno para el país pues acabaría desatando el enfrentamiento entre dos modos de ver el mundo o sobrevivir. Es otra tarea más para el gobierno: la de integrar en el sistema estas iniciativas sociales y promoverlas también en la medida en que son soluciones efectivas a los problemas de gobierno local por un lado y de supervivencia rural por otro. Afortunadamente, Brasil goza de una gran diversidad de asociaciones y organizaciones civiles, pues ha sido siempre un país creativo para sus problemas cotidianos.

A veces nos parece que los cambios que se han llevado a cabo en Europa a lo largo de 200 años se podrían llevar a cabo en Latinoamérica en 20. Es verdad que Chile, por ejemplo, dispone de un nivel de vida y de gobernabilidad similar a un país medio de Europa; y Chile ha tenido su dictadura no hace muchos años. Pero Brasil no es Chile y, como Brasil, la mayor parte de esta región del mundo, que está constituida por países que arrastran una pobreza muy elevada, sin clase media que atempere las crisis, sin educación en sus habitantes y sin tradición democrática en sus gobernantes. Los grupos privilegiados no van a renunciar a su situación ni van a promover un cambio en las estructuras de gobernabilidad brasileñas si no son obligados por alguna circunstancia externa. Son cambios que se realizan poco a poco y que llevan tiempo, quizá generaciones. Es posible que la globalización ayude a hacer este camino más breve, y sobre todo esperemos que sea un camino sin violencia y sin enfrentamiento de la sociedad civil. Así lo esperamos todos.

Bibliografía

AGAFONOW, A. (2007): "Los Límites de la Eficiencia Económica en una sociedad Democrática". Revista de Economía Institucional, Vol.9 N°16 pp.:89-119

ALVES, C. y BEATRIZ, M. (2005): "Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no período 2000-2003: avanços e possibilidades", Serie mujer y desarrollo, CEPAL, N°63

AVRITZER, L. y ANASTASIA, F. (eds.) (2006): *Reforma política no Brasil*. Brasil: Universidade Federal de Minas Gerais.

BOSCHI, R. (2004): "Instituciones Políticas, Reformas Estructurales y Ciudadanía: Dilemas de la Democracia en Brasil", en Balance de las democracias latinoamericanas: incertidumbres y procesos de consolidación. Revista Política, 42. pp.: 281-308.

Casa Asia. *¿Qué es gobernanza? ¿Y buen gobierno?* (sin fecha). Consultado el día 14 de febrero de 2008, <www.casaasia.es/governasia/boletin2/3.pdf>

Caminhos da transparência. Um retrato das instituições brasileiras(2002). Consultado en 12 de febrero de 2008, <<http://www.transparencia.org.br/Source/index.htm#>>

CASTRO Santos, Maria H (1997): *Gobernabilidad, Governança e Democracia: Criação de Capacidades Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte*. Consultado en 13 de febrero de 2008, <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581997000300003>

CEPAL (2003): *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

E-maps. Mapas geográficos y políticos de Brasil. Consultado el 24 de febrero de 2008, <<http://www.e-mapas.com/mapa/Brasil>>

Fundación CIDOB (2004): "El Sistema político brasileño y sus nuevos desafíos" en Anuario Internacional CIDOB 2003. Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales 2003. Barcelona: CIDOB. pp. 527-533.

- Fundación Heritage (2007). *Índice de Libertad Económico 2006*. Consultada el 20 de febrero de 2008, <www.heritage.org/research/features/index/downloads/Index2007Spanish.pdf>
- Gobierno de Brasil (2005) Estado Democrático. Consultado el 5 de marzo de 2008, <http://www.brasil.gov.br/español/el_pais/estructura_union/>
- Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística. Consultado en 16 febrero de 2008, <www.ibge.gov.br >
- MANDELA, N. (1998): *Discurso pronunciado en la Cumbre del Mercosur, Ushuaia*, Julio de 1998. Consultado el 22 de febrero de 2008, <http://www.hereinsutopia.bogstop.com/2007/08/cita-nelson-mandela.html>>
- NAVARRO, M. (2004): “El peso de la gobernabilidad en la democratización”. En *Gobernanza. Revista Internacional para el desarrollo humano*. Consultada el 13 de febrero de 2008, <<http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14089&art=14090>>
- PNUD (2004): “La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”. Buenos Aires Consultado el 15 de febrero de 2008 <<http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>>
- PRATS, J. (2003): “Pero ¿Qué es la gobernanza?” [Versión electrónica]. *Revista Instituciones y desarrollo humano*, 17. Consultado el 13 de febrero de 2008, <<http://www.iigov.org/gbz/print.drt?edi=14352&art=14369>>
- ROJAS, Eduardo. (2007) “Evaluación del Presupuesto participativo en Brasil”. Banco Interamericano de Desarrollo. Consultado el 22 de febrero de 2008 <<http://www.iadb.org/publications/search.cfm?query=brasil&context=&docType=&topic=&country=&searchLang=&lang=es&page=4>>
- SOUZA, C. (1998): “Intermediação de Interesses regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização”. *Revista Dados*, N° 41 pp.431-458.
- (2006): “Sistema brasileño de gobierno local. Innovaciones institucionales y sustentabilidad” en: *Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) Buenos Aires. Consultado el 13 de febrero de 2008, <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/disenosouza.pdf>>
- World Bank Institute. (2007): *World wide governance indicators, 1996-2006*. Consultado el 23 de febrero de 2008, <http://info.world.org/governance/wgi2007/mc_chart.asp>

**LEYES DE AMNISTÍA: ¿CAMINO PARA LA
RECONCILIACIÓN NACIONAL EN
IBEROAMÉRICA?**

Diana Lucía Rengifo Vargas

Leyes de amnistía: ¿camino para la reconciliación nacional en Iberoamérica?

Diana Lucía Rengifo Vargas

Introducción

“Los regímenes militares salientes han insistido en una póliza de seguro, en caso de que los otros mecanismos de impunidad fallen: las leyes de amnistía”¹.

Douglass Cassel (1997).

Las leyes de amnistía han sido consideradas a lo largo de la historia como parte fundamental de la solución a conflictos internos en los que se han cometido violaciones sucesivas o masivas contra la ley y contra los derechos de la población. En estos casos, los gobiernos toman la decisión de modificar la naturaleza de un delito con el fin de conceder el perdón o disminuir la penalización de quienes lo hayan cometido. Este tipo de leyes ha estado presente a lo largo de la historia, pero su uso se ha hecho frecuente en las últimas décadas en Iberoamérica, en el contexto del tránsito de gobiernos militares a democráticos, y de profundos cambios sociales en el ámbito nacional y en el escenario internacional.

Por sus antecedentes, por su desarrollo, por sus efectos, pero especialmente por sus beneficiarios, las amnistías han sido objeto de controversia y de análisis en cuanto a su función real y su impacto social y legal.

Las opiniones frente al tema están ampliamente divididas. Por un lado, algunos sectores piensan que estas leyes hacen parte de un proceso de reconciliación nacional basado en el perdón y el olvido, mientras otros sectores opinan que el otorgamiento de leyes de amnistía es una puerta para la impunidad de casos de violaciones a los Derechos Humanos, y genera incompatibilidad con las constituciones de los países que las adoptan y con el Derecho Internacional.

El presente documento se ubica en la segunda línea de pensamiento y revela cómo el manejo y la aplicación que se le ha dado a las leyes de amnistía han alejado a los procesos de reconciliación nacional de su objetivo principal de dignificar sociedades maltratadas por los malos manejos políticos, la violencia y el terror. Por el contrario, expone cómo estas leyes han incrementado los niveles de impunidad no sólo en procesos relacionados con política y recursos públicos, sino en especial, en relación con violaciones a los derechos humanos, lo que ha llevado a la comunidad internacional a intervenir en el otorgamiento de amnistías en los países de Iberoamérica con este tipo de legislación.

Este ensayo ha sido elaborado basándose en análisis académicos, documentos periodísticos, escritos de los gobiernos y de organizaciones internacionales, además de documentos elaborados por organismos no gubernamentales que investigan el tema de las amnistías.

En él, se desarrolla la problemática generada por las leyes de amnistía en Iberoamérica, iniciando con una contextualización en la que se desarrolla la evolución del Derecho Internacional en la materia. Posteriormente se analiza la experiencia que proporciona el caso chileno a la región, finalizando con la función de las amnistías en los procesos de reconciliación, profundizando en el debate que se crea en torno a la justicia y la impunidad de estas leyes, y dando luces orientadas hacia la importancia de la reparación integral como camino a una verdadera reconciliación nacional.

