



**12ª Asamblea Plenaria de ParlAmericas
“Legislando para la Prosperidad con
Equidad”**

**Ciudad de Panamá, Panamá
3 al 5 de septiembre de 2015**



12^a Asamblea Plenaria de ParlAmericas “Legislando para la Prosperidad con Equidad”

**Del 3 al 5 de septiembre de 2015.
Ciudad de Panamá, Panamá.**

Serie América Latina No. 146.

ÍNDICE

1.- Agenda de trabajo 38ª Reunión del Consejo de Administración	5
2.- Agenda de trabajo 12ª Asamblea Plenaria	6
3.-Resumen Ejecutivo	9
4.- Perfiles.	13
• Senadora Marcela Guerra, Presidenta de ParlAmericas	
• Asambleísta Javier Ortega, Asamblea Nacional de Panamá	
• Jennifer Simons, Presidenta de la Asamblea Nacional de Surinam y presidenta del Grupo de Mujeres Parlamentarias.	
• Asambleísta Rubén de León, Asamblea Nacional de Panamá	
5.- Material de apoyo Panel 1	19
• Educación y Competencias para un Crecimiento Inclusivo en América Latina.	
• Agenda de Salud de la Américas 2008-2017.	37
• Salud y Seguridad Social: Un Breve Comparativo de Cinco Países de América Latina.	47
• Energía: Abasteciendo el Crecimiento de las Américas.	79
• El Componente Ambiental del Desarrollo con Igualdad.	87
6.- Material de apoyo Panel 2	99
• El Incremento de la Migración Regional en América Latina y el Caribe-	
• Las Amenazas a la Seguridad en América Latina	109
• Democracias Representativas en Crisis. Democracia Participativa y Mecanismos de Participación Ciudadana como Opción.	129
• Sobre la Idea de Gobernabilidad Democrática en América Latina.	147
7.- Anexos	
• Declaración de Encuentro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos, Parlamentos de Integración y Foros Parlamentarios	161
• Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género	167

38ª Reunión del Consejo de Administración
Ciudad de Panamá, Panamá
3 de septiembre de 2015

Lugar: *Hotel El Panamá*

12:00-14:00 Almuerzo del Consejo de Administración (Salón Coral)

14:00-14:20 Apertura de reunión

- ✓ Bienvenida
- ✓ Revisión y aprobación de la Agenda
- ✓ Aprobación del Reporte de la 37ª Reunión del Consejo de Administración

14:20-14:40 Novedades sobre las últimas actividades de los miembros del Consejo

14:40-15:10 Red de Transparencia

- ✓ Presentación del documento final del VI Encuentro de la Red
- ✓ Resolución

15:10-15:40 Novedades del Grupo de Mujeres Parlamentarias (GdMP)

15:40-16:00 Asamblea Plenaria

- ✓ Novedades del anfitrión
- ✓ Elecciones
- ✓ Posición de observadores (Turquía)

16:00-16:30 Pausa y foto oficial

16:30-17:30 Informe de la Secretaría Internacional

- ✓ Informe financiero
- ✓ Proyecto DFATD (Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo del gobierno de Canadá).
- ✓ Proyecto Haití
- ✓ Oportunidad para un nuevo proyecto de Transparencia
- ✓ Contribución a la reunión Beijing + 20 en Ecuador
- ✓ Calendario de Actividades
- ✓ Memorando de Entendimiento GOPAC
- ✓ Memorando de Entendimiento ONU Mujeres

17:30-17:45 Palabras de la Presidenta saliente del GdMP

17:45-18:00 Otros Asuntos y cierre de la reunión



Agenda Preliminar 12a Asamblea Plenaria
Legislando para la Prosperidad con Equidad
4 y 5 de septiembre | Ciudad de Panamá, Panamá

Todas las actividades se llevarán a cabo en el Hotel El Panamá, a menos que se notifique lo contrario.

Jueves 3 de septiembre

Durante el día	Llegada de los participantes; transporte del aeropuerto al hotel
9:00 am – 12:00 pm	Reunión del Comité de Planeamiento Estratégico de ParlAmericas (<i>Salón Zafiro</i>)
12:00 pm – 2:00 pm	Almuerzo (<i>Salón Coral</i>)
2:00 pm – 6:00 pm	Reunión del Consejo de Administración de ParlAmericas (<i>Salón Zafiro</i>)
7:00 pm – 9:00 pm	Recepción de bienvenida para todos los delegados (<i>Salón Bellavista, piso 9</i>)

Viernes 4 de septiembre

8:15 am – 8:45 am	Registro
9:00 am – 9:45 am	Inauguración de la 12a Asamblea Plenaria (<i>Salón Diamante</i>)
Palabras de bienvenida:	<ul style="list-style-type: none">• Javier Ortega, Diputado de la Asamblea Nacional de Panamá y anfitrión de la 12^a Asamblea Plenaria• Marcela Guerra, Senadora de México y Presidenta de ParlAmericas• Jennifer Simons, Presidente de la Asamblea Nacional de Surinam y Presidenta del Grupo de Mujeres Parlamentarias• Rubén de León, Presidente de la Asamblea Nacional de Panamá
9:45 am – 10:00 am	Fotografía Oficial
10:00 am – 10:30 am	Primera Sesión de la Asamblea Plenaria <ul style="list-style-type: none">• Aprobación de la Agenda• Reporte anual de ParlAmericas, presentado por la Presidenta de ParlAmericas• Palabras del Presidente de la Asamblea Plenaria• Presentación de resoluciones/recomendaciones del Consejo de Administración• Anuncio del Procedimiento de elecciones• Firma del Memorando de Entendimiento con ONU Mujeres
10:30 am – 11:00 am	Conferencista Isabel Saint Malo de Alvarado, Vicepresidenta de Panamá y Ministra de Relaciones Exteriores (por confirmar)

11:00 am – 11:30 am Pausa
11 :30 am – 1:00 pm **Panel I.** “Educación, Salud, Energía y Medio ambiente: Estudios de casos legislativos

Moderador/a: (Por confirmar)

Intervención panelista – Parlamentario/a (Educación)
Intervención panelista – Parlamentario/a (Salud)
Intervención panelista – Parlamentario/a (Energía)
Intervención panelista – Parlamentario/a (Medio Ambiente)

Panel de discusión

Sesión de preguntas y respuestas

1:30 pm – 3:00 pm Almuerzo (*Salón Panamá*)

3:00 pm – 3:30 pm **Presentación en Sensibilidad de Género por la Unión Interparlamentaria**

3:30 pm –6:00 pm **Consulta Estratégica: Parte I**

Información general sobre "Mejora de la Eficacia de los Parlamentos de América Latina y el Caribe

Discusiones en mesas redondas

7:30 pm Encuentro en el lobby del hotel para transporte a la Cancillería

8:00 pm – 10:00 pm Cena en la Cancillería

Sábado 5 de septiembre

9:00 am – 10:30 am **Panel II.** “Migración, Seguridad, Participación ciudadana y Gobierno democrático: Estudios de casos legislativos”

Moderador/a: (por confirmar)

Intervención panelista – Parlamentario/a (Migración)
Intervención panelista – Parlamentario/a (Seguridad)
Intervención panelista – Parlamentario/a (Participación Ciudadana)
Intervención panelista – Parlamentario/a (Gobernabilidad Democrática)

Panel de discusión

Sesión de preguntas y respuestas

10:30 am – 11:00 am **Intercambio entre organizaciones internacionales y parlamentarias/os**

11:00 am – 11:30 am Pausa

11:30 am – 1:30 pm **Consulta Estratégica: Parte II**

Discusiones en mesas redondas

1:30 pm – 3:00 pm	Almuerzo y Votación (<i>área de la piscina</i>)
3:00 pm – 5:30 pm	Visita oficial al Canal de Panamá
5:30 pm – 6:00 pm	Reporte de progresos de los representantes de la delegación
6:00 pm – 6:30 pm	Clausura Oficial de la Asamblea Plenaria <ul style="list-style-type: none"> ▪ Resultado de las elecciones ▪ Anuncio del país anfitrión de la 13ª Asamblea Plenaria ▪ Lectura de la Declaración de Compromiso ▪ Palabras de clausura: Diputado de Panamá y anfitrión de la Asamblea Plenaria Javier Ortíz, Senadora de México y Presidenta de ParlAmericas, Marcela Guerra
8:30 pm	Cena de clausura

RESUMEN EJECUTIVO

En la 11a Asamblea Plenaria de ParlAmericas denominada “Integración de la sostenibilidad” que se llevó a cabo del 25 al 27 de septiembre de 2014 en Santiago de Chile se abordaron los temas: “La transparencia y la Rendición de Cuentas en la Gestión Parlamentaria”, “Mayor Incorporación de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación”, “Responsabilidades y Participación del Hombre”, así como “Atención Médica de la Mujer”.

Como resultado de los talleres y grupos de trabajo se emitieron las siguientes resoluciones:

- a) Parlamentos Abiertos.- Promover la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación para elaborar iniciativas de formación e información parlamentaria”, promover la participación ciudadana en los procesos legislativos; e impulsar la transparencia en las entidades que manejen fondos públicos.
- b) Responsabilidad y Participación del hombre.- Promover la igualdad de sexos en todas las esferas de la vida familiar y comunitaria.
- c) Rendición de Cuentas.- Procurar una mayor incorporación de nuevas tecnologías de la información y comunicación en favor de la transparencia.
- d) Salud de la Mujer y Maternidad sin Riesgos.- Promover la salud de las mujeres y la maternidad sin riesgos a fin de lograr una reducción rápida y sustancial de la morbilidad y mortalidad materna de los países.

En la 12ª Asamblea Plenaria del ParlAmericas que se llevará a cabo los días 4 y 5 de septiembre del 2015, en la Ciudad de Panamá, bajo el tema “Legislado para la Prosperidad con Equidad”, los parlamentarios expondrán casos específicos en temas como Educación, Salud, Energía y Medio Ambiente, Migración, Seguridad, Participación Ciudadana y Gobernabilidad Democrática. Además se dará información general sobre el tema “Mejora de la Eficacia de los Parlamentos de América Latina y el Caribe”.

En esta carpeta se incluye los documentos: “Sobre la Idea de la Gobernabilidad Democrática en América Latina”; “Las Amenazas a la Seguridad en América Latina”; El Incremento de la Migración Regional en América Latina y el Caribe”, “Democracias Representativas en Crisis. Democracia participativa y Mecanismos de Participación Ciudadana como Opción”, “Educación y Competencia para un crecimiento inclusivo en América Latina”, Energía: Abasteciendo el crecimiento de las Américas”, “Salud y Seguridad Social: Un breve comparativo de cinco países de América Latina” y “El Componente Ambiental del Desarrollo con Igualdad”:

En el artículo sobre la Idea de la Gobernabilidad Democrática en América Latina, el autor trata de estructurar el significado de la gobernabilidad como estabilidad del sistema político, diferenciando la gobernabilidad democrática de aquella no

democrática (o autoritaria). Se señala que la gobernabilidad democrática, se refiere a las formas y el cómo se ejerce el poder político democráticamente, no tanto como una categoría absoluta. El autor refiere que en América Latina esta temática debería entenderse como producto de las transiciones a la democracia y como agenda del contexto de los procesos de consolidación y/o des consolidación en toda la región en el siglo XXI, pero también a la luz de los cambios en el contexto internacional (multipolarismo vs. unipolarismo).

En el análisis se proponen cuatro ejes analíticos de la gobernabilidad democrática como son:(1) representatividad y de la legitimidad del acceso a los poderes, ejecutivo y legislativo, por medio de reglas democráticas, y el accountability del poder público; (2) la cohesión social, la sociedad civil y la participación; (3) el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo, y (4) la influencia de la dinámica internacional en los procesos internos, el papel que desempeñan los países latinoamericanos sobre todo en el comercio internacional y los esquemas de integración económica.