¹ Traducción propia.

I. Amnistías Iberoamericanas y la importancia de la participación de la Comunidad Internacional

Amnistía viene del griego *amnestia*, que significa olvido, y que en Derecho Penal es una de las causas de extinción de la responsabilidad penal. Con ella desaparece o se modifica una figura delictiva existente por lo que supone un total olvido del delito, generalmente usado con fines de pacificación social. (Extinción de la responsabilidad, 2007).

La amnistía, entonces, “supone una derogación parcial y transitoria de la ley penal respecto a hechos ya realizados, llevada a cabo por el poder público y motivada por razones políticas. La amnistía extingue la acción penal y todas sus consecuencias” (Moscoso, 1991). Esta figura del Derecho Penal implica un otorgamiento oficial de inmunidad mediante el cual se detiene la iniciación o continuación de una acción penal o el cumplimiento del castigo impuesto.

A modo conceptual, hablar de amnistía no es lo mismo que de indulto o de derecho de gracia, y en este sentido es importante hacer algunas precisiones. El derecho de gracia no es exclusivamente penal y puede definirse como la potestad de unos órganos que pueden beneficiar a los individuos respecto de las consecuencias desfavorables que les acarrea la aplicación de las normas. Dentro del Derecho Penal, las manifestaciones del derecho de gracia son el indulto y la amnistía, justificadas como solución *in extremis*, es decir, en el caso en que se demuestren insuficientes otros remedios (Requejo, 2001).

El indulto se refiere al perdón de la pena. Es una medida de gracia a quienes han sido condenados por una sentencia penal firme y están dispuestos al cumplimiento de la pena. Es otorgado por el Jefe de Estado o de Gobierno del país, a propuesta del Ministro de Justicia o su equivalente, previa deliberación del Consejo de Ministros. El indulto puede ser otorgado de manera particular o general. Sin embargo, en algunos países el indulto general no está permitido. El indulto puede solicitarlo el mismo penado, sus parientes o cualquier otra persona en su nombre (Requejo, 2001).

La amnistía se refiere al perdón del delito. En ella se extingue o modifica la norma que califica a un acto como ilícito, o la que dispone la aplicación de una sanción sólo sobre los sujetos amnistiados, mas no se perdona la pena como lo hace el indulto. De esta manera se considera que el delito no tuvo lugar. El órgano que concede la amnistía es de carácter legislativo y las amnistías pueden tener carácter retroactivo a diferencia de los indultos. Así, según Requejo (2001) “mientras la amnistía supone el olvido de la comisión de un ilícito, el indulto garantiza su recuerdo y sólo se traduce en la excusa -en principio, graciosa y no debida- de la penitencia, que de este modo resulta ser merecida pero perdonada”.

Estos conceptos pueden llevar a la confusión, debido a las variables que puede implicar cada caso y a los efectos que genera su aplicación. Incluso algunas corrientes consideran que el derecho de gracia contiene componentes de arbitrariedad, y genera la contraposición del derecho del delincuente y del ofendido.

Históricamente es posible encontrar cláusulas de amnistía que, aunque inicialmente regulaban el ámbito doméstico, fueron apareciendo en el internacional debido al carácter de los conflictos y al manejo interno de los Estados. De esta manera, aparecen menciones de amnistías en el Tratado de Utrecht de 1713, en el de París de 1763, en el Acta Final del Congreso de Viena de 1815, y después de la I Guerra Mundial aparecen las amnistías unilaterales (Zuppi, 2007).

Para las décadas de los setenta y los ochenta, la complejidad histórica del contexto político y económico de América Latina había generado conflictos internos en diversos países creando la necesidad de buscar soluciones legales a casos especiales, que incluyeran justicia, reparación, y en algunos casos perdón y olvido, con el fin de buscar un objetivo mayor: la paz y la reconciliación nacional.

En este sentido, con el incremento de las dictaduras en Iberoamérica, las leyes de amnistía volvieron a aparecer en el contexto internacional y se consolidaron como una alterna-

tiva para enjuiciamientos masivos políticos en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Desde los noventa la lista se fue incrementando con El Salvador, Guatemala, Colombia y Haití.

Históricamente es posible establecer una clara división de estos casos en bloques debido a la diferencia de los procesos y a sus políticas finales: en primer lugar, se encuentran los países caracterizados por fuertes dictaduras como, por ejemplo, en Chile, el General Augusto Pinochet (1973-1990), y en Argentina, Jorge Rafael Videla, el General Roberto Eduardo Viola y el General Leopoldo Galtieri (1976-1982); en segundo lugar, los países que, además de dictaduras, contaron con gobiernos elegidos democráticamente pero bajo tutela militar, como es el caso de El Salvador, Guatemala y Perú; y en tercer lugar, casos como el de Colombia, que es el caso más reciente de leyes de amnistía y reparación, pero que no está ligado a dictaduras militares sino a un conflicto interno sostenido en el que las partes se han mantenido en enfrentamiento continuo.

Aunque los gobiernos militares y las dictaduras intentaron reparar aceleradamente las violaciones que habían cometido durante sus mandatos para evitar enjuiciamientos posteriores, las democracias entrantes buscaban hacer justicia y legitimarse frente a la población civil demostrando que los actos de terror y de violación de Derechos Humanos no quedarían impunes.

¿Cómo reparar los daños? ¿Cómo restablecer la paz? Después de muchos intentos, de prueba y error, los gobiernos salientes y entrantes de estos países llegaron a la construcción de procesos completos de reconciliación nacional en los que estaban incluidas leyes de amnistía y en algunos casos Comisiones de la Verdad frente a las que se confesaban los actos cometidos antes de solicitar la amnistía. Sin embargo, los efectos en cada uno de los países y las reacciones que generaron en la población y en la comunidad internacional fueron diferentes.

En general, se diseñaron dos tipos de amnistías: unas que además de los crímenes políticos hacían referencia específica sobre torturas o genocidios, y otras que se dirigían hacia los crímenes contra la humanidad sin hacer referencia específica a ninguno de ellos. Las primeras incurren en una violación específica del Derecho Internacional, de la Convención de Viena y del derecho interno de cada uno de estos Estados. Las segundas no violan el Derecho Internacional de manera directa, sino sólo si el Estado toma decisiones específicas que así lo disponen (Zuppi, 2007).

¿Puede la amnistía de un Estado ser aplicada a crímenes contra el Derecho Internacional? En teoría no debería ser posible, ya que estos serían crímenes regulados por acuerdos superiores a los Estados y suscritos por ellos mismos, con la obligatoriedad que conlleva su ratificación. Por tanto, como lo sugiere Zuppi (2007), sería exigida una investigación del crimen, una captura de sus autores y un juzgamiento en el Estado en el que se encuentre el autor. Si se comprueba que aún bajo amnistía, el crimen cometido constituye una violación a los derechos fundamentales, la soberanía del Estado debería verse lo suficientemente limitada por los acuerdos internacionales como para no dejar el acto impune.

Sin embargo, el procedimiento anterior sería llevado acorde a las normas del Derecho Internacional en condiciones regulares de orden público y con un Estado con instituciones consolidadas, pero no podría ser sostenible cuando la historia de los países se ha caracterizado por el conflicto armado, los gobiernos dictatoriales y las masivas violaciones a los Derechos Humanos.

Bajo condiciones nacionales de garantía y respeto a los derechos, la creación y el otorgamiento de amnistías, estos están amparados jurídicamente por el Derecho Internacional, como lo muestra el II Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

La interpretación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destaca que el artículo no apoya amnistías que vulneran el derecho humanitario, sino que posibilita, al finalizar el conflicto, la liberación de los detenidos o sancionados por participar en él (Nogueira, 2005).

En su artículo 6, este protocolo establece las disposiciones relativas al enjuiciamiento y a la sanción de infracciones penales cometidas dentro del conflicto y en el inciso 5 dispone:

“A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008).

La legislación internacional condena crímenes contra los Derechos Humanos, protegidos directa o indirectamente por las amnistías. En algunos casos se hacen declaraciones expresas en las que mencionan que los autores de dichos delitos no podrán beneficiarse de este tipo de leyes.

¿Qué casos representativos se han consolidado como precedente en las determinaciones relacionadas con las amnistías en Iberoamérica? Son muchos los casos en los que la comunidad internacional se ha declarado en desacuerdo con las leyes de amnistía, ejerciendo presión en cada uno de los países para que lleven a cabo juicios y dicten condenas sobre las violaciones a los Derechos Humanos cometidos en los periodos que comprenden las amnistías.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) jugaron un papel fundamental a la hora de condenar las amnistías que protegían las violaciones de Derechos Humanos. Entre 1988 y 1992 desarrollaron, gracias a las situaciones de cada uno de los países, jurisprudencia referente a la impunidad y las amnistías, como en los casos de las desapariciones forzadas en Honduras, la masacre de 74 civiles por las fuerzas armadas en El Salvador, las desapariciones forzadas y secuestros de niños en Uruguay, y las desapariciones forzadas, ejecuciones masivas, torturas y secuestros en Argentina (Cassel, 1997).

La legislación basada en las sentencias de casos ha dado pasos determinantes en los que rechaza las amnistías mencionadas anteriormente. Así por ejemplo, en su informe N° 28/92 sobre Argentina, la Corte afirmó que con la aprobación de las dos leyes de amnistía “Argentina había vulnerado el derecho a la protección judicial (artículo 25) y el derecho a un juicio imparcial (artículo 8) de la Convención Americana de Derechos Humanos” (Verona, 2007, p.3).

En este mismo caso la participación de Naciones Unidas marcó una pauta importante respecto al tema de amnistías con el caso de Argentina, en el que el Comité de Derechos Humanos negaba que tanto la Ley de Obediencia Debida, mediante la cual los militares con rango inferior a Coronel eran inocentes automáticos debido a que obedecían las ordenes de un superior, como a la Ley de Punto Final, fueran un remedio efectivo para las víctimas de las violaciones de Derechos Humanos. Ante esto el Comité afirmó:

“153. Al Comité le preocupa que amnistías e indultos hayan impedido las investigaciones sobre denuncias de crímenes cometidos por las fuerzas armadas y los agentes de servicios de seguridad nacionales y hayan sido aplicadas incluso en casos en que existe evidencia significativa de tales violaciones graves de los derechos humanos como las desapariciones y la detención de personas, incluidos los niños. El Comité expresa preocupación de que los indultos y amnistías generales puedan promover una atmósfera de impunidad de los autores de violaciones de derechos humanos pertenecientes a las fuerzas de seguridad. El respeto de los derechos humanos puede ser debilitado por la impunidad de los autores de violaciones de derechos humanos”² (Naciones Unidas, 1995).

Por otro lado, el caso de Perú está relacionado con el otorgamiento de amnistías por delitos cometidos en la lucha contra el terrorismo desde mayo de 1980, mediante la Ley 26.479 de 1995. En eventos como la matanza de “Barrios Altos” fue otorgada la amnistía estando involucrados casos de graves violaciones a los Derechos Humanos. En este sentido, la Corte Interamericana, sentenció con efectos generales, que estas leyes desconocían la Convención Americana sobre Derechos Humanos debido a que se violaron dere-

² Traducción propia.

chos de las víctimas a ser oídos por un juez y a su protección judicial, concluyendo que dichas leyes son:

“Incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en consecuencia, carecen de efectos jurídicos [...] no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos que constituyen este caso ni para la identificación y el castigo de los responsables, ni pueden tener igual o similar impacto respecto de otros casos de violación de los derechos consagrados en la Convención Americana acontecidos en el Perú” (Abad, 2001).

Frente a la situación de Perú del otorgamiento de amnistías con los Decreto-ley 26.479 y 26.492, la Corte expresó que:

“La amnistía señalada impide la investigación y el castigo apropiados de los autores de violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado, erosiona los esfuerzos por lograr el respeto de los derechos humanos, contribuye a crear una atmósfera de impunidad entre los autores de esas violaciones y constituye un muy grave obstáculo a los esfuerzos por consolidar la democracia y promover el respeto de los derechos humanos y, por lo tanto, viola el artículo 2 del Pacto. A este respecto, el Comité reitera la opinión expresada en su observación de que este tipo de amnistía es incompatible con la obligación de los Estados de investigar las violaciones de los derechos humanos, de garantizar que no se cometan tales actos dentro de su jurisdicción y de velar por que no se realicen tales actos en el futuro” (Zuppi, 2007).

En esta misma línea, frente al caso de la “Ley de Caducidad” Uruguaya, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que hacía referencia a leyes de amnistía en algunos países de Iberoamérica, declaró:

“El Comité observa con profunda preocupación que la aprobación de la Ley excluye efectivamente en algunos casos la posibilidad de investigar violaciones anteriores de los derechos humanos y, por lo tanto, impide que el Estado Parte pueda cumplir su obligación de facilitar un recurso efectivo a las víctimas de esas violaciones. También preocupa especialmente al Comité que, al aprobar la Ley, el Estado Parte haya contribuido a crear un ambiente de impunidad que podría socavar el orden democrático y dar lugar a otras graves violaciones de los derechos humanos. Esto es especialmente inquietante dado el grave carácter de las violaciones de los derechos humanos de que se trata” (Zuppi, 2007).

El mismo Comité expresaba para el caso de Guatemala su preocupación por la impunidad respecto a la mayoría de las violaciones de los Derechos Humanos perpetradas durante el conflicto armado interno, en las que se han documentado más de 600 masacres que aún no han sido investigadas. El Comité declara que la Ley de reconciliación nacional de 1996 se ha convertido en un obstáculo para la investigación efectiva de la masacre de Dos Erres, ocurrida en 1982, que sigue paralizada debido a medidas dilatorias sin justificación jurídica. De esta manera, en este caso se incluye el concepto de indemnización como reparación a la víctima y se establece como deber del Estado Parte:

“Aplicar estrictamente la Ley de reconciliación nacional, que deniega explícitamente la amnistía a los autores de actos de tortura y otras violaciones graves de los derechos humanos, garantiza el inicio de investigaciones prontas, eficaces, independientes y rigurosas de todos los actos de tortura y otras violaciones graves de los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno, y prevé una indemnización adecuada a las víctimas” (ACNUR, 2006).

Años después, de cara al 2000, se inicia un proceso de declaración de anulación e inconstitucionalidad del otorgamiento de amnistías en Iberoamérica en el que sólo Argentina limitó por sí mismo este tipo de normas en su propio ordenamiento, mientras el resto de países se vieron obligados por el Derecho Internacional, como se ve en los casos anteriores. La consecuencia directa continúa siendo una fuerte crisis de legitimidad de los Estados que no han actuado por sí mismos, y el incremento de sensación de impunidad por parte de la sociedad, dificultando después de varias décadas los procesos de reconciliación nacional.

Mientras Argentina declaraba la inconstitucionalidad de su ley de amnistía en 1990 voluntariamente, Perú lo hacía después de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos

Humanos de Barrios Altos de 2001, en la que había declarado que Perú debía investigar los hechos “para determinar las personas responsables de las violaciones de los derechos humanos a los que se ha hecho referencia en esta Sentencia, así como divulgar públicamente los resultados de dicha investigación y sancionar a los responsables” (CIDH, 2001).

Todas las disposiciones y sentencias presentadas anteriormente, son contribuciones a un Derecho Internacional que se encuentra en etapa de prueba y consolidación. De esta manera, cada uno de estos ejemplos, ha marcado una posición clara frente a las leyes de amnistía en la que finalmente, por encima de las leyes domésticas, se encuentra el respeto a las leyes de carácter internacional. Sin embargo, la amnistía continúa siendo una herramienta fundamental para la firma de acuerdos de paz como lo han mostrado los casos de Congo, Angola y Uganda, que han decidido en algunos casos no reconocer el Derecho Internacional dictando leyes de amnistía.

Hoy el escenario internacional es diferente y a pesar de las lecciones aprendidas gracias a los países en los que se ha aplicado la amnistía, los procesos de pacificación y reconciliación nacional en la actualidad tienen nuevos componentes en los que vuelven a aparecer controversias a la hora de armonizar la paz con la justicia y con la democracia. Y es que tanto en los casos de dictaduras y de gobiernos militares de los setenta, como en los casos actuales de conflicto interno, cuando las violaciones han sido llevadas a cabo por fuera de la democracia, es poco probable y así lo ha demostrado la historia, una solución dentro de un marco totalmente democrático y de respeto a los Derechos Humanos.

La puesta en marcha de leyes de amnistía en la actualidad no es igual que hace 10 años debido a la profundización de la normatividad internacional, a la creación de la Corte Penal Internacional y, de manera fundamental, a la aparición de nuevas amenazas internacionales en los conflictos internos que afectan a toda la comunidad internacional y que exigen la revisión de las estrategias tradicionales de reconciliación nacional, como en el caso del terrorismo.