El documento sobre el Incremento de la Migración Regional en América Latina fue elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). En él se analiza el stock y los flujos de la migración intrarregional señalando datos que identifican la tendencia creciente a la migración intrarregional. Según el autor, dicha tendencia se mantiene entre países vecinos: prácticamente los corredores más nutridos numéricamente se dan entre los países que comparten fronteras. Además se analiza de manera general cómo los principales espacios de diálogo de integración regional, en materia económica y migratoria, han abordado y avanzado en las discusiones en el tema de migración, desarrollo y derechos humanos.

En el artículo de Juan Emilio Cheyre, denominado “Las Amenazas a la Seguridad en América Latina América Latina” *el autor asegura que América Latina ha salido de la crónica de inestabilidad política y económica que la caracterizó por décadas. Sin embargo, la región se ha convulsionado en términos de seguridad especialmente en Centroamérica y el Caribe. Han surgido nuevas amenazas a la seguridad que no eran consideradas por las visiones tradicionales en esta materia. Tienen varios orígenes configurándose una situación que afecta internamente a los Estados. Ello ha producido desconfianzas de la población hacia las instituciones policiales, judiciales y políticas. Este nuevo escenario constituye uno de los mayores desafíos para los gobiernos de la región que deben buscar soluciones a este problema.*

En el artículo denominado “Democracias representativas en Crisis. Democracia Participativa y Mecanismos de Participación Ciudadana como Opción” se analiza el sistema de representación desde su origen y desenvolvimiento hasta la primera década del siglo XXI. El análisis se desenvuelve en las perspectivas sociológica y jurídica. En el documento se plantea el papel que han jugado los partidos políticos y la forma en que han contribuido a la formación y operación de los órganos de representación, para llegar hasta el momento actual en el que compiten otras organizaciones sociales con los partidos políticos, produciendo en ellos un desgaste

y un grado de deslegitimación. Se estudia el concepto de espacio público y las candidaturas independientes que pueden surgir con apoyo en las organizaciones de la sociedad civil (OSC'S) y con la red de Internet.

La carpeta incluye también un documento de la CEPAL y la OCDE sobre las “Perspectivas Económicas de América Latina” de mayo de 2015, que en sus capítulos 4 y 5 desarrolla la hipótesis de que *la educación debe ser percibida no solo como un motor del crecimiento económico, sino también de inclusión social y reducción de la desigualdad*. Aseguran que entender la educación como un vector de mayor cohesión social y de crecimiento inclusivo es crítico para América Latina, dado que su trayectoria de desarrollo se verá en gran parte vinculada a las políticas en este campo. En este sentido, una mayor y mejor inversión en educación es una prioridad para los países de la región con el fin de seguir impulsando una mayor cobertura acompañada de mayor calidad.

Para el tema de Energía se incorpora el escrito denominado “Energía: Abasteciendo el Crecimiento de las Américas” que aborda las principales oportunidades que se presentan en América Latina y el Caribe (ALC) en el sector energético y el papel que deberá tener el sector privado. Entre las principales oportunidades se incluyen: aumentar la eficiencia energética, proveer acceso de energía moderna con calidad y confiabilidad y con precios asequibles para todos los hogares, diversificar la matriz energética, profundizar la integración energética regional, lograr la sostenibilidad financiera y la sustentabilidad ambiental y social. El sector privado, por su parte, aportará los insumos principales para avanzar en la superación de los retos identificados mediante: la incorporación y/o entrenamiento de capital humano calificado, la creación de productos financieros adaptados a las realidades de la región, la identificación y transferencia de tecnologías más eficientes y el diseño de modelos de negocios innovadores.

En materia de salud, se incluye la información relativa a la Agenda de la Salud de las Américas 2008 – 2017, producto de la reunión de Ministros y Secretarios de Salud, celebrada en la Ciudad de Panamá, el día 3 de junio de 2007, la cual refleja el interés de cada uno de los países por trabajar en conjunto y solidariamente en favor de la salud y el desarrollo. Además se agrega el escrito “Salud y Seguridad Social: Un breve comparativo de cinco países, en donde se parte de la premisa de que alrededor de 20 países latinoamericanos han emprendido procesos tendientes a reformar su modelo de salud en los últimos años.

En cuanto al tema ambiental, se agrega el documento “El Componente Ambiental del Desarrollo con Igualdad”, en donde se exponen dos ideas principales: la primera trata de la relación entre el modelo de desarrollo de la región y los problemas ambientales y de los nuevos desafíos al bienestar en la región relacionados con la degradación ambiental, entre los cuales se encuentran el cambio climático, el riesgo de desastres y los desafíos urbanos. La segunda trata específicamente de los patrones de consumo, que reflejan y a la vez contribuyen a la persistencia de las desigualdades en la región y tienen implicaciones importantes para la cuestión energética, la gestión de residuos sólidos y la salud, entre otros.

Como anexo se encuentra la Declaración del Encuentro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos, Parlamentos de Integración y Foros Parlamentarios, que se llevó a cabo el 7 de agosto de 2015 en la Ciudad de Santiago, Chile, y que recoge los avances de la Red Parlamentaria Interamericana Pro Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad (RPI).

1.- Perfiles



SENADORA MARCELA GUERRA CASTILLO PRESIDENTA DEL PARLAMERICAS

- ✓ Nació y vive en Monterrey, Nuevo León.
- ✓ Estudió Administración de Empresas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).
- ✓ Historia de la Civilización por la Universidad de París “Sorbonne” y el Instituto Católico de París.
- ✓ Curso Internacional de Derecho Electoral por la Facultad de Estudios Superiores Aragón, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- ✓ *Harvard Kennedy School*, Cambridge, Massachusetts, EE.UU. Curso “Oportunidad y Desafíos del Futuro de México: estrategias de Liderazgo y Desempeño”.
- ✓ Actualmente estudia la Maestría en Derecho Constitucional por la UNAM.

Cargos:

1. Senadora de la República, por el estado de Nuevo León para las 62 y 63 Legislaturas,

- (a) **Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte,**
- (b) **Presidenta del Foro Continental Parlamentarios por las Américas “ParlAmericas”.**

- ParlAmericas se compone de las legislaturas nacionales de los 35 estados independientes de las Américas. Tiene el objetivo mejorar y reforzar los procesos democráticos nacionales y hemisféricos, aportando un foro de liderazgo que canalice el debate continuo sobre cuestiones clave que constituyen una preocupación común en todo el continente americano.

- (c) Secretaria de la Comisión de Relaciones Exteriores.
- (d) Miembro de la Comisión de Fomento Económico.
- (e) Miembro de la Comisión de la Defensa Nacional.
- (f) Miembro de la Unión Interparlamentaria, “UIP”. Presidenta del Comité de Redacción del Punto de Urgencia de la UIP.

(g) Miembro de la Delegación Senatorial que acompañan al Ejecutivo Federal en la Negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés).

(h) Miembro de la Red Hemisférica de Parlamentarios y Exparlamentarios por la Primera Infancia, A.C.

2. Diputada Federal en la 61 Legislatura (2009-2012) por el estado de Nuevo León, cabecera Monterrey.

3 Diputada Federal en la 59 Legislatura (2003-2006) por el estado de Nuevo León, cabecera Monterrey.

4. Diputada Local de la 69 Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León (2000-2003).

- ✓ **Secretaria General de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, “CNOP”, de Nuevo León por el PRI.**
- ✓ **Presidenta de la organización Bienestar y Vida, A.C.**
- ✓ **Colaboradora de opinión en Televisa Monterrey.**
- ✓ **Panelista en el Programa “Según Ellas”, en Milenio Televisión.**
- ✓ **Autora de los libros:**
 - **“Crisol del Temple-La Historia de la Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey”, 1999**
 - **“Manual y Guía para las familias que viven en la discapacidad”, 1999.**



JAVIER O. ORTEGA S.

DIPUTADO DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ

Nació en 15 de septiembre de 1960, en la provincia de Bocas del Toro, en Panamá.

Licenciado en Periodismo y técnico de Comunicación Radiofónica. También cuenta con una maestría en Docencia Superior.

Actualmente es Diputado del Circuito 8-8 (San Francisco, Río Abajo, Juan Díaz y Parque Lefevre) por el Partido Revolucionario Democrático, el cual es fundador.

Es también el representante de Panamá en la OCLAE, dirigente estudiantil, y miembro del Comité Ejecutivo de FENASEP y del Directorio Nacional.

Fue siete veces miembro del Secretariado de la Juventud, y presidente de las comisiones de Asuntos Municipales, de Relaciones Exteriores, y de Comercio, en 2014.



DRA. JENNIFER SIMONS
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE SURINAME

La Dra. Simons, miembro de la Asamblea Nacional de Surinam, ingresó al mundo de la política por primera vez en 1996 como representante del Partido Nacional Democrático y desde entonces ha sido electa cuatro veces para integrar el Parlamento. Ocupa el puesto de Presidenta de la Cámara desde 2010.

La compasión que siente por las personas la llevó a estudiar medicina y se ha desempeñado activamente como médica, profesora universitaria y encargada de la formulación de políticas en temas de salud pública. Además, cuenta con una amplia experiencia en innovación y desarrollo en materia de educación, que incluye la creación de EDUCONS, una ONG que promueve las tecnologías de la información y la comunicación. Asimismo, fue quien introdujo la formación a distancia en Surinam.

Después de asumir como Presidenta de la Cámara, la Dra. Simons creó el Programa de Fortalecimiento Institucional y la *Association of Parliamentarians for the Development of Children and Youth* (Asociación de Parlamentarios para el Desarrollo de la Niñez y la Juventud).



H.D. RUBÉN DE LEÓN SÁNCHEZ
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ

Trayectoria Política

- Miembro del Partido Revolucionario Democrático (PRD).
- Ha sido cuatro veces diputado para los periodos: 1999-2004, 2004-2009, 2009-2014, y 2014-2019.
- Ha sido jefe de bancada del PRD y presidente de la Comisión de Economía y Finanzas de la Asamblea Nacional. Actualmente es miembro de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes de la Asamblea.

5.- Material de apoyo Panel 1

**EDUCACIÓN Y COMPETENCIAS PARA UN
CRECIMIENTO INCLUSIVO EN AMÉRICA
LATINA**

EDUCACIÓN Y COMPETENCIAS PARA UN CRECIMIENTO INCLUSIVO EN AMÉRICA LATINA*

La educación y las competencias tienen un papel fundamental en el desarrollo de los países, mediante la generación de mayor bienestar, inclusión social y progreso económico. Para lograr estos efectos resulta esencial que el Estado impulse las reformas adecuadas. La formación de capacidades debe favorecer y tener en cuenta el vínculo entre la educación y el mercado laboral, pero también favorecer una mejor inserción social en las sociedades democráticas participativas. Así, la educación debe promover la formación integral de la persona para su futura inclusión productiva y social, desarrollando tanto aspectos cognitivos como competencias blandas. Las competencias blandas, o no cognitivas, abarcan ámbitos relacionados con las características de la personalidad (concientización, perseverancia, sociabilidad, extraversión, curiosidad), objetivos, motivaciones y preferencias, que son valorados en diferentes ámbitos y situaciones que van más allá del mercado laboral o de la escuela.

La importancia de la educación, el conocimiento y las competencias para el bienestar se destaca en varias dimensiones. Aparte de su valor intrínseco, la educación tiene un efecto positivo en las condiciones materiales de los individuos, su salud física y mental, su conciencia cívica y su capacidad para participar en sociedad (OCDE, 2011). Una buena educación mejora la posibilidad del individuo de encontrar un trabajo, y hace que los individuos más educados sean menos vulnerables al desempleo y la informalidad. La educación constituye una de las once dimensiones del marco de bienestar de la OCDE, en el que se analizan tanto el stock de capital humano como su calidad. En el caso de América Latina, el desempeño en educación y la distribución de los resultados educativos entre grupos socioeconómicos, geográficos o de género, sigue siendo más desigual que en los países OCDE, incidiendo en su nivel de bienestar (OCDE/CEPAL, 2014).

El impacto de la educación sobre el desarrollo económico se deriva principalmente de la calidad y el desempeño de las competencias. Los insumos, tales como el promedio de años de escolarización o las tasas de matrícula, pueden diferir entre países, y solo reflejan la cantidad de educación, sin tener necesariamente efectos directos sobre el crecimiento económico (Pritchett, 2006). Estudios recientes insisten en la dimensión de la calidad de la educación y en el desarrollo de las competencias para impulsar el desarrollo económico. Por ejemplo, una mejora de 25 puntos en el examen de PISA (algo menor de lo realizado por Polonia, el país que más incrementó el desempeño en la primera década de 2000), implica una ganancia acumulada durante el ciclo de vida de la generación nacida en 2010 de USD 115 billones para las economías de la OCDE, lo que equivale a cerca de 2.4 veces el PIB de la OCDE (OCDE, 2010a). Una mejora en la educación puede traer

* Extractos del documento Perspectivas Económicas de América Latina 2015. Educación, Competencias e Innovación para el Desarrollo, OCDE/CEPAL/Banco de Desarrollo, 2015, capítulos 4 y 5. Consultado el 25 de agosto de 2015 en la URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37445/S1420759_es.pdf?sequence=1

grandes beneficios económicos para la región Países con una fuerza laboral que tiene mayores competencias consiguen un mayor crecimiento de industrias intensivas en ese insumo (Ciccone y Papaioannou, 2009), y una adopción más rápida de las nuevas tecnologías y de los procesos de producción. Un aumento de una desviación estándar de las competencias cognitivas (medidas a partir de exámenes tipo PISA) está asociado aproximadamente a dos puntos porcentuales adicionales de crecimiento del PIB per cápita (Hanushek y Woessmann, 2012a).

Los efectos económicos de una mejora en la calidad de la educación serían sustanciales para América Latina.

Mientras que los niveles de cobertura son similares a otras economías emergentes, el bajo desempeño de las competencias en América Latina explica en gran parte el lento crecimiento del PIB per cápita con respecto a otras economías, en particular las asiáticas. Si bien el 28% de la diferencia del PIB per cápita de América Latina con respecto a la OCDE se explica por los años de escolaridad, cuando se agrega el desempeño de las competencias, el capital humano explica cerca del 60% de este rezago (Hanushek y Woessmann, 2012b).

Las mejoras en la calidad de la educación van unidas a incrementos de la productividad laboral, incluso después de tener en cuenta el nivel de ingreso per cápita. Una vez se controla por factores centrales para el desarrollo, tales como la calidad de las instituciones, el ambiente macroeconómico, el desarrollo de los mercados financieros, la eficiencia de los mercados, la innovación y la sofisticación así como la logística y la infraestructura, una ganancia de un punto en la calidad de la educación superior y de formación (indicador de 1 a 7) implica una ganancia equivalente al 32% de la productividad laboral de un país. Si bien esto demanda esfuerzos importantes en educación, como que Colombia o Brasil lleguen al nivel del promedio de la OCDE, o que Chile alcance el nivel de Estados Unidos, los beneficios económicos serían directos y elevados.

Calidad y equidad son objetivos que pueden ir de la mano

Una participación más equitativa en la educación puede contribuir a impulsar el crecimiento inclusivo de la región. El derecho a la educación supone aspirar a una educación de calidad y obligatoria que garantice la igualdad e inclusión de los estudiantes (UNESCO, 2005). Con excepción de Colombia y México, los países de América Latina que participaron en PISA 2012 se sitúan en el cuadrante en el que las oportunidades de equidad en educación están por debajo del promedio OCDE. Al mismo tiempo, el desempeño (en matemáticas) es inferior al promedio de la OCDE. De acuerdo a encuestas realizadas a hogares en 2012-2013 (Gallup Organization, 2014), mientras que en los países de la OCDE el 80% de la población considera que los niños tienen la oportunidad de aprender y crecer cada día, en América Latina este porcentaje es cercano solo al 60%. Destacan Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay o Perú, donde menos del 50% considera que existe esta oportunidad.

La calidad y la equidad educativa pueden ir de la mano. Este es el caso de Hong Kong-China, Macao-China o de algunas economías de la OCDE como Corea o Finlandia. Dentro de América Latina, México ha logrado mejorar el desempeño y reducir las inequidades de forma considerable en los últimos años. De forma general, los países que tienen un mejor desempeño en educación secundaria son los que asignan los recursos educativos de forma más equitativa entre las escuelas favorecidas y desfavorecidas a nivel socioeconómico (OCDE, 2013a). El antecedente socioeconómico así como el entorno social son aspectos fundamentales del rendimiento en América Latina. Cerca de un 30% de la variación del desempeño de los estudiantes de secundaria se explica por el estatus socioeconómico del estudiante y de la escuela para la región. Con el fin de impulsar un mayor crecimiento inclusivo de las economías de América Latina, una mejora del desempeño escolar debe ir de la mano de una mayor inclusión.

Para impulsar el desarrollo económico y la inclusión social es necesario analizar otras dimensiones más allá del desempeño de las competencias cognitivas. El desarrollo humano, y en general la inserción económica y social, depende de factores que no necesariamente están ligados a adquirir conocimiento. En Estados Unidos, por ejemplo, estudios realizados sobre el GED (General Educational Development Testing; programa que intenta capturar el conocimiento general y certificar jóvenes al final de la educación secundaria que abandonaron el sistema escolar) arrojan que la inserción en el mercado laboral de los jóvenes certificados a partir del GED no alcanza el nivel de los graduados de las escuelas. El salario, el tipo de empleo, la participación en el mercado laboral y la inserción en la vida social es mejor para los graduados de los colegios con respecto a los que reciben el GED. Gran parte de este resultado se debe a que estos últimos no adquieren competencias blandas o no cognitivas, vinculadas con el desarrollo de habilidades como la apertura a experiencias, la concientización, la extraversión, la amabilidad y la estabilidad emocional (Heckman, Humphries y Kautz, 2014). Tal como se analiza en la siguiente sección, estas habilidades pueden desarrollarse desde temprana edad, y una educación que favorezca su desarrollo tiene resultados positivos en diferentes aspectos, tales como la educación superior, la salud, el mercado laboral y la inserción social.

Hacia una inversión en educación más efectiva para impulsar la cobertura y la calidad

La inversión pública en educación aumentó en las últimas décadas en América Latina, pero se mantiene relativamente reducida en los niveles primarios y secundarios en la mayoría de los países de la región. Durante la última década, algunos países incluso han alcanzado niveles cercanos al promedio de la OCDE, aunque no sea la regla general. Ello es especialmente evidente al analizar el gasto público total como porcentaje del PIB, que supera el 5% frente al 5.6% en la OCDE en 2012. Por ejemplo, mientras que en secundaria el gasto público por estudiante en los países de América Latina representa el 18% del PIB per cápita, en los países OCDE alcanza en promedio un 26%. Esta inversión por estudiante (medida en términos de renta per cápita) es inferior también a la observada en el subgrupo de

países de la OCDE con menor PIB per cápita en 1990, los cuales se asemejan más a la trayectoria de desarrollo de América Latina.

Sin embargo, al estudiar únicamente la inversión pública en educación, se omite que una parte sustancial del financiamiento de la educación en América Latina es privado. La participación privada creció fuertemente en la década de los noventa para alcanzar altos niveles en la última década. Mientras que en los países de la OCDE la proporción del gasto privado en educación corresponde a cerca del 16% del gasto total, en algunos países de América Latina, como Chile (40%) o Colombia (35%), esta participación se duplica (OCDE, 2014a). En 2012, las proporciones de matrículas privadas han sido superiores con respecto a los países de la OCDE: 44% para la educación pre-primaria contra 31% para la OCDE, y 25% para educación primaria, contra un 10% para la OCDE. En la educación terciaria, el rol del sector privado es aún más relevante: el 50% de los estudiantes matriculados en educación terciaria cursan en una institución privada en América Latina, contra el 29% en los países de la OCDE. Esta proporción alcanza niveles muy elevados en Belice (96%), Brasil (71%), Chile (84%), y El Salvador (68%).

En educación primaria y secundaria, la inversión pública alcanza niveles reducidos, con excepción de Bolivia y Brasil para el nivel de primaria y de Argentina para el nivel secundario. El diferencial de gasto entre la región y los países de la OCDE disminuye para la educación terciaria, pero aún quedan retos pendientes en algunos países como Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala o Perú.

Estos modestos niveles de inversión en educación pueden explicar en parte el bajo desempeño de los estudiantes, subrayando debilidades en la calidad del sistema educativo. Así, en algunos países de la región, con el fin de mejorar la cobertura y calidad del desempeño, todavía es necesario incrementar el nivel de inversión pública en educación. Para ello se necesitan mayores ingresos fiscales, que aseguren la sostenibilidad de la deuda pública. Con respecto a la educación preprimaria, salvo en pocas excepciones, como Chile (0.6% del PIB), Cuba (0.9% del PIB) o Venezuela (0.8% del PIB), la inversión pública de los países de la región en porcentaje del PIB se mantiene reducida y representa un 40% menos que el promedio OCDE. Dado que el rendimiento de esta inversión es en general superior a nivel pre-primario que en los niveles más altos de educación, puede sugerirse que la educación pre-primaria debe ser una prioridad en términos de recursos educativos.

La calidad de la inversión requiere mayor atención para ser realmente efectiva.

La efectividad y la adecuada implementación de la inversión en educación importan tanto como su nivel. La eficiencia con la cual estos gastos se ejecutan es crucial, especialmente en periodos en los que el espacio fiscal es reducido. Existe una alta heterogeneidad de la eficiencia de la inversión en educación primaria y secundaria en la región. Los países más ineficientes podrían mejorar, con el mismo número de profesores por alumno, los resultados en educación primaria y secundaria entre un 3-4% y un 9-11%, respectivamente (Salazar Cuéllar, 2014). En educación terciaria,

si bien los niveles de inversión son altos para algunos países como Honduras y México, las tasas de cobertura se mantienen bajas.

Una distribución y uso de recursos óptimos podría alcanzar a la vez objetivos de eficiencia y de igualdad, asegurando que los recursos se están canalizando a donde más se necesitan. Para responder a la pregunta de qué políticas garantizan el uso más eficiente de los recursos escolares para mejorar el desempeño de los estudiantes, la OCDE ha identificado cuatro áreas prioritarias (OCDE, 2013b). Primero, la gobernanza de los recursos empleados en las escuelas: el nivel, las fuentes y el planeamiento de la utilización de los mismos. Segundo, la distribución de los recursos, de acuerdo a los niveles y sectores de la educación, los grupos específicos de estudiantes y los equipos y materiales. Tercero, el uso de los recursos en función de las necesidades de los estudiantes, del tiempo de instrucción, y de los entornos de aprendizaje y enseñanza. Finalmente, la gestión de los recursos, es decir la transparencia y presentación de informes, así como los incentivos para la eficiencia y supervisión en el uso de los mismos. Estos cuatro aspectos pueden contribuir a una mejor efectividad de la inversión en educación, sin necesariamente incrementarla. A continuación se describen las tendencias recientes en términos de cobertura, en particular en educación temprana, así como los logros y desafíos en términos de desempeño en educación secundaria.