Las amnistías han cambiado y su evolución muestra como estas leyes han sido, más que una estrategia de reconciliación nacional, un camino para proteger culpables y para agilizar procesos usados por los gobiernos militares salientes y los gobiernos democráticos entrantes. La Comunidad Internacional ha sido clara en sus pronunciamientos frente a este tipo de leyes y ha expresado la incompatibilidad de las mismas con el Derecho Internacional y con la legislación interna nacional. La evolución de las amnistías en cada uno de los países iberoamericanos ha sido diferente. Por ello se hace fundamental la búsqueda de nuevas estrategias basadas en las lecciones aprendidas y el análisis de casos que aún se encuentran vigentes, como es el ejemplo chileno que será desarrollado en el siguiente apartado.

2. Lo que nos muestra el caso chileno

El caso chileno es un ejemplo que deja ver con precisión la evolución de una ley de amnistía nacida de una dictadura militar bajo la figura de “autoamnistía”, controversial, por fuera de las regulaciones del Derecho Internacional y creada para abrir paso a la reconciliación nacional. Esta ley de amnistía deja ver diferentes matices con los que la justicia ha tratado los casos en los que se ha aplicado el Decreto Ley 2.191, dictado por el gobierno militar en 1978, respecto a delitos de privación ilegítima de libertad, ejecuciones ilegales y desaparición forzada de personas, cometidos durante este régimen autoritario de 1973 a 1990.

Como lo sugiere Nogueira (2005, p.2) durante la etapa inicial del Decreto Ley entre 1990 y 1998, los tribunales superiores y la Corte Suprema de Justicia aplicaron la amnistía como una “causal objetiva de extinción de la responsabilidad criminal, produciendo sus efectos de pleno derecho”, sin la previa investigación y comprobación del delito y del delincuente que se empezó a exigir solo desde 1998.

Años después la CIDH recomendaba a Chile que dentro de la Ley de amnistía no se extinguieran las responsabilidades de los delitos graves de Derechos Humanos debido a la Constitución Nacional Chilena, a las normas imperativas del Derecho Internacional y a la participación de este país en acuerdos internacionales relacionados con este tema (Nogueira, 2005).

Todos ellos se constituyen como fuente de obligación internacional, lo que quiere decir que Chile no solo está vinculado, sino que además es responsable internacionalmente ante una eventual violación de las obligaciones asumidas en dichos acuerdos, ante una violación grave de los Derechos Humanos, incluso bajo la protección del artículo 6 del Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra mencionado en la primera parte de este documento.

Es claro el carácter superior de la legislación internacional sobre las amnistías nacionales, en este caso sobre la chilena. En este sentido la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 establece en su artículo 53 que:

"Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter".

A pesar de la obligación adquirida por Chile de cumplimiento del Derecho Internacional Consuetudinario y del Derecho Internacional Imperativo o *ius cogens*, el Decreto Ley concedía amnistías a todos los autores, cómplices o encubridores que entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978 hubieran incurrido en actos delictuosos. El caso chileno, debido al periodo de autoritarismo militar que comprendía la amnistía, se caracterizaba por involucrar casos de desapariciones forzadas, privaciones ilegítimas de la libertad, tortura y ejecuciones ilegales, que de antemano se encontraban regulados y eran condenados por la legislación internacional considerándolos crímenes contra la humanidad.

En este sentido, Chile se encontraba condicionado claramente por el Derecho Internacional tanto con acuerdos generales y universales –como La Carta de las Naciones Unidas de 1945, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y las Convenciones de Ginebra de 1949–, como con algunas disposiciones específicas contra la tortura, el genocidio y las desapariciones forzadas, todas violadas por crímenes que se habían perpetrado bajo la dictadura de Pinochet, en las que se contempla lo siguiente:

- La Convención contra la tortura y otros actos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 1948 es enfática cuando afirma en el artículo 2 que “en ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura”. Adicionalmente, en el artículo 7 (inciso 1) se establece que el Estado Parte en el que se encuentre la persona acusada deberá proceder a su extradición, o someter el caso a sus autoridades competentes para que sea enjuiciado.

Todos los Estados están obligados a tomar medidas efectivas para prevenir y castigar la tortura y además, como lo contempla el artículo 14, a garantizar a la víctima y a las personas a su cargo “la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible”.

- La Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio sancionada por Naciones Unidas en 1948, además de negar explícitamente la posibilidad de considerar el genocidio como delito político en su artículo VII, establece en el artículo V que los Estados Parte deberán adoptar las medidas legislativas necesarias con el fin de “establecer sanciones penales eficaces para castigar a las personas culpables de genocidio o de cualquier otro de los actos enumerados en el art. III”. Y

profundiza aún más en el artículo IV, estableciendo que los Estados parte tienen la obligación de juzgar a los autores, castigándolos aunque se trate de gobernantes, funcionarios o particulares.

- La Declaración de las Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1992 en su artículo tercero, corrobora la obligación de los Estados a comprometerse mediante medidas legislativas, administrativas y judiciales para erradicar las desapariciones forzadas.

Finalmente, define en el artículo 17 que todo acto de desaparición forzada será considerado como un delito permanente mientras sus autores continúen ocultando la suerte de la víctima. En cuanto a la obtención de impunidad declara en el artículo 18 que los autores “no se beneficiarán de ninguna ley de amnistía especial u otras medidas análogas que tengan por efecto exonerarlos de cualquier procedimiento o sanción penal” y especifica, en el inciso 2, que “en el ejercicio del derecho de gracia deberá tenerse en cuenta la extrema gravedad de los actos de desaparición forzada”.

En cada una de las legislaciones anteriores, el Estado parte, en este caso Chile, se compromete a llevar a cabo las respectivas investigaciones y a someter a castigo a los culpables y adicionalmente, se compromete a prevenir la repetición de dichos actos reiterando el obligatorio cumplimiento de la Carta de las Naciones Unidas.

El incumplimiento de la Resolución 3.074 (XXVIII) de la Asamblea de Naciones Unidas de 1973 sobre Principios de cooperación internacional para la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad era reiterativo y había sido causa de inconformismo social por décadas. Esta Resolución establece en su artículo 1 que:

“Los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, dondequiera y cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido, serán objeto de una investigación, y las personas contra las que existen pruebas de culpabilidad en la comisión de tales crímenes serán buscadas, detenidas, enjuiciadas y, en caso de ser declaradas culpables, castigadas”.

Como si los incumplimientos anteriores no fueran suficientes, la “autoamnistía” chilena violaba preceptos de la Convención Americana. En primer lugar, la obligación del Estado de investigar violaciones. Segundo, violaba el deber del Estado de proporcionar a las víctimas un trato justo. Tercero, violaba el derecho de las víctimas y sobrevivientes de compensaciones adecuadas. El compromiso fundamental de Chile como Estado era que en presencia de graves violaciones de los Derechos Humanos, estaba comprometido a investigar las denuncias, permitir a las víctimas participar en las investigaciones judiciales y asegurar la adecuada compensación por las violaciones (Cassel, 1997).

Sin embargo, todos los delitos contemplados en estos acuerdos fueron cometidos en el periodo de la dictadura militar y quienes los cometieron habían sido amparados por la ley de amnistía chilena incumpliendo tanto la legislación nacional como las obligaciones adquiridas internacionalmente.

Otros recursos usados como base para lograr el cumplimiento de la ley y a la vez aplicar la justicia en casos de violaciones de Derechos Humanos amnistiados fueron las precisiones y sentencias anteriores de la Corte Interamericana aplicadas en otros países, como el caso de Barrios Altos en Perú, de Trujillo Oroza de 2002, párrafo 106; el Caso Molina Theissen de 2004, párrafo 84; el Caso 19 Comerciantes de 2004, párrafos 175 y 262; el Caso Tibi de 2004, párrafo 259; la Masacre Plan de Sánchez de 2004, del párrafo 95 en adelante; y el Caso Huilca Tecse de 2005, del párrafos 105 en adelante (Nogueira, 2005). Con ellas se obligaba al cumplimiento de la legislación internacional y se establecían sanciones a quienes no aplicaran las sentencias.

Adicionalmente, la sociedad y la comunidad internacional habían participado directamente mediante la solicitud de la derogación de la ley de amnistía chilena. Sin embargo, este hecho no se había producido y se seguían protegiendo crímenes.

Debido a los frecuentes incumplimientos de la legislación internacional por parte de la justicia chilena, después de mucha polémica y de fallos internacionales a favor de los Derechos Humanos, el gobierno chileno mediante el poder ejecutivo nacional, en cabeza del presidente Patricio Aylwin Azócar, en concordancia con el Derecho Internacional Humanitario y en Derecho Internacional de Derechos Humanos, decide crear la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación mediante Decreto Supremo N°. 355 de 1990 para analizar el periodo comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990.

Con esta Comisión se buscaba un mayor esclarecimiento de la verdad relativa a casos de violación de derechos humanos, sin perjuicio de los procedimientos judiciales. En ella se reunían los antecedentes, se establecían las circunstancias de los hechos y se recomendaban medidas de reparación y reivindicación con las víctimas.

A pesar del interés de la Comisión, ésta no tenía funciones jurisdiccionales, ni atribuciones para exigir una declaración específica de una persona, lo que implicaba que la Comisión solo tenía la capacidad de recibir información y emitir conceptos en situaciones de muertes de detenidos desaparecidos, ejecutados, torturados, secuestrados, uso indebido de la fuerza o del poder, actos de terrorismo, suicidio influido y otros atentados contra la vida relacionadas con el Estado chileno o con su vida política (CNRR, 2008).

A pesar de la puesta en marcha de la Comisión y de lo que simbolizaba para el proceso de reconciliación nacional, esta institución se quedaba corta a la hora de hacer justicia, ya que no contaba con funciones judiciales, pero además sólo estudiaba casos de muertes. Muchos fueron los casos que se quedaron por fuera de las investigaciones de la comisión, sin ser oídos ni tenidos en cuenta como parte de la verdad histórica. Dentro de ellos la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación de Colombia (CNRR, 2008) muestra los siguientes ejemplos de una extensa lista:

- Personas que estuvieron privadas de libertad y sufrieron malos tratos o torturas sin resultado de muerte, que quisieron dar testimonio de sus casos.
- Personas ancianas o enfermas, desaparecidas en circunstancias carentes de toda connotación política.
- Muertes accidentales atribuidas erróneamente a la represión política.
- Muertes por enfermedad de víctimas de represión política, atribuidas por los familiares a secuelas de torturas en que no se pudo llegar en conciencia a establecer esta relación causal.
- Los suicidios atribuidos a acoso político, en que no se comprobó relación directa e inmediata de la muerte con el acoso o con una situación en sí misma ilícita y violatoria de los derechos humanos que haya movido al suicida a tomar su determinación.
- Homicidios cometidos por agentes del Estado, en que éstos no actuaron en el desempeño de sus funciones oficiales y en que no hubo tolerancia, permisividad o protección de parte de la autoridad, no configurándose, por lo tanto, una violación de los derechos humanos.

Para el 8 de febrero de 1991, después de nueve meses de sesión, la Comisión hacía entrega de su informe final al ex presidente Patricio Aylwin. Dicho informe contiene 3.550 denuncias de violaciones a los derechos humanos -2.296 como casos clasificados- y concluye que 2.279 personas murieron en el periodo a evaluar, 164 como víctimas de la violencia política y 2.115 por violaciones a los derechos humanos. Posteriormente el gobierno inicia la aplicación de las medidas compensatorias, dentro de ellas, pedir perdón a los familiares de las víctimas (Ministerio del Interior de Chile, 2008).

En este informe no sólo se quedaban por fuera muchas víctimas reales por ser consideradas como casos fuera de investigación dentro de la lista mencionada anteriormente, sino que sólo evaluó el periodo de Pinochet y no tuvo en cuenta el gobierno de Allende, que era importante para el esclarecimiento de los hechos. Además, el informe contenía sufi-

cientes inexactitudes como para ser revisado posteriormente por organismos de Derechos Humanos para su posterior reedición corregida.

Dada la gran cantidad de casos que aparecieron progresivamente de personas que habían sido sometidas a torturas y a privación de libertad por razones políticas, que no habían muerto pero que de la misma manera debían ser sujetos de reparación, el 11 de noviembre de 2003 el presidente Ricardo Lagos creó la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Lira, 2004). Por medio de esta Comisión, con el apoyo de las gobernaciones regionales, se pretendía escuchar a las víctimas e incluirlas dentro de la memoria histórica nacional por medio de un informe completo de los antecedentes, las circunstancias y las medidas propuestas para su reparación.

Más de 17 mil casos fueron atendidos y evidenciaron el dolor que aún conservaba la sociedad Chilena, lejos de encontrarse con un proceso de reconciliación nacional culminado. Los intentos iniciales no habían sido suficientes, era necesario un proceso de escucha de quienes estaban vivos y no sólo de las familias de las víctimas que habían sido asesinadas, como sucedía con la Comisión de Verdad y Reconciliación. Para el equipo que creaba la nueva Comisión, como lo menciona Lira (2004, p.2):

“El trabajo de dar y recibir los testimonios ha sido una experiencia dolorosa. Para los que sufrieron ha sido penoso recordar y proporcionar información evidenciando el dolor y el trauma experimentado. Para los profesionales jóvenes que han recibido los testimonios ha sido una experiencia impactante, conmovedora y en muchos casos también muy angustiada”.

Los testimonios mostraron como, en Chile, miles de personas habían sido encarceladas y torturadas, y la sociedad durante años había tolerado estos abusos llevados a cabo por agentes del estado. Con la llegada y puesta en marcha de la amnistía, las víctimas y las familias de las víctimas se encontraban en desamparo frente a la ley nacional debido a la posibilidad que se abría de impunidad a los autores de los crímenes. Con la apertura de las dos Comisiones de Reparación, y Prisión Política y Tortura, los casos empezaron a ser escuchados en un intento por reparar las secuelas físicas y emocionales de la sociedad.

Después de analizar un caso tan representativo como el chileno, queda la duda de por qué, si el descontento social era tan grande, ni la población ni la clase política lograron ejercer una presión lo suficientemente fuerte para lograr anular la ley de amnistía. ¿Por qué la sociedad chilena fue tan permisiva durante tanto tiempo con esta medida? Pareciera que no sólo la ley de amnistía fomentaba el olvido, sino que la población en cierta medida también estaba sufriendo de amnesia a la hora de exigir un fiel cumplimiento de las normas internacionales y respeto por los derechos humanos.

Chile decidió esperar a que algunos pocos dieran el primer paso y que la comunidad internacional diera fallos consecutivos para empezar a actuar, para empezar a pronunciarse y a dar a conocer sus testimonios a la ley y al mundo. Pareciera que esta ley actuó como una anestesia temporal y que al ser fallado el primer caso a favor de sus derechos, el dolor volvió con toda su intensidad. Ahora era el tiempo de las víctimas y eran ellas quienes reclamaban una reparación justa y de ninguna manera “austera y simbólica” como lo había expresado el Presidente Lagos a la nación (Lira, 2004).

El detonante que impulsó los cambios fue el fallo de la CIDH sobre el caso del dirigente del magisterio comunista Luis Almonacid Arellano, quien había sido ejecutado por una patrulla de carabineros el 17 de septiembre de 1973. Este caso había sido amnistiado y cerrado. El dictamen era claro: Chile había incumplido las obligaciones del Tratado de San José de Costa Rica, la amnistía chilera era incompatible y carecía de efectos jurídicos, y el país debía investigar el caso y castigar a los responsables.

La CIDH también estableció que el caso podía ser reabierto y que “pretender amnistiar a los responsables de delitos de lesa humanidad es incompatible con la Convención Americana” (CEME, 2006, p.2), creando nuevos parámetros para batallas que muchas víctimas ya creían perdidas. De esta manera se reiteraba que la amnistía no podía actuar como una barrera a la justicia.

La Comisión de Verdad y Reparación jugó un papel muy importante en el caso chileno de manera adicional a las sentencias de la Corte. La relevancia que esta Comisión le dio a la reparación imprimió un nuevo aire al proceso de reconciliación, dejando ver que era posible la búsqueda de la verdad y la sanción de los culpables, a pesar de que la reparación no era considerada como integral, es decir, que no incluía conceptos morales y de garantías que serán analizados en el próximo apartado.

Con el fin de garantizar dicha reparación, la participación de organizaciones como las Naciones Unidas marcó una pauta inicial. Para 1997 la Sub Comisión de lucha contra las medidas discriminatorias de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, dependiente del Consejo Económico y Social, presentaba el Informe Joinet mediante el cual pretendía establecer las acciones frente a la impunidad de violaciones a los derechos del hombre, civiles y políticos, y en especial frente a las víctimas.