La cobertura debe seguir ampliándose, particularmente en la escuela pre-primaria

Los esfuerzos por una mayor cobertura en educación en las últimas décadas han supuesto un aumento considerable de la esperanza de vida escolar, aunque se debe reducir el abandono. A inicios de los años 70 América Latina y el Caribe tenía una esperanza de vida escolar inferior a ocho años, situándose a un nivel inferior a Asia Central, Oriental y el Pacífico, y Europa Central y Oriental. En 2012 esta esperanza de vida supera los trece años para América Latina y el Caribe, y únicamente la superan los países de Europa Occidental y América del Norte (cerca de 17 años en los países de la OCDE). Sin embargo, al finalizar la educación primaria, la tasa de abandono escolar se acerca al 20%, porcentaje elevado con respecto a Europa Central y Oriental, Asia Central y Oriental y el Pacífico, donde esta tasa no supera el 10% (UNESCO-UIS, 2012). Así, evitar el abandono escolar desde la más temprana edad continúa siendo un reto en la región.

Si bien se han realizado esfuerzos considerables para incrementar la cobertura, esta se mantiene reducida en algunos segmentos de educación, en especial iniciales y finales. Las políticas implementadas en las últimas décadas con el fin de incrementar la cobertura en educación han dado sus frutos en la gran mayoría de países de América Latina. Así, la cobertura en educación primaria es cercana al promedio OCDE en la gran mayoría de los países de la región. Aunque se ha reducido la brecha con respecto a los países de la OCDE, la cobertura en educación secundaria continúa siendo inferior en la región y los avances han sido menores a los observados en países asiáticos. China, supera los niveles de cobertura en

secundaria con un incremento cercano al 140% desde 1990, frente a un 50% para América Latina en el mismo periodo. Todavía quedan retos pendientes en los segmentos iniciales y finales del ciclo educativo. Este es el caso de países como Bolivia, Guatemala, Paraguay y República Dominicana para la educación pre-primaria (menos de un 50% de cobertura), o en países como Ecuador, México, Panamá y Perú para la educación terciaria. Inclusive en los países en los que el nivel de cobertura ha aumentado en escuela secundaria, es recurrente la doble o triple jornada escolar, así como el ausentismo de los profesores, lo que equivale a una cobertura menor en número de horas en las aulas con respecto a los países de la OCDE.

Además, la exclusión educativa que puede ser efectiva (estudiantes por fuera del sistema educativo) o potencial (estudiantes dentro del sistema pero con un alto riesgo de abandonar la escuela), sigue afectando los primeros niveles de educación (UNESCOUIS/UNICEF, 2014). Se estima que 21.6 millones de los niños y jóvenes en edad de asistir a la escuela preescolar, primaria o secundaria se encuentran en situación de exclusión efectiva o potencial. La falta de recursos financieros en los hogares afecta el abandono escolar. De acuerdo a encuestas realizadas a hogares en 2012-2013 (Gallup Organization, 2014), cerca del 55% de los hogares de América Latina está preocupado por no poder pagar la educación de sus hijos. La situación de exclusión efectiva es más crítica en edad temprana, donde 14% de los niños no tienen acceso al último año de preescolar o primaria. Igualmente, la exclusión potencial crítica (con mayor riesgo de abandono) en primaria y secundaria es igualmente importante, alcanzando el 15% y 25% de los varones en cada uno de estos niveles. La tendencia de estos indicadores muestra un aumento de la exclusión en preescolar y primaria entre 2008 y 2011, y una ligera caída de la exclusión, efectiva y potencial, en secundaria.

La educación temprana puede tener efectos significativos en la vida adulta, por lo que requiere mayor apoyo

Una mayor cobertura de educación temprana es fundamental dado que su retorno suele superar el de otros grados de educación. El costo de oportunidad de cursar la escuela pre-primaria es muy bajo mientras que el rendimiento potencial de hacerlo es muy alto con respecto a otros niveles de educación. Experiencias en economías desarrolladas, como en Estados Unidos, a partir de los programas Abcedarian y Perry de primera infancia y escuela preescolar respectivamente, arrojan resultados positivos en el desarrollo de las habilidades, que se traducen en una mejor inserción laboral futura (Heckman, 2006). Igualmente, son fundamentales las políticas encaminadas a aumentar la cobertura de la educación pre-primaria en economías emergentes, donde esta se reduce en niveles superiores de educación y en los que la calidad es relativamente baja.

Las experiencias en América Latina revelan importantes efectos positivos de la educación pre-escolar, inclusive después de tener en cuenta el estatus socioeconómico de los hogares. Cursar educación pre-primaria beneficia en más de 40 puntos en PISA con respecto a los que no estudiaron este nivel, lo que equivale

a tener conocimientos de cerca de un año superior de escolaridad secundaria. En particular, en Uruguay, al tener educación pre-primaria, la ganancia mediana del desempeño en educación secundaria es de 13%. Además, la tasa de retorno de invertir en escuela preprimaria es del 14% (Berlinski, Galiani y Manacorda, 2008). En Argentina, los beneficios de una mayor cobertura en educación pre-primaria se observan desde la escuela primaria con mayores rendimientos escolares (Berlinski, Galiani y Gertler, 2009). En otras economías de la región también se observan efectos positivos. En Bolivia, una evaluación del programa PIDI (Proyecto Integral de Desarrollo Infantil) sugiere mejoras en las habilidades cognitivas y las características físicas, así como la culminación de estudios para los beneficiarios, impactando directamente sus ingresos futuros y alcanzando una razón de costo-beneficioso altamente eficiente (Behrman, Cheng y Todd, 2004). Así, los programas encaminados a intervenir desde temprana edad han tenido efectos sustanciales en mejores competencias cognitivas y no cognitivas (como la motivación, perseverancia y tenacidad) que son sin duda fundamentales para el desarrollo en sociedad.

Con el fin de maximizar los beneficios de la educación de primera infancia se requieren políticas que van más allá de la cobertura. Los resultados de los programas en busca de aumentar la cobertura pre-escolar y en particular favorecer a las familias con estatus socioeconómicos bajos pueden tener mayores beneficios. Se requiere una mayor y mejor infraestructura de los centros de cuidado infantil, una mayor duración en la estancia en estos centros y una mejor capacitación de los trabajadores (Noboa y Urzúa, 2010; Bernal et al., 2009). Los beneficios no solo deben medirse en términos de desarrollo nutricional y de mejor desempeño cognitivo. Los esfuerzos desde la primera infancia deben buscar el desarrollo de factores no cognitivos, tales como la concientización, la perseverancia, la sociabilidad y la curiosidad (Heckman, Humphries y Kautz, 2014). Estos elementos tienen repercusiones más allá de la escuela, en el mercado laboral y en otros campos.

El acompañamiento en la planeación, ejecución y revisión de tareas, así como el favorecer interacciones con otros para resolver problemas, tienen beneficios permanentes. Las escuelas preescolares Perry en Estados Unidos o intervenciones específicas en Jamaica son un ejemplo de cómo realizar estimulación temprana a niños de bajo estatus socioeconómico, lo cual proporciona efectos en el largo plazo (Heckman, 2006; Gertler et al., 2013). Estos esfuerzos iniciales deben complementarse a lo largo del ciclo de vida con inversiones futuras de aprendizaje y habilidades de alta calidad.

Mejorar la calidad y el desempeño de las competencias son los principales retos en educación

América Latina presenta importantes deficiencias en el desarrollo de competencias en la educación primaria. El desarrollo de las competencias empieza desde temprana edad y las repercusiones son fundamentales a lo largo de la vida estudiantil y en el mercado laboral. Exámenes realizados a niños de educación

primaria corroboran un bajo nivel de dominio de conceptos o saberes específicos y de desarrollar adecuadamente los procesos cognitivos, entendidos como las operaciones para establecer relaciones con y entre objetos, situaciones y fenómenos. Por ejemplo, en el tercer grado de primaria, solo el 11% de los estudiantes de América Latina que participaron en las pruebas de matemáticas del SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo) en 2006 reconocen la regla de formación de una secuencia numérica. Igualmente, solo el 11% de los estudiantes de sexto grado de primaria que participaron a la misma prueba son capaces de encontrar promedios y resolver cálculos, combinando las cuatro operaciones básicas de los números naturales. Además, se observan altas discrepancias entre los países de la región. Mientras que en Cuba más del 50% de los estudiantes resuelven los problemas mencionados anteriormente, en República Dominicana no se supera el 1% de los estudiantes (UNESCO/LLECE, 2008). Estos resultados subrayan la necesidad de continuar evaluando de forma comparable la calidad de la educación primaria de los países de la región y de analizar las políticas necesarias para impulsar la calidad de educación y reducir las desigualdades de aprendizaje presentes en la educación primaria.

Para analizar el desempeño de las competencias de los estudiantes en educación secundaria de América Latina se tomó como referencia el examen PISA 2012. Cerca de 500 000 estudiantes de 65 países, 31 de los cuales no pertenecen a la OCDE, participaron en esta ronda. En América Latina, ocho países participaron: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay. El enfoque de 2012 fue en matemáticas, rama con una relevancia fundamental para el desarrollo, dada su importancia para describir, explicar y predecir fenómenos, así como contribuir a decisiones informadas en el trabajo y en la vida cotidiana.

El propósito de este examen no es solo reproducir el conocimiento en matemáticas, sino también analizar si los estudiantes pueden extrapolar y aplicar lo que saben de matemáticas en la vida real. Así, las implicaciones para América Latina de un buen desempeño en esta prueba son considerables, dado que estaría ligado a una mejora del uso de las competencias de los individuos en el mercado laboral, favoreciendo el razonamiento matemático en una multitud de situaciones. Esto permitiría fortalecer las competencias en varios sectores en los cuales la región continúa rezagada con respecto a otras economías emergentes.

Aunque América Latina muestra mejoras en el desempeño en secundaria, hay un margen considerable para progresar

La mayoría de los países de América Latina han mejorado más que el promedio de los países de la OCDE en las competencias de educación secundaria. Tomando como referencia la variación anualizada del desempeño en matemáticas de PISA desde el comienzo de la participación de cada país hasta 2012, Brasil y México son los países de la región que han progresado más en este examen (entre 3 y 4 puntos adicionales por año desde 2003), situándose junto con Túnez y Turquía entre los países que han mejorado más en la prueba. Argentina, Chile, Colombia y Perú se han beneficiado de un menor avance, pero todavía positivo (entre 1 y 2 puntos por

año desde 2006 para Argentina, Chile y Colombia, y desde 2009 para Perú). En cambio, Costa Rica y Uruguay han reducido el desempeño entre 1 y 2 puntos por año (desde 2003 para Uruguay y desde 2009 para Costa Rica), un resultado preocupante si se compara al promedio de los países de la OCDE (cuya caída de menor de 1 punto anual).

Igualmente, gran parte de los países de la región han logrado reducir la heterogeneidad del desempeño entre estudiantes. En Brasil y México, la mejora del desempeño en matemáticas entre 2003 y 2012 se relacionó con una disminución de la brecha entre los mejores y peores estudiantes. En 2012, dichos países, junto con Argentina, Colombia y Costa Rica se sitúan dentro de los diez países con menor varianza del desempeño de los países participantes en PISA. En Brasil y México, al igual que en Túnez y Turquía, la mejora del desempeño educativo se concentró en los estudiantes que necesitaban mayor apoyo, los cuales se caracterizan en gran parte de los casos por pertenecer a bajos niveles socioeconómicos. Así, la mejora se hizo a través de una disminución (entre 8 y 11 puntos porcentuales) de los estudiantes con peor rendimiento.