En él se insiste en la importancia de exigir la responsabilidad a los autores de violaciones graves de los Derechos Humanos para la reparación eficaz de las víctimas, la reconciliación y la estabilidad democrática de un Estado. Así, estableció un conjunto de principios que fueron aplicados posteriormente en las Comisiones de Verdad, con base en tres pilares apoyados en el derecho de las víctimas como sujetos de derecho:

- 1° el derecho de la víctima y de la sociedad a saber la verdad,
- 2° el derecho de la víctima a la justicia y
- 3° el derecho a la reparación de la víctima (Joinet, 1996).

La reparación ha sido herramienta clave en la reivindicación del Estado frente a la sociedad, ya sea de tipo simbólico, moral, patrimonial o que implique beneficios a la salud, la educación, la vivienda y otras necesidades. El organismo encargado de la ejecución de dichas reparaciones en Chile fue la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, bajo supervisión de la Presidencia de la República (CNRR, 2008).

En resumen, Chile ha seguido la línea de gobiernos dictatoriales en América Latina que han cometido violaciones a los derechos humanos y al mismo tiempo han promulgado leyes de amnistía. Sin embargo, ha acogido diversas sentencias de la justicia que emiten condenas a los violadores de derechos humanos durante el periodo militar, “con el fin de reconciliarse con las víctimas, incrementar la confianza en el gobierno y sus instituciones, y evitar la impunidad” (Verona, 2006).

Desafortunadamente, la justicia chilena no ha logrado el fin último de la carrera contra la impunidad relacionada con las violaciones a los derechos humanos: la modificación o la anulación de la ley de amnistía que aún continúa vigente.

3. Más allá de la impunidad: La reparación como herramienta de justicia

Apoyadas en los informes, sentencias y en la legislación internacional, en las necesidades individuales de los países de solución de conflicto y en el ejemplo de una amnistía tradicional iberoamericana como lo es el caso chileno, las opiniones sobre las leyes de amnistía muestran diferentes puntos de vista.

Algunos sectores opinan que las amnistías son marcos legales para lograr la paz y la reconciliación nacional, y que sin este tipo de leyes no hubiera sido posible terminar los procesos de pacificación debido a las limitadas capacidades institucionales de los Estados y al alto número de violaciones a los derechos humanos que se dieron en determinados periodos históricos. Como lo explicaba Louise Arbour, alta comisionada de la ONU para los Derechos Humanos en Colombia, es posible dar beneficios judiciales para facilitar procesos de paz, siempre y cuando sea bajo condiciones claras de verdad y reparación de los daños (Amnistía Internacional, 2006).

Otra posición frente al tema enfatiza que las leyes de amnistía abren camino a la impunidad en los casos de abusos contra los derechos humanos, ya que no garantizan que sean sometidos a investigaciones profundas e imparciales conformes con las normas internacionales. De esta manera, como afirma Amnistía Internacional, es posible que las víctimas nunca lleguen a conocer la verdad, a recibir una justa reparación, o a ver a los responsables ante la justicia:

"El derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación sólo puede garantizarse si los responsables son sometidos a procedimientos judiciales completos e imparciales, que incluyan el contra interrogatorio de los acusados ante un tribunal de justicia y la plena participación de las víctimas y sus familiares en el proceso legal para garantizar que se conoce toda la verdad." (Amnistía, 2006).

Quienes están en contra de este tipo de leyes mencionan lo común que es encontrar leyes de amnistía que no cumplen con las normas internacionales de garantía a la verdad, justicia y reparación, agravando problemas de impunidad ya presentes en las sociedades de los países que las adoptan. En muchos casos, como lo muestran las sentencias y conceptos de la Corte Penal Internacional y de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU vistos en el primer apartado, se han reducido penas relacionadas con abusos contra los derechos humanos como los crímenes de guerra y contra la humanidad: matanzas, desapariciones, tortura, ejecuciones extrajudiciales y desplazamiento forzado.

Los estados con leyes de amnistía modifican sus obligaciones internacionales con arbitrariedad, evadiendo su responsabilidad y la obligación que tienen de investigar y castigar cualquier violación de los derechos humanos, en algunos casos impidiendo la persecución de los culpables, su captura, enjuiciamiento y sanción.

Hay quienes opinan, en este sentido, que no existen leyes de amnistía que puedan cumplir a cabalidad las normas internacionales, debido a que este tipo de solución hace énfasis en el olvido de hechos, en la transformación de delitos y en la necesidad de un país de seguir adelante haciendo uso de la menor carga institucional posible. Sin embargo, los resultados históricos han demostrado que estas "amnesias" de periodos específicos de tiempo, han ayudado a solucionar de manera inmediata conflictos críticos, pero a su vez han generado la profundización de conflictos sociales, la insatisfacción de la población, el estancamiento de los procesos de reconciliación nacional y la violación del Derecho Internacional.

En general, a pesar de que los bandos de opinión han estado divididos desde la creación de las leyes de amnistía, su aparición en Iberoamérica ha generado importantes polémicas y descontento social. Para la década de los noventa, los gobiernos empezaban a entender que el reto de sus gobiernos no era simplemente cumplir con la legislación internacional, sino que el reto era reparar el impacto que las violaciones a los Derechos Humanos habían dejado en la sociedad. El reto era de reconciliación de generaciones que habían pasado por violaciones, estigmatización, marginalidad y pérdidas a lo largo de muchos años. Las disputas legales habían abierto paso a la necesidad de reparación social. En los noventa se daba un paso de mayor profundidad hacia la verdadera reconciliación nacional: de la impunidad a la reparación.

Las exigencias de la sociedad, apoyadas por las sentencias de la Corte, no eran más que la expresión del descontento de un proceso de amnistía que no había tenido en cuenta los hechos fundamentales que habían generado la desintegración de sus redes sociales, de sus familias. A pesar de los argumentos que unos tenían a favor y otros en contra, la pelea había dejado de enfocarse en la ley como tal, para enfocarse en los efectos de las dictaduras o de los conflictos internos que las amnistías no habían sido capaces de reparar en la sociedad. Las víctimas y sus familias dejaron claro que los daños eran irreparables y que la rabia, el dolor y la frustración, no podían ser cubiertos exclusivamente con compensaciones económicas, que son las que por lo general han ofrecido los gobiernos iberoamericanos.

Si la paz es considerada como revolucionaria y progresista para el desarrollo de las naciones: ¿Vale la pena intentar todos los mecanismos disponibles para llegar a ella?, ¿Cuánto están dispuestos a sacrificar los iberoamericanos por avanzar políticamente en los proce-

sos de reconciliación? Los intentos de pacificación vía amnistías e indultos cada vez están más agotados y las problemáticas generadas por violaciones de los derechos humanos cada vez saltan más a la vista. Estos países no pueden seguir abogando por leyes que no motivan cambios integrales. Para lograr la paz, todos los sectores deben sacrificar intereses en algún punto, pero quienes más deben aportar son los generadores de conflicto y quienes menos deben sacrificar son las víctimas de la violencia.

Muchos países iberoamericanos, debido a la presión internacional y a la presión de la sociedad civil, se han visto en la obligación de proteger los derechos humanos y reforzar la justicia en hechos que se encontraban protegidos por las leyes de amnistía. Los resultados de estas acciones han sido positivos para el gobierno y su credibilidad interna e internacional, para la sociedad civil, para las víctimas de crímenes contra los derechos humanos, y para la legitimación del Sistema Internacional de Derechos Humanos. El Estado mantiene medidas efectivas de reivindicación y fortalece la administración de justicia, dentro de un marco de protección de los Derechos Humanos (Verona, 2006, p.3).

Además del cumplimiento de las sentencias de la Corte, algunos países Iberoamericanos decidieron facilitar el acercamiento a la verdad por medio de las Comisiones de Verdad y Reparación, como se analizó en el caso chileno. Las Comisiones creadas desde los gobiernos de Argentina, Perú, El Salvador y Guatemala, y desde activistas algunas veces clandestinos de Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia, impulsaron la necesidad de reconstrucción social justa, más allá de la idea básica de reconstrucción nacional basada en el otorgamiento de amnistías, el perdón y el olvido.

Estos organismos de investigación analizan los casos de violencia y enfrentan el pasado como catarsis para la superación de las crisis de las víctimas y de la sociedad, encontrando y penalizando a los culpables, estableciendo responsabilidades jurídicas y actuando como mecanismos de prevención de este tipo de hechos en un futuro (CNRR, 2008). Sin embargo, aún con la creación de este tipo de institucionalidad, no ha sido suficiente. Las reparaciones no han sido las adecuadas y el éxito de los procesos de reconciliación nacional aún tiene un largo camino por recorrer.

Las víctimas continúan denunciando en instancias externas a sus Estados para lograr reparaciones justas. Ha sido necesaria una fuerte intervención internacional para lograr cambios en los Estados que contemplan las amnistías y que protegen delincuentes mediante este tipo de leyes.

¿Por qué seguir empeñados en implementar leyes de amnistía? ¿Acaso no existen otros caminos para lograr la reconciliación nacional? A pesar de la importante función que han desempeñado las amnistías en la resolución de conflictos en Iberoamérica, éstas han dejado de ser funcionales. No es posible seguir ocultando el pasado como si no existiera. La historia ha mostrado como una solución paliativa no ha sido suficiente y ha prolongado la problemática política y social de los países que vivieron y que viven conflictos internos. Las soluciones en la actualidad están llamadas a ser integrales, a incluir, por encima del “perdón y olvido”, el respeto a los derechos humanos, y a una reparación a las víctimas y a las comunidades afectadas que supere el ámbito económico.

¿Cómo lograr entonces la reconciliación nacional si no es por medio de la amnistía? El acercamiento a una reconciliación nacional completa solo se logra con justicia. Las políticas de penalización de los culpables y de reparación son un medio para lograr avances y saldar deudas del Estado con la sociedad. Éstas deben ser aplicadas tanto para individuos como para comunidades víctimas de la violencia. Según Pizarro (2006) “la reparación es un proceso complejo que involucra verdad, justicia, reparación colectiva, reparación individual, reparación simbólica, garantías de no repetición de la violencia y procesos de reconciliación a nivel regional y global”.

Los casos de amnistías y reconciliación nacional tradicionales, que han sido la mayor parte de los Iberoamericanos, se han estancado en la discusión de si deben eliminar las leyes de amnistía y han dejado de lado el componente fundamental de la reparación integral mas allá de la reparación económica.

Un ejemplo reciente de reparación integral es el de Colombia que se ha diferenciado del patrón tradicional de creación y aplicación de amnistías, que impulsa y desarrolla en la actualidad una Ley de Justicia y Paz con beneficios para los actores armados de las Autodefensas Unidas de Colombia.

La experiencia colombiana es diferente a los casos que se han visto a lo largo de la historia iberoamericana, ya que el proceso de paz y reconciliación nacional se está desarrollando como lo menciona Pizarro (2008), “con grupos armados no derrotados en el campo de batalla, aplicando justicia”. Es decir, en este caso la justicia no se aplica años después sobre un periodo determinado y sobre delincuentes que aún hacen parte de la sociedad. A pesar del amplio debate y de las críticas sobre el tema de la Ley de Justicia y Paz, este país ha creado la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para reparar las víctimas de un conflicto que tiene más de 50 años, con componentes sociales fundamentales que incluían parte importante de las lecciones aprendidas de las comisiones de otros países.

La Comisión, por medio de un proceso participativo, elaboró recomendaciones y los criterios referidos al acceso a la justicia, el esclarecimiento judicial, la identificación y prueba de los daños sufridos por las víctimas con el fin de ofrecer una reparación integral, y al vínculo entre los daños y las medidas de reparación, guardando equilibrio con la justicia. Es una reparación que como concepto incluye la necesidad de inclusión de la justicia transicional en el proceso y de las reformas institucionales, el esclarecimiento de la verdad, la reconstrucción de la memoria histórica, y el balance entre las reparaciones materiales y las simbólicas, y entre las reparaciones individuales y colectivas (CNRR, 2007).

A pesar de las diferencias entre el conflicto interno colombiano y las dictaduras o los gobiernos militares del resto de Iberoamérica, ambos guardan tendencias similares en cuanto a las soluciones con las que se perdonan los crímenes, en las que las violaciones a los derechos humanos son frecuentes y en las que se ha intentado la reparación de las víctimas. Sin embargo, el concepto de reparación integral que se está aplicando en Colombia se constituye como un ejemplo importante debido a los casos masivos de restitución que se están aplicando en la actualidad, y que podrían ser trasladados a otros casos de Iberoamérica, haciendo uso de las Comisiones de la Verdad de los respectivos países y dentro del marco de la justicia transicional que evite el desbordamiento del aparato judicial de cada uno de ellos.

¿En qué ha consistido esta reparación integral? Consiste en varios procesos: la *restitución* de la vida de la víctima a su situación anterior a la violación, la *indemnización* generalmente económica, la *rehabilitación* de su integridad legal, física y moral, la *satisfacción* relacionada con el restablecimiento de la dignidad de la víctima y la difusión de la verdad, y, finalmente, *las garantías de no repetición* de la violación (CNRR, 2007). Todo esto dentro de un periodo de tiempo correspondiente al número de casos por reparar o plazo razonable como es llamado por la justicia, y en gran parte, a las capacidades del aparato financiero y judicial de cada país, sin dejar atrás los criterios de satisfacción plena, efectividad judicial, rapidez y justicia.

Las reparaciones deberán tener en cuenta la participación de efectiva de las víctimas y sus necesidades e intereses, deberán estar basadas en el esclarecimiento de la verdad, en el cumplimiento de la obligación de investigar, en la proporcionalidad respecto al daño cometido, en la equidad de género y en las diferencias culturales de las víctimas que garanticen el principio de no discriminación. Además, podrían ser asignadas tanto a individuos como a colectivos, y depender tanto del Estado como de los propios victimarios.

Los criterios en los que están fundamentadas estas reparaciones toman como marco jurídico tanto la legislación nacional como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su tribunal internacional de derechos humanos como máxima autoridad judicial del sistema interamericano.

En ellos se enfatiza en la correlación entre los daños, ya sean materiales al patrimonio de la víctima o inmateriales, y las medidas de reparación impuestas para suprimir, moderar o compensar los efectos de las violaciones cuando éstas cumplen los siguientes requisitos: “a) ser existentes; b) ser directamente atribuibles a la violación; y c) haber creado un daño que no puede ser reparado totalmente con la cesación de la acción que causa la violación” (CNRR, 2007, p. 136).

Adicionalmente, la CIDH, por medio de sus sentencias en casos como la Masacre de Mapiripán, la de Ituango, el caso de Juan Humberto Sánchez o el caso Tibi, entre otros, ha establecido diferentes tipos de vulnerabilidad de las víctimas en las que se da prioridad a la reparación de casos en los que están involucradas víctimas privadas ilegal o arbitrariamente de la libertad, víctimas con discapacidad mental, menores de edad, mujeres embarazadas y cabeza de hogar, personas de la tercera edad, comunidades indígenas y víctimas en condiciones de extrema pobreza (CNRR, 2007).

Tanto a las víctimas directas como indirectas de los hechos, ya sean especialmente vulnerables o no, se les deberá valorar el sufrimiento padecido a causa de las violaciones, ya sean padecimientos psicológicos, emocionales, físicos, espirituales, económicos o sociales, dentro de los que la corte considera la afectación de la autoestima, terror o miedo intenso, en los casos de las familias, recuperación del cuerpo del ser querido sin vida o en estado deplorable, imposibilidad de enterrar apropiadamente a los seres queridos, en otros casos, estigmatización social, exilio, afectación de las posibilidades de estudio o laborales, afectación del tejido social, y otros relativos a la obstaculización para obtener justicia, que en un número representativo de casos se consideran como irreparables (CNRR, 2007).

La gran variedad de vertientes que implican efectos negativos causados por las violaciones de derechos humanos agravan aún más el hecho de otorgar amnistías en estos casos. Por ello, las amnistías se convierten en una alternativa sin fundamento jurídico y sin fundamento social en sociedades que necesitan un Estado sólido que les garantice justicia.

Fundamentalmente, y después de analizar este marco, gran parte de las reparaciones otorgadas después de los procesos de amnistía en Iberoamérica deberían ser reevaluadas y deberían verse protegidas por nuevos marcos legales internos que garantizaran una protección integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos, pero sobretodo por una auténtica voluntad del Estado de generar los cambios. Sin penalización a los delincuentes y sin reparación a las víctimas no se puede hablar de reconciliación nacional definitiva. Sin justicia no hay equilibrio.