Sin embargo, no todos los países de la región redujeron la variación en el desempeño. En Uruguay, la reducción promedio del desempeño se concentró en los estudiantes con peores rendimientos (aumentó en cerca de 8 puntos porcentuales) con respecto a los estudiantes con mejor rendimiento (reducción de 1.4 puntos porcentuales), aumentando así la varianza entre estudiantes. A pesar de estas mejoras en los principales países de la región, América Latina continúa obteniendo resultados muy bajos en sus evaluaciones de competencias de educación secundaria. En las tres materias evaluadas (matemáticas, ciencia y lectura), los ocho países participantes se sitúan en el tercio más bajo de la clasificación (sobre 65 países). De hecho, en matemáticas, los ocho países de la región se ubicaron entre los quince peores resultados; Chile se sitúa en la primera posición en la región y Perú en la última y del total de participantes en la prueba.

Este resultado es aún más preocupante si se tiene en cuenta que este examen no tiene en cuenta a los jóvenes que no estudian. Las matrículas de educación, y por lo tanto el porcentaje de jóvenes cubiertos en América Latina por PISA, es inferior con respecto a los países de la OCDE (ver gráfico 4.4 sobre la tasa de matrícula).

A pesar de la importante mejora en Brasil y México, dos de cada tres estudiantes brasileños y uno de cada dos estudiantes mexicanos se sitúan por debajo del nivel 2 en matemáticas, el básico de competencias. Al comparar la posición de los países de América Latina en PISA 2012 con respecto a exámenes similares en décadas pasadas (promedio 1960-2003), Perú se ha mantenido relegado con respecto al resto. Otros países como Colombia y Uruguay han perdido posicionamiento con respecto a otras economías emergentes, así como con otros países de la región (Hanushek y Woessmann, 2012a). Por ejemplo, mientras que Turquía se posicionó por debajo de Colombia y Uruguay durante el periodo 1964-2003, este país se situó en PISA 2012 se situó por encima de todos los países de América Latina.

Los factores tangibles e intangibles que pueden mejorar la calidad de la educación necesitan ser explorados

Una mejor comprensión de los factores que afectan el desempeño de los estudiantes es fundamental para el diseño de políticas educativas que busquen mejorar la calidad del sistema educativo. Dependiendo del nivel escolar, los factores para alcanzar un mejor desempeño educativo pueden cambiar, y por lo tanto para cada categoría de educación la solución de políticas deber ser diferente.

En el caso de la educación primaria, el desempeño de los estudiantes está fuertemente relacionado con el nivel de las infraestructuras educativas y del acceso a los servicios básicos. Particularmente, el aprendizaje se ve favorecido por la presencia de espacios de apoyo a la docencia (bibliotecas, laboratorios de ciencias y salas de cómputo), pero también por la conexión a servicios públicos básicos como electricidad, telefonía, agua potable, desagüe y baños en número adecuado (Duarte, Gargiulo y M. Moreno, 2011).

En la educación secundaria, otros elementos parecen sumarse para explicar el desempeño estudiantil, desde las propias características socio-económicas de los estudiantes, al método de funcionamiento de la escuela. La evaluación PISA incluye información sobre el contexto familiar y pedagógico del estudiante, las características de la escuela y otros factores asociados al desempeño, que permiten realizar un análisis de microdatos detallado para estudiar el efecto de estos factores.

Elementos propios al estudiante, tales como el sexo, el estatus socioeconómico o el entorno social son fundamentales para explicar el desempeño escolar, y están correlacionados con la infraestructura escolar en América Latina. Entre los factores propios a las escuelas, destacan los resultantes de variables pedagógicas tales como las clases adicionales tomadas por el estudiante, el feedback del director de la escuela a los profesores o el tiempo de instrucción semanal.

Respecto a esta última variable, más allá del número de horas de clase por semana, la utilización del tiempo en el aula puede relacionarse con la calidad del aprendizaje de los estudiantes. Minimizar el tiempo dedicado a problemas disciplinarios es central para mejorar el aprendizaje en el aula. En PISA 2012, en la mayoría de los países participantes, las escuelas con mejor desempeño promedio tienden a tener un clima disciplinario más positivo, inclusive después de controlar por el estatus socioeconómico del estudiante y de la escuela.

En cuanto a la calidad del personal docente, las variables que interactúan más con el desempeño, son variables intangibles o relacionadas con las competencias blandas, como las expectativas de los profesores sobre el futuro de los alumnos y en menor medida, la certificación de los docentes o el nivel de calificación, tanto en América Latina como en países de la OCDE. Estos factores, adicionalmente, pueden requerir un menor gasto comparado al de algunas políticas “tradicionales” (por ejemplo, aumento de la proporción docente-estudiante, mejora de las infraestructuras físicas o mayor cualificación del personal docente). En el caso de la

educación secundaria, la diversidad de escuelas o modelos educativos ofrecidos a los estudiantes, sobre todo los de orientaciones técnicas o vocacionales, también aparecen como factores clave para impulsar la calidad del aprendizaje (Cullen et al., 2013).

Las nuevas tecnologías pueden complementar las políticas educativas y pueden ser una base para el apoyo educacional

El papel de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) en la educación ha alcanzado un auge importante en los últimos años. Los sistemas educativos de la región han logrado reducir de manera considerable la desigualdad en términos de acceso a estas tecnologías, tanto en el hogar como en la escuela. Aunque, el porcentaje de estudiantes de PISA en la OCDE con acceso a un computador sigue siendo mayor que en América Latina (93% vs 71% en las escuelas, respectivamente), las diferencias son hoy más moderadas que en el pasado. Sin embargo, las evaluaciones sobre el uso efectivo de las TICs para el aprendizaje son pocas, y algunos estudios no han encontrado un efecto significativo en las habilidades cognitivas y el desempeño estudiantil (Cristia et al., 2012). La evidencia sugiere que existe una base de usos de las TICs para el apoyo educacional, a partir de los cuales se puede potenciar el rol formador del centro escolar (Claro et al., 2011; Espejo, Sunkel y Trucco, 2013).

La educación terciaria destaca como elemento clave para el desarrollo y la mejora de las competencias disponibles.

La educación terciaria destaca como uno de los principales motores del desarrollo, en la medida en que fortalece la capacidad competitiva de un país en la economía global, además de generar beneficios sociales e individuales. En una economía globalizada y basada en el conocimiento, el potencial para innovar e impulsar los niveles de competitividad está estrechamente relacionado con la capacidad del sistema de educación superior de aumentar y mejorar las competencias de las que dispone una economía.

Desde una perspectiva social, mayores niveles de educación superior favorecen la cohesión y la movilidad social, así como proporcionan beneficios desde un punto de vista individual. Incrementan las posibilidades de conseguir un empleo de calidad y mejor pagado, de participar de mejores patrones de consumo y ahorro, y de aumentar los niveles de esperanza de vida, entre otros (Brunner, 2013).

Uno de los principales desafíos de la educación terciaria en América Latina es de nuevo el de la calidad, tras los progresos alcanzados recientemente en términos de acceso y cobertura. De acuerdo a encuestas a hogares en 2012-2013 (Gallup Organization, 2014), cerca del 40% de los hogares en América Latina considera que la calidad de educación que los estudiantes universitarios reciben en su país es inferior a la de otros países del mundo. La situación más crítica es en Brasil y Perú, donde llega a un 60% y 77%, respectivamente. Adicionalmente, los rankings internacionales de universidades muestran los pobres resultados de la educación

terciaria en la región. En particular, el Times Higher Education University Ranking 2013-2014 no situó a ninguna universidad de América Latina y el Caribe entre las 100 primeras del mundo, y tan solo tres universidades aparecían entre las 400 primeras a nivel global.

Sin embargo, estos rankings atienden a un número limitado de dimensiones de la educación superior, por lo que instrumentos que favorezcan una mejor comprensión de la calidad de las universidades y de las competencias que se adquieren en estas son de especial relevancia. En tal sentido, y aunque no directamente relacionado con la educación superior, la OCDE presentó en 2013 los primeros resultados del programa PIAAC, que busca cuáles son las competencias que tienen los adultos de un país y qué es lo que pueden hacer con ellas.

Las competencias evaluadas son similares a las que analiza PISA, aunque el foco de PIAAC se sitúa sobre la forma en que los adultos adquieren, usan y desarrollan sus competencias, y los beneficios que estas les reportan. Los resultados pueden ser de gran utilidad para desarrollar políticas educativas, económicas y sociales para mejorar las competencias del país. Un mensaje central del primer informe PIAAC es que lo que las personas saben, y lo que saben hacer con ello, tiene un impacto muy relevante en las oportunidades a las que acceden (OCDE, 2013e). Por ejemplo, el salario mediano por hora para individuos con niveles altos de competencias es un 60% mayor que el de individuos con niveles bajos, que además tienen el doble de probabilidad de estar desempleados que los primeros.

La expansión de la educación terciaria en la región no siempre ha venido acompañada de mejoras en la calidad

La baja calidad de la educación terciaria se explica por diversos factores, algunos de ellos derivados de la rápida expansión que ha experimentado en los últimos años. Entre dichos factores están: el flujo de estudiantes de entornos socioeconómicos y culturales menores; el sesgo hacia un modelo centrado en la docencia y no tanto en la investigación; la aparición y rápida expansión de instituciones de educación superior (IES) que han podido rebajar los requerimientos de calidad y que en muchos casos se han nutrido de profesores con poca preparación; una cierta comercialización de la educación terciaria, con mecanismos de admisión en algunas universidades que se basan únicamente en la capacidad de pago del estudiante (Brunner y Ferrada, 2011; Aedo y Walker, 2012).

En este sentido, los sistemas de evaluación y acreditación son un elemento fundamental para garantizar la calidad de los sistemas de educación superior. Los niveles de calidad dependen estrechamente de la capacidad que se tenga para medirla, evaluarla y acreditarla. Aunque el número de agencias de evaluación ha crecido en la región, aún queda mucho camino por recorrer. Los modelos de acreditación se deben abrir para poder cubrir la heterogeneidad de IES existente y los diferentes modelos institucionales, para mejorar las calificaciones de los evaluadores y fortalecer los procesos de control de la calidad.

Una mejora de la calidad requiere mejorar los procesos de acreditación y monitoreo

La acreditación adquiere especial relevancia en un contexto de internacionalización de la educación superior, en que es relevante asegurar la calidad y la equivalencia de los títulos. La cooperación regional en este ámbito resulta de particular importancia, y la iniciativa RIACES (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad en la Educación Superior) es un ejemplo interesante. Un caso ilustrativo de las limitaciones que existen en la región en lo que a sistemas de acreditación se refiere es el de Colombia, donde los requerimientos de calidad son bajos, y donde a pesar de existir un sistema de acreditación de alta calidad, tan solo un 7% de las universidades estaban acreditadas bajo ese esquema en 2012 (OCDE/IBRD/World Bank, 2012). Otros aspectos que determinan la calidad están relacionados con los modelos de gobierno y gestión de las universidades y con la calidad del profesorado. Los modelos de gobierno de las universidades son un factor de particular relevancia a la hora de explicar la baja calidad de la educación superior en América Latina, con estructuras que en muchos casos refuerzan la endogamia y la toma de decisiones sesgadas hacia intereses creados (Bernasconi, 2013).

En varios países existen modelos de gestión de las universidades más flexibles, con marcos regulatorios que favorecen el dinamismo y la innovación (Salmi, 2013). Otro aspecto clave es el que tiene que ver con el nivel de preparación de los profesores. La profesión docente muestra algunas limitaciones y deficiencias. Muchos profesores no tienen formación de postgrado, poseen poca formación pedagógica o reciben salarios bajos con esquemas de incentivos mal definidos (Brunner y Ferrada, 2011). En República Dominicana, por ejemplo, destaca la calidad como un desafío central de la educación superior. Los esfuerzos para mejorar la formación de los docentes han de ser un eje prioritario, endureciendo los criterios de selección para la carrera docente, actualizando los procesos de formación, y adoptando medidas para incrementar el atractivo de la carrera docente y atraer a los mayores talentos (OCDE, 2012a).