Conclusiones

Las amnistías en Iberoamérica nacen en el periodo de las dictaduras y regímenes militares en Iberoamérica, en algunos casos a manera de autoamnistías y en otros, desde los nuevos gobiernos democráticos entrantes. A pesar de que el objetivo inicial de las mismas era alcanzar la reconciliación nacional, en muchos casos se llevaron a cabo para mimetizar masivas violaciones de los derechos humanos, para proteger a los perpetradores de dichos crímenes o para evitar grandes procesos de reparación para los cuales no estaban preparados los Estados ni institucional, ni financieramente. Ante esta situación, la justicia que esperaban las víctimas se fue convirtiendo en la perpetuación de la impunidad. Con estos hechos se profundizó el inconformismo social con el Estado y se fueron dilatando los procesos de reconciliación nacional.

Con estas leyes se agilizaron procesos masivos de violación a los Derechos Humanos y se amnistiaron delincuentes en nombre del perdón y el olvido y de la necesidad de paz nacional. Hasta la década de los noventa la lista de casos de impunidad fue creciendo cada vez más hasta que se hizo indispensable la participación de la comunidad internacional.

La presión de la sociedad civil y las violaciones del Derecho Internacional impulsaron la intervención de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, y finalmente la intervención jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que con sus sentencias en diferentes países iberoamericanos sentó un precedente de castigo a los Estados que habían amnistiado violaciones a los derechos humanos.

Aunque algunos países han trabajado internamente para reparar los daños a favor de una reconciliación nacional real y sostenible, en la mayoría de países como es el caso chileno, las acciones no han sido definitivas. En este sentido, además de las sentencias y las declara-

ciones de los organismos internacionales, las Comisiones de la Verdad han jugado un papel fundamental a la hora de impulsar una reconciliación definitiva. Sin embargo, las reparaciones no han sido hechas a profundidad y se han quedado en el ámbito económico, dejando por fuera las necesidades e intereses de las víctimas y la penalización de los culpables.

Los procesos de pacificación y reconciliación nacional deberán entrar en una nueva etapa, en la que haya perdón pero también justicia como deber del Estado y como derecho de las víctimas. Las Comisiones de la Verdad se constituyen como una etapa evolutiva más allá de la aplicación de amnistías. Con ellas se pretende esclarecer la verdad. Sin embargo, mientras la amnistía siga siendo una herramienta de solución, la impunidad puede seguir siendo una causa del estancamiento de la reconciliación nacional.

Comprobada la impunidad generada por las leyes de amnistía, solo queda esperar que los países que cuentan con este recurso busquen la profunda democratización de sus sistemas, trabajen en una mayor transparencia en la justicia, se adapten a las normas y exigencias internacionales, y logren procesos de reconciliación nacional en los que las víctimas y la sociedad reciban justa reparación.

Esta reparación deberá estar fundamentada en la legislación internacional, en especial en los criterios establecidos por la CIDH y en soportes nacionales, acompañados por la firme voluntad de los Estados de restitución a las víctimas, de penalización de los culpables y de difusión de la verdad, con el fin de lograr reconciliaciones nacionales reales.

Bibliografía

ABAD YUPANQUI, S. (2001). *Amnistía vs. Derechos Humanos. Buscando Justicia*. Madrid: Instituto de derecho público comparado, Universidad Carlos III de Madrid. Obtenida el 24 de febrero de 2008, de <<http://turan.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/05-11-foro-peruamnistia.htm>>

ACNUR (2006). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención*. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la tortura. Guatemala. Obtenida el 14 de abril de 2008, de <<http://www.acnur.org/pais/docs/1542.pdf>>

Amnistía Internacional (2005). *Colombia: La Ley de Justicia y Paz garantizará la impunidad para los autores de abusos contra los derechos humanos*. Obtenida el 24 de febrero de 2008, de <<http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR23/012/2005/4029922e-a2c711dc-8d74-6f45f39984e5/amr230122005es.html>>

CASSEL, D. (1997). Lessons from the Americas: Guidelines for international response to amnesties for atrocities. En *Law and Contemporary Problems*, Vol. 59, No.4. Obtenida el 2 de abril de 2008, de <[http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?59+Law+&+Contemp.+Probs.+197+\(Fall+1996\)](http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?59+Law+&+Contemp.+Probs.+197+(Fall+1996))>

Centro de Estudios Miguel Enríquez, CEME. (2006). AFDD: Condena al Estado chileno es "histórica", LN 14 de Octubre de 2006. Dossier de Prensa. Archivo de Chile. Santiago de Chile: CEME.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR (2008). Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Obtenida el 9 de marzo de 2008, de <<http://www.cnrr.org.co>>

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR (2007). *Recomendación de criterios de reparación y de proporcionalidad restaurativa*. Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Obtenida el 8 de abril de 2008, de <<http://www.cnrr.org.co/>>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001). *Caso Barrios Altos, Chumbipuma Aguirre y otros Vs. Perú, sentencia del 14 de marzo de 2001*. Obtenida el 11 de abril de 2008, de <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/BASES/jurisp/barrios.htm>

Declaración de las Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1992. Consultado el 10 de abril de 2008, en <<http://www.memoriacatalunya.org/documents/doc80.htm>>

Extinción de la responsabilidad (2007). Obtenida el 24 de febrero de 2008, de <<http://an>

drealou.wordpress.com/2007/11/26/la-extincion-de-la-responsabilidad-penal/>

JOINET, M. (1996). *La administración de la justicia y los derechos humanos de los detenidos. Organización de las Naciones Unidas, ECOSOC, Comisión de Derechos Humanos*. Obtenida el 4 de marzo de 2008, de <<http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html>>

LIRA, E. (2004). *Del reconocimiento a la reparación*. La Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. Santiago de Chile: Centro de Estudios Miguel Enríquez, CEME. Obtenida el 10 de marzo de 2008, de <http://www.archivochile.com/Derechos_humanos/com_vallech/prensa_varios/hhddgobotros0003.pdf>

Ministerio del Interior de Chile (2008). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Informe Rettig)*. Santiago de Chile: Programa de Derechos Humanos, Ministerio del Interior. Obtenida el 10 de marzo de 2008, de <http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala (2008). *Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)*. Ciudad de Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores. Obtenida el 4 de marzo de 2008, de <http://www.minex.gob.gt/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=258>

Moscoso del Prado, J. (1991). *Responsabilidad. Derecho Penal*. Madrid: Ediciones Rialp. Obtenida el 4 de marzo de 2008, de <http://www.canalsocial.net/GER/ficha_GER.asp?id=5102&cat=Derecho>

Naciones Unidas. (1995). *Consideration of reports submitted by status parties under article 40 of the covenant. Contents of the human rights Committee*. Argentina. CCPR/C/79/Add.46; A/50/40, p.144-165. Obtenida el 4 de marzo de 2008, de <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/521b4407bebc0f3cc12563f00051a9b?Opendocument>>

Nogueira Alcalá, H. (2005). *Decreto Ley de amnistía 2.191 de 1978 y su armonización con el derecho internacional de los derechos humanos*. Revista de derecho Valdivia, V.18, No 2, Diciembre, P.107-130. Chile: Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1948). *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*. Obtenida el 10 de abril, de <http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/p_genoci_sp.htm>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1973). *Resolución 3074 (XXVIII) de la Asamblea General, de 3 de diciembre de 1973*. Obtenida el 10 de abril, de <http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/p_extrad_sp.htm>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1984). *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Consultado el 10 de abril, <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm>>

Pizarro Leongómez, E. (2008). *¿Ley de amnistía para el Eln?*. El Tiempo. Bogotá. Obtenida el 12 de marzo de 2008, de <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/eduardopizarroleongomez/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3256426.html>

Pizarro Leongómez, E. (2006) *Revolcón a Ley de Justicia y Paz*. El Espectador. Bogotá, 14 de agosto de 2006. Obtenida el 13 de marzo de 2008, de <<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/pizarro.html>>

Requejo Pajés, J. (2001). *Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español*. Revista Electrónica de Historia Constitucional, No 2. Obtenida el 14 de abril de 2008, de <<http://hc.rediris.es/02/Numero02.html?id=03>>

Verona Badajoz, A. (2007). *Impunidad y Derechos Humanos en América Latina: Análisis en base al caso argentino. Perú: Consorcio Justicia viva*. Obtenida el 23 de febrero de 2008, de <http://www.justiciaviva.org.pe/documentos_trabajo/doc03.doc>

ZUPPI, A. (2001). *En busca de la memoria perdida: las leyes de amnistía y la impunidad de crímenes de lesa humanidad*. Universitat des Saarlandes. Obtenida el 24 de febrero de 2008, de <<http://www.abogarte.com.ar/memoriaperdida.html>>

www.cantabriacoopera.org



**GOBIERNO
de
CANTABRIA**

VICEPRESIDENCIA

Dirección General de Asuntos Europeos
y Cooperación al Desarrollo