La deserción es un desafío importante adicional para la educación terciaria. En la región, las tasas de graduación del primer grado de educación terciaria son bajas: 12% en Argentina, 14% en Colombia, 18% en Venezuela, 19% en Chile y México. Destacan Costa Rica y Cuba, con tasas de 37 y 51%, respectivamente. Estas tasas subrayan las debilidades del sistema educativo en preparar y retener a sus estudiantes de educación superior. Por un lado, el costo de oportunidad de obtener ingresos laborales, ligado con las bajas tasas de ahorro de las familias, afecta la escolaridad terciaria. Adicionalmente, la baja calidad de algunas instituciones no permite que éstos tengan un nivel suficiente para mantenerse en la educación terciaria. Finalmente, la baja visibilidad o pobre reputación de otros tipos de educación (educación técnica y vocacional) puede aumentar el mismatch entre los estudiantes y el tipo de programa, alimentando el abandono escolar.

Conclusiones y recomendaciones de política

Las políticas educativas son determinantes para procurar a la educación su rol de vector de cohesión social y crecimiento inclusivo en América Latina. Su efectiva implementación determinará en gran parte la trayectoria de desarrollo de la región. Aunque en varios países los retos de cobertura en educación primaria y secundaria han sido superados, la calidad y el desempeño siguen siendo asignaturas pendientes. Una mayor inversión, aunque necesaria en la región, no garantiza necesariamente mejores resultados en calidad. Asimismo, las desigualdades en los sistemas educativos latinoamericanos siguen siendo preocupantes en varias dimensiones. En ninguna otra región estudiada en PISA el contexto socioeconómico es tan importante para explicar el desempeño y la distribución de recursos educativos.

Existen espacios de mejora en las políticas para lograr las metas de calidad y equidad en los sistemas educativos. Con el fin de lograr este doble objetivo (como es el caso de México en los últimos años), se hace necesaria una combinación de diferentes políticas. Soluciones de corto plazo, que puedan implementarse con los recursos existentes deben cubrir las necesidades de una clase media emergente y de evitar la trampa de ingreso medio, teniendo en cuenta las importantes restricciones fiscales de la mayoría de los países de la región. Al mismo tiempo, es importante emprender políticas de largo plazo, con resultados menos inmediatos, pero igualmente esenciales para el crecimiento inclusivo de la región.

Las políticas de corto plazo involucran aquellas que pueden hacer un mejor uso de los recursos existentes, y abarcan varias áreas. Los programas de seguimiento y apoyo para los estudiantes de mayor dificultad son fundamentales para reducir la repetición y el abandono. Es importante mejorar los programas de seguimiento personalizados, en particular para identificar a los estudiantes con mayor propensión de deserción. En este campo, los programas de apoyo a la transición entre niveles educativos (de primaria a secundaria, y de secundaria a terciaria) han mostrado su efectividad. Es importante también mejorar los sistemas de información disponibles sobre los estudiantes y su trayectoria en el sistema educativo.

En políticas docentes, prioritarias para la región, mejorar las condiciones laborales a cambio de una contraparte de rendimiento, proporcionar programas de formación continua y generar espacios para el aprendizaje entre docentes y entre escuelas puede fortalecer el status de la carrera profesional y su compromiso. Una mejor distribución del cuerpo docente, en donde las escuelas en dificultad atraigan a los docentes más calificados, es importante para la equidad. Las políticas a nivel del aula han sido efectivas en la búsqueda de calidad y equidad en los sistemas educativos. De manera general, es importante generar un ambiente apropiado que conduzca al aprendizaje. El desempeño y el ambiente de la clase están fuertemente asociados, por lo que es necesario contar con un marco disciplinario efectivo a nivel de las escuelas.

Mejorar los mecanismos de información en las escuelas también es un paso a seguir en varios países. La experiencia OCDE muestra la utilidad de involucrar a estudiantes y docentes en los procesos de rendición de cuentas, y utilizar esta información con propósitos formativos.

Las políticas educativas de largo plazo, que involucran una mayor inversión y cambios estructurales a nivel institucional, continúan siendo esenciales para la región, y deben ser parte integral de los programas de educación. Mayores esfuerzos se requieren en educación pre-primaria, en donde la ganancia de competencias para todo el ciclo de vida es considerable y la región ha destinado poco. Una inversión considerable en la infraestructura y la formación profesional en el campo de la educación temprana, aún escasa en varios países, se hace necesaria, en particular en las escuelas más desfavorecidas socialmente. Asimismo, es importante que los programas curriculares se concentren no solamente en desarrollar habilidades cognitivas, sino también aquellas que involucren la comunicación, la integración y otras competencias blandas.

Las políticas docentes en el largo plazo, además de los incentivos mencionados, incluyen una verdadera profesionalización de la carrera pedagógica. Para ello, es necesario diseñar sistemas de contratación y evaluación docente rigurosos y transparentes, ofrecer planes de carrera atractivos para el profesorado y mecanismos para la movilidad docente. Para una implementación exitosa de varias políticas, la capacitación docente y administrativa es fundamental, así como la construcción de un liderazgo dentro de la escuela, enfocado en el director o en una masa crítica del cuerpo docente.

Finalmente, los esfuerzos para mejorar los mecanismos de evaluación deben continuar. Además de sistematizar las evaluaciones de estudiantes y docentes en los diferentes niveles educativos, es primordial hacer un seguimiento de las habilidades de los adultos cuando entran en la vida laboral. Igualmente, es importante la evaluación y el monitoreo de los diferentes programas de educación que se han implementado en los últimos años, de tal forma que pueda hacerse una verdadera valoración de su impacto. Buena parte de las reformas y políticas educativas implementadas en los últimos años han sido valiosas, pero es importante darles continuidad y prestar atención a la implementación. Para una implementación exitosa de las políticas educativas, es necesario considerar la estructura institucional y los actores involucrados, así como prever un escenario realista, de mediano y largo plazo, para medir su impacto. Una alineación clara, en particular de las políticas docentes y del aula, con la agenda más amplia de educación es primordial para lograr coherencia en la implementación.

**LANZAMIENTO DE LA AGENDA DE SALUD
PARA LAS AMÉRICAS 2008 – 2017**

LANZAMIENTO DE LA AGENDA DE SALUD PARA LAS AMÉRICAS 2008 – 2017 ¹

Declaración de los Ministros y Secretarios de Salud

Nosotros, los firmantes Ministros y Secretarios de Salud de las Américas, habiéndonos reunido en la Ciudad de Panamá, el día 3 de junio de 2007, con el fin de presentar a la comunidad internacional la Agenda de Salud para las Américas 2008–2017, la cual refleja el interés de cada uno de los países por trabajar en conjunto y solidariamente en favor de la salud y el desarrollo de nuestros pueblos,

Declaramos:

Nuestro renovado compromiso con el principio establecido en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que reconoce que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social;

Nuestro compromiso con la acción intersectorial, reconociendo el rol de los determinantes sociales de la salud en la formulación de las políticas públicas y que la exclusión en salud resulta de factores que se generan dentro y fuera del mandato de la Autoridad Sanitaria Nacional;

Nuestro compromiso con el diálogo y la acción conjunta entre todos los actores de la sociedad a nivel local, nacional, subregional y regional para promover y avanzar en el logro de los objetivos regionales de salud a través de las áreas de acción de la Agenda de Salud para las Américas; e

Instamos a todos los Gobiernos, a la sociedad civil y a la comunidad internacional que contribuye con la cooperación técnica y el financiamiento para el desarrollo, a considerar esta Agenda como una guía e inspiración para la formulación de políticas públicas y la ejecución de acciones para la salud, en pro del bienestar de la población de las Américas.

Ciudad de Panamá, el día 3 de junio del año 2007

¹ http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2009/Agenda_Salud_para_las_Americas_2008-2017.pdf. Consultado el 27 de agosto de 2015.

AGENDA DE SALUD PARA LAS AMÉRICAS

Enunciado de la Intención

1. Los Gobiernos de la Región de las Américas establecen conjuntamente esta Agenda de Salud para orientar la acción colectiva de los socios nacionales e internacionales interesados en contribuir a mejorar la salud de los pueblos de esta Región, a lo largo de la próxima década.
2. Los Gobiernos reiteran su compromiso con la visión de una región más saludable y más equitativa en aspectos de salud, donde se aborden los determinantes de salud y se mejore el acceso a servicios y bienes de salud, individuales y colectivos. Una región en la que cada individuo, familia y comunidad tenga la oportunidad de desarrollarse al máximo de su potencial.
3. La Agenda de Salud para las Américas es una respuesta a las necesidades de salud de nuestras poblaciones y refleja el compromiso de cada uno de los países para trabajar en conjunto, con una perspectiva regional y con solidaridad en favor del desarrollo de la salud en la Región.
4. La Agenda incorpora y complementa la agenda global incluida en el Undécimo Programa General de Trabajo de la Organización Mundial de la Salud, aprobado por los Estados Miembros en la 59a Asamblea Mundial de la Salud de mayo de 2006. Está concebida, además, en consonancia con los objetivos de la Declaración del Milenio.
5. En coherencia con los documentos citados en el párrafo 4, esta Agenda es un instrumento político de alto nivel en aspectos de salud. En ella se definen las grandes áreas de acción, con el propósito de retomar los compromisos asumidos por los Estados en los foros internacionales y fortalecer la respuesta para su efectivo cumplimiento.
6. La Agenda orientará la elaboración de los futuros planes nacionales de salud, según sea pertinente, y los planes estratégicos de todas las organizaciones interesadas en la cooperación en salud con los países de las Américas, incluyendo el de la Oficina Sanitaria Panamericana. La evaluación del progreso de las áreas de acción definidas en esta Agenda se hará a través de la evaluación del cumplimiento de las metas establecidas en dichos planes.
7. Los Gobiernos de las Américas resaltan la importancia que los socios que trabajan por la salud y las instituciones se benefician de una agenda de salud concisa, flexible, dinámica y de alto nivel que oriente sus acciones, facilite la movilización de recursos e influencie las políticas de salud en la Región.

Principios y Valores

Reconociendo que la Región es heterogénea y que nuestras naciones y sus poblaciones tienen necesidades distintas, y enfoques socioculturales diferentes para mejorar la salud, esta Agenda se enmarca en el respeto y la adhesión a los siguientes principios y valores:

- **Derechos humanos, universalidad, accesibilidad e inclusividad.** La Constitución de la OMS señala que: “el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política, condición económica o social...”. Con

el propósito de hacer realidad este derecho, los países deben procurar el logro de la universalidad, accesibilidad, integralidad, calidad e inclusividad en los sistemas de salud dispuestos para individuos, familias y comunidades. Los sistemas de salud deben rendir cuentas ante la ciudadanía respecto al grado en que cumplen estas condiciones.

- **Solidaridad panamericana.** La solidaridad, definida como la colaboración entre los países de las Américas, para el impulso de intereses y el avance de responsabilidades compartidas para alcanzar metas comunes, es una condición indispensable para superar las inequidades observadas en materia de salud y fortalecer la seguridad sanitaria panamericana durante crisis, emergencias y desastres.

- **Equidad en salud.** La búsqueda de la equidad en salud se manifiesta en el empeño por eliminar toda desigualdad de salud evitable, injusta y remediable entre poblaciones o grupos. Esta búsqueda debe enfatizar la necesidad ineludible de fomentar la equidad de género en salud.

- **Participación social.** La oportunidad de toda la sociedad de participar en la definición y ejecución de las políticas públicas de salud y en la evaluación de sus resultados, es un factor esencial para la implementación y éxito de la Agenda de Salud.

Tendencias de la Situación de Salud en la Región

El panorama de salud en la Región se caracteriza por la coexistencia de daños debidos a enfermedades transmisibles, con enfermedades de tipo crónico–degenerativo, violencia, trauma, enfermedades laborales y enfermedades mentales. Las últimas han reemplazado a las transmisibles como causas principales de muerte y enfermedad en la totalidad de los países. Entre las enfermedades transmisibles persisten las amenazas tradicionales, como la malaria, han aparecido nuevas amenazas (como el VIH/SIDA), han reemergido otras (como la tuberculosis) y se han producido cambios en las características de algunos agentes, tales como los virus de la influenza, cuyas variantes podrían provocar una pandemia de graves consecuencias. Junto a esto, subsiste un grupo de enfermedades que afectan desproporcionadamente a los países en desarrollo y que son consecuencia de la pobreza y, en general, están cargadas de estigma. Aunque estas enfermedades son prevenibles y curables con medicamentos de fácil administración, su control sigue siendo un reto. Pese a que en los últimos años es posible apreciar mejoras en la mayoría de los indicadores de salud tradicionales, especialmente cuando se trata de promedios nacionales, la característica principal de la Región es la gran diferencia que muestran los mismos tanto entre los países como al interior de ellos. Las desigualdades en salud están relacionadas a importantes diferencias geográficas, de edad, de género, de etnia, de educación y de distribución del ingreso.

Las condiciones de salud de los pueblos indígenas son consistentemente peores que las de la población no-indígena. En la Región, más de 45 millones de habitantes pertenecen a las etnias originarias, pero los sistemas de información no destacan suficientemente las variables raciales y culturales, lo que dificulta el desarrollo de estrategias apropiadas para intervenir sobre los daños a la salud de esta importante población.

Los logros en reducción de la mortalidad precoz y evitable han sido obtenidos en gran medida por acciones específicas del sector salud, especialmente de atención primaria, como el aumento de la cobertura de inmunizaciones, la planificación familiar y la rehidratación oral.

Aún cuando la mortalidad materna ha disminuido, en el año 2005 la Región tenía una tasa de 71,9 por 100.000 nacidos vivos. Esta tasa sube a 94,5 cuando se considera sólo América Latina y el Caribe y alcanza el valor máximo de 523 en Haití y el mínimo de 13,4 en Chile. Los embarazos de adolescentes, en su mayoría no deseados, llegan al 20% del total de embarazos en muchos países y son un desafío evidente para las futuras madres, los padres y sus hijos.

La mortalidad por cáncer del cuello uterino, cáncer de mama, septicemias, desnutrición e infecciones respiratorias agudas —todas causas evitables de muerte— pueden ser reducidas con mayor efectividad y cobertura de la atención primaria de salud.

En muchos casos, el avance que se puede lograr con acciones específicas del sistema de salud parece estar llegando a sus límites. Se reconoce cada vez más que los factores de riesgo de las principales causas de enfermedad y muerte, sobre los que hay que intervenir, escapan al control directo del sector salud. Por ejemplo, la mortalidad por causas externas y por algunas enfermedades (como las cardiovasculares, la diabetes, las enfermedades pulmonares obstructivas crónicas, el VIH/SIDA) dependen mucho de las condiciones y estilos de vida, y del comportamiento de las personas. Así entonces, para avanzar más en términos de disminuir la carga de enfermedad evitable, es necesario revisar y actuar sobre los grandes determinantes y factores de riesgo de los principales problemas de salud. Para esto, se requiere del análisis de la evidencia, sobre la base de la experiencia internacional, que provea información útil para la toma de decisiones políticas, así como de alianzas estratégicas intersectoriales e interinstitucionales, a fin de asegurar la efectividad de las intervenciones.

En términos de la contribución de la salud al logro de equidad en la distribución de la riqueza, la experiencia muestra que aquellas intervenciones dirigidas a posibilitar el máximo desarrollo de las potencialidades de la infancia mejoran su acceso a empleo productivo, y pueden dar por resultado generaciones con mayor posibilidad de movilidad social, la cual sigue estando seriamente limitada en la mayor parte de los países de la Región.

La falta de oportunidades se manifiesta temprano en la infancia. Por ejemplo, aproximadamente un 40% de los municipios de Latinoamérica y el Caribe no alcanzan la meta de vacunar al 95% de los niños menores de un año contra la polio, la difteria, el tétanos y la tos ferina, lo que significa que por lo menos 800.000 niños no han sido adecuadamente protegidos contra estas enfermedades al cumplir un año de edad.

Tendencias en la Respuesta de los Sistemas de Salud

Con relación a los sistemas de salud, no se ha logrado superar su segmentación y persisten severas deficiencias en el desempeño de las políticas de financiamiento de salud. Se percibe una situación de alta vulnerabilidad reflejada en que algunos países presentan un nivel de gasto insuficiente en salud, otros tienen alta dependencia de recursos externos y el gasto de bolsillo sube en la mayoría de los países. Todo esto afecta con mayor fuerza a las poblaciones más empobrecidas. La modalidad de asignación de recursos sigue, en general, desvinculada de los resultados y del desempeño de los servicios. A menudo las decisiones no se sustentan en el análisis sistemático del conocimiento y de las lecciones aprendidas, y no considera la diversidad cultural existente. La gestión clínica es aún insuficiente y no se ha privilegiado las acciones de salud pública. La prestación de servicios de salud se caracteriza por el predominio del modelo curativo, centrado en los hospitales y en los cuidados individuales, relegando a un segundo plano la atención primaria y los servicios de salud pública. Este modelo carece de mecanismos de coordinación de servicios en red y no incorpora adecuadamente la promoción de la salud.

Los procesos de reforma del sector salud impulsados en la década de los noventa en América Latina y el Caribe centraron su atención en aspectos financieros y organizacionales, marginando aspectos esenciales de la salud pública. Esos procesos debilitaron el papel del Estado en áreas claves, y se registró un deterioro sostenido de la capacidad de los ministerios de salud para el ejercicio de su función rectora y el desarrollo de las funciones esenciales de salud pública.

Alrededor del año 2005 el gasto nacional en salud del conjunto de países de la Región de América Latina y el Caribe representó aproximadamente 6,8% del Producto Interno Bruto de la Región; lo que equivale a un gasto anual de US\$ 500 dólares per capita. Aproximadamente la mitad de esa cantidad correspondió a gasto público, el cual comprende el gasto en servicios de atención de salud de las instituciones de salud del gobierno central, gobiernos locales, municipales y los gastos en servicios de salud a través de contribuciones obligatorias a fondos de salud de administración privada, o a instituciones de seguridad social. La mitad restante corresponde a gasto privado, el que incluye el gasto directo de bolsillo en la compra de bienes y servicios de salud, y los servicios de salud consumidos a través de esquemas de seguros privados de salud o de esquemas de medicina prepagada.

La escasez, mala distribución y falta de adecuación del personal de salud a las necesidades de salud está acentuada por la migración de profesionales dentro del territorio nacional y la emigración a países más ricos. La mayoría de los países de las Américas están siendo afectados por este fenómeno que debe ser enfrentado a nivel nacional y también en el marco interamericano y mundial, ya que un número importante de países de la Región no cuenta con los requerimientos de personal necesarios para tener una cobertura mínima (25 trabajadores de salud por 10.000 habitantes), mientras otro grupo de países tiene cinco veces dicha disponibilidad. La distribución de trabajadores de salud es muy desigual, ya que las áreas urbanas tienen de 8 a 10 veces más médicos que las rurales. Algunos países tienen importantes desequilibrios en su oferta de capacidades, con muy pocas enfermeras por médico y ausencia de otras profesiones imprescindibles. Las mujeres, que ocupan casi el 70% de la fuerza laboral en salud, son minoritarias en los cargos de dirección, tienden a recibir remuneraciones más bajas, y son las primeras afectadas por el desempleo. La formación de los recursos humanos sigue usando modalidades tradicionales que incentivan escasamente el desarrollo de condiciones de liderazgo y creatividad. La planificación de los requerimientos de recursos humanos en cantidad y calidad adecuadas sigue siendo una carencia notoria en la Región.

En América Latina y el Caribe, la inversión en ciencia y tecnología aplicada a la salud se caracteriza por la ausencia de agendas explícitas de investigación orientadas por las necesidades que guíe el diseño de políticas basadas en la evidencia, así como por el escaso desarrollo de mecanismos de financiamiento para satisfacer estas necesidades.

El panorama de la situación y tendencias de la salud y sus determinantes en la Región de las Américas pone de manifiesto la necesidad de desarrollar estrategias para reducir las desigualdades existentes entre los países y las inequidades al interior de ellos. Estas estrategias deben permitir seguir avanzando en la protección social de la población, mediante sistemas de salud basados en la estrategia de atención primaria de salud y políticas públicas saludables construidas con la participación de la comunidad y conducidas por autoridades sanitarias sólidas y respetadas.

Con esta perspectiva, la Agenda para la Salud en las Américas identifica ocho áreas de acción. Éstas son —por definición— amplias y plantean principios y orientaciones para los países y la comunidad internacional sin intentar fijar prioridades, ya que éstas serán determinadas por cada país en función de su propia problemática y disponibilidad de recursos.

Áreas de Acción de la Agenda

1. Fortalecer la Autoridad Sanitaria Nacional.
2. Abordar los Determinantes de Salud.

3. Aumentar la Protección Social y el Acceso a los Servicios de Salud de Calidad.
4. Disminuir las Desigualdades en Salud entre los Países y las Inequidades al Interior de los mismos.
5. Reducir los Riesgos y la Carga de Enfermedad.
6. Fortalecer la Gestión y Desarrollo de los Trabajadores de la Salud.
7. Aprovechar los Conocimientos, la Ciencia y la Tecnología.
8. Fortalecer la Seguridad Sanitaria.

**SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: UN BREVE
COMPARATIVO DE CINCO PAÍSES DE
AMÉRICA LATINA**

SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: UN BREVE COMPARATIVO DE CINCO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA²

Introducción

Se trata de efectuar una presentación de los modelos, los procesos y los resultados de cinco países que se han destacado por sus esfuerzos en mejorar las condiciones de salud de su población, particularmente en los últimos diez años, con muy diferentes niveles de logro y de impacto.

Colombia, Brasil, México, Chile y Costa Rica, comparten orígenes y luchas históricas para su independencia como colonias europeas, pero más allá de su cultura, tan relacionada como heterogénea, estos países de América Latina fueron incluidos en el estudio por razones más asociadas a su tradición y pensamiento aplicado al terreno de la salud pública.

Los modelos de salud

Alrededor de 20 países latinoamericanos han emprendido procesos tendientes a reformar su modelo de salud en los últimos años. A continuación se presenta de manera resumida el panorama que sobre cada uno de los países seleccionados en este trabajo, han preparado sendos grupos de investigadores para el denominado Atlas de los Sistemas de Salud de América Latina, publicado recientemente por el Instituto Nacional de Salud Pública de México como un número especial de la Revista de Salud Pública de México. (Vol. 53, suplemento 2 de 2011).

Pueden apreciarse las diferencias y similitudes de países como Brasil, México y Costa Rica, o entre Colombia y Chile. Ninguna de las características particulares de los correspondientes sistemas pueden explicar per se las diferencias en logros o en calidad de los servicios. Sería necesario buscar otras razones más asociadas a comportamientos intrínsecos de los actores de cada sistema de salud, así como a sus relaciones con los agentes estatales responsables de orientar y controlar su funcionamiento de acuerdo con el modelo macroeconómico vigente en cada nación.

Brasil

El Sistema Único de Salud (SUS), de carácter público, cubre al 75% de la población. Se financia con impuestos generales y contribuciones que se recaudan en los diferentes niveles de organización gubernamental. Funciona descentralizadamente con establecimientos de salud propios y contratados con el sector privado, que funciona mediante esquema de aseguramiento llamado Salud Complementaria, que se financia con dineros de empresas y de familias. Este cuenta con modalidades como la medicina de grupo, las cooperativas médicas, Planes Autoadministrados, y los planes de seguros de salud individuales que, en

²Carlos Eduardo Castro Hoyos, Fundación Friedrich Ebert en Colombia, Colombia, julio de 2012. Consultado el 26 de agosto de 2015 en la URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09229.pdf>

ocasiones. La población de altos ingresos también recurre al SUS, pagando de su bolsillo, para cubrir sus necesidades en problemas de alto costo.

Chile

El sistema público de salud chileno, que cubre al 70% de la población, se denomina Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS) y está compuesto por el Ministerio de Salud y sus organismos dependientes, el Instituto de Salud Pública, la Central de Abastecimiento, el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y la Superintendencia de Salud. Este sector cubre aproximadamente a 70% de la población, incluyendo a los pobres del campo y las ciudades, la clase media baja y los jubilados, así como los profesionales y técnicos con mejores ingresos que eligen sumarse a él. Se financia con impuestos generales, contribuciones obligatorias y copagos a través del FONASA.

Aunque utiliza su propia red de 29 Servicios de Salud Regionales y el Sistema Municipal de Atención Primaria, también contrata con el sector privado, que a su vez se financia con contribuciones obligatorias mediante las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), cubriendo un poco más del 17% de la población de mayores ingresos. Por otro lado, los accidentes laborales y enfermedades profesionales son atendidos por mutuales para el 15% de la población. Un 10% de la población está cubierta por los Servicios de Salud de las Fuerzas Armadas. Los trabajadores independientes pueden elegir afiliarse directamente al FONASA o alguna ISAPRE.

Colombia

El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), cuenta con dos regímenes, el contributivo (RC) y el subsidiado (RS). El RC afilia a los trabajadores asalariados y pensionados y a los trabajadores independientes con ingresos iguales o superiores a un salario mínimo. El RS incluye a todas las personas sin capacidad de pago. La cobertura combinada de los dos regímenes se estima por encima del 90% de la población. También existen Regímenes Especiales (RE) que cubren a las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), el Magisterio y las universidades públicas.

El RC se financia mediante cotizaciones de sus afiliados. El RS opera con base en un subsidio cruzado del RC más otros fondos fiscales procedentes de impuestos generales. La afiliación al SGSSS es obligatoria, mediada por las denominadas Entidades Promotoras de Salud (EPS), públicas o privadas, que ofrecen planes de servicios como el Plan Obligatorio de Salud (POS) o bien el POS-S para los afiliados al RS. Las EPS transfieren los fondos recaudados por concepto de cotizaciones al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), el cual paga a las EPS el valor equivalente a la unidad de pago por capitación (UPC) ajustado por riesgo, de acuerdo con el número de afiliados que tenga cada una de ellas. Tanto la UPC como el POS son establecidos por el gobierno.

Los proveedores de atención son las instituciones prestadoras de servicios (IPS), públicas o privadas, algunas pertenecientes a las EPS, pero en todo caso son

contratadas por éstas. El sector privado ofrece seguros privados a la población de mayores recursos, que también suele acudir a la consulta privada. Parte de la población de medianos ingresos, acude a la consulta privada haciendo pagos de bolsillo, generalmente debido a deficiencias del sistema”.

Costa Rica

En Costa Rica, el sistema de salud atiende además los problemas relacionados con el agua y el saneamiento ambiental. Los servicios de salud públicos corresponden a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), institución autónoma encargada del financiamiento, compra y prestación de la mayoría de los servicios personales de salud. Administra tres regímenes: el seguro de enfermedad y maternidad, el seguro de invalidez, vejez y muerte, y el régimen no contributivo. Se financia con contribuciones de los afiliados, los empleadores y el Estado. La CCSS presta servicios en sus propias instalaciones y, mediante compromisos de gestión, contrata a las entidades privadas para ampliar su capacidad. El sector privado en salud también se financia con pagos de bolsillo y con primas de seguros privados. De otro lado, el Instituto Nacional de Seguros atiende tanto al sector público como al privado, cubriendo los riesgos laborales y de tránsito, así como los servicios médicos hospitalarios y de rehabilitación relacionados. El Ministerio de Salud (MS), cuenta con una dirección de salud pública que se apoya en una red de unidades operativas en los niveles regional y local, para realizar la vigilancia y control epidemiológicos.

México

El sistema de salud de México diferencia claramente dos sectores: el sector público, que comprende la seguridad social que cubre a los trabajadores del sector formal de la economía a través de entidades como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y otros, y las instituciones que prestan servicios a la población sin seguridad social, como el Seguro Popular de Salud (SPS), la Secretaría de Salud (SSa), los Servicios Estatales de Salud (SESA) y el Programa IMSS-Oportunidades (IMSS-O); y el sector privado, que atiende a la población con capacidad de pago. Se estima que México se encuentra cerca del 90 % de cobertura entre los dos sectores.

El financiamiento de la seguridad social tiene tres componentes: contribuciones gubernamentales, contribuciones del empleador (el ISSSTE, PEMEX, SEDENA y SEMAR es financiado por el gobierno mismo) y contribuciones de los empleados. La Secretaría de Salud y los SESA se financian con recursos del gobierno federal y de los gobiernos estatales, además de las cuotas de recuperación, que en pequeñas cantidades pagan los usuarios al recibir la atención. El gobierno federal, los gobiernos estatales y cuotas familiares financian al SPS, al igual que compra servicios para los afiliados a la Secretaría de Salud y a los SESA. El sector privado

se financia con venta de servicios y con las primas de los seguros médicos privados, ofrecidos en consultorios, clínicas y hospitales privados. (ASSAL).

Tabla 1. Variables de caracterización

VARIABLE	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	MEXICO
Población total	193,734,000	16,970,000	45,660,000	4,579,000	109,610,000
Ingreso nacional bruto per cápita (en US \$ internacionales)	10.080	13.250	8.430	10.960	14.340
Gasto total en salud por habitante (US \$ int. 2009)	943	1.172	569	1.165	846
Gasto total en salud como porcentaje del PIB (2009)	9.0	8.2	6.4	10.5	6.5
Paridad Poder Adquisitivo PPP en US \$ int. 2009) BM	2.169.180	257.461	434.788	50.758	1.652.168
Esperanza de vida al nacer h/m (años)	70/77	76/82	73/80	77/81	73/78
Probabilidad de morir antes de alcanzar los cinco años (por 1000 nacidos vivos)	21	9	19	11	17
Probabilidad de morir entre los 15 y los 60 años, h/m (por 1000 habitantes)	205/102	116/59	166/80	115/69	157/88

(Elaboración del autor con datos de la Organización Mundial de la Salud. Estadísticas Sanitarias Mundiales 2010.)

Generalidades de los países

Estos datos, con excepción de la población total, que nos sirve para visualizar el tamaño de los países, son contrastables. Colombia muestra el Ingreso Nacional bruto per Cápita, así como el gasto en salud por habitante y como porcentaje del PIB, más bajo de todos. Es uno de los dos países con mayor probabilidad de morir antes de los cinco y entre los 15 y los 60 años, sólo superada por Brasil y por México en el caso de las mujeres entre 15 y 60 años. Sin embargo, por razones seguramente asociadas a diferencias en el juego de sus factores de riesgo y de protección, logra superar a Brasil y prácticamente a igualar a México en esperanza de vida al nacer.

Respecto al ingreso nacional es necesario aclarar que se encuentran diferencias hasta de 3 mil dólares en cada país, según la fuente consultada. El gasto en salud, del mismo modo, varía según la forma de calcularlo, así que las consideraciones hechas aquí se basan en valores aproximados. De manera general, es posible señalar que el gasto total en salud por habitante se comporta de manera inversa con la probabilidad de morir antes de alcanzar los 5 años de edad: a mayor gasto, menor probabilidad.

Para concluir ésta sección comparada de variables generales de caracterización, vale la pena mirar hacia adelante en la evolución demográfica de América Latina. Es incuestionable el cambio radical de los indicadores demográficos de nuestros países han mejorado significativamente dentro del contexto de los países en vías de desarrollo del mundo. La reducción de la fecundidad se ha visto como una gran

oportunidad de avance económico y logro de mejores condiciones de vida, con más población productiva, mejor salud sexual y reproductiva, más educación y empleo para la mujer, secularmente discriminada, entre otras ventajas.

Según datos de la CEPAL, en 1960 la Tasa Global de Fecundidad (TGF) en la región era de 6 hijos promedio por mujer, mientras que en 2015 será de 2,1. Los cinco países de éste documento muestran cifras similares. La población menor de 15 años en 1985 era del 38,2% mientras que en 2010 fue de 28,8%.

Sin embargo, éste panorama demográfico muestra un lado oscuro. El 9% de la población se considera de adultos mayores. El envejecimiento de la región es un fenómeno cada vez preocupante. Chile tiene el mayor aumento de población envejeciendo, frente a los otros cuatro países del estudio, que muestran un envejecimiento menos pronunciado. Y ésta población cada vez mayor no está siendo respaldada como se requiere por medidas económicas y sociales que le garanticen un disfrute adecuado de sus derechos, poniéndola en situación de alta vulnerabilidad, y convirtiéndola en una carga fiscal que difícilmente podrá ser atendida por los sistemas de seguridad social.

Estado nutricional de población menor de 5 años

En la siguiente tabla se aprecia cómo Chile presenta, en términos generales, mejores indicadores que los demás países. Ello le permite tener bajas coberturas en los programas de alimentos escolares, que suelen ser mecanismos remediales producto del asistencialismo de los gobiernos en las poblaciones con problemas evidentes de desnutrición e inseguridad alimentaria. De cualquier manera, la información consignada en el cuadro no muestra patrones identificables y explicables en todos los casos. El país con mayor tasa de desnutrición también tiene el mayor consumo de calorías, lo que se explicaría tal vez revisando su grado de inequidad. Colombia es el país con menor disponibilidad alimentaria y mayor porcentaje de anemia en menores de cinco años lo que podría hacerlo más vulnerable que México en éste tema; sin embargo, sus programas de alimentos escolares no se compadecen con esa condición de riesgo de la población infantil.

Tabla 2. Variables de condiciones nutricionales por país

VARIABLE	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	MEXICO
Incidencia de desnutrición crónica infantil (%)	11	2	13	7	18
Disponibilidad alimentaria (Kilocalorías/persona/día)	3.090	2.980	2.670	2.790	3.300
Gasto familiar en alimentos (%)	20,8	22,5	28	30,6	34
Baja talla para la edad en menores de 5 años (%) (Desnutr. Crónica)	10,5	1,5	13,5	6,1	17,7
Anemia en menores de 5 años (%)	31,4	1,5	33,2	26	23,7
Cobertura del programa de alimentos escolares (%)	90,6	35,2	41,4	68,2	29,7

(Elaboración del autor con datos de Martínez, Rodrigo; Palma, Amalia; Atalah, Eduardo; Pinheiro, Anna Christina. Inseguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. CEPAL-PMA. Santiago de Chile, 2009.)

Perfil de salud y calidad de los servicios

Colombia parece tratar de alcanzar los pésimos indicadores de mortalidad del Brasil. Lo logra cuando se trata de problemas particulares como los de malaria y tuberculosis, y lo iguala en mortalidad neonatal, en parte como subproducto de la baja cobertura en vacunación antitetánica antitetánica. Chile y Costa Rica son las estrellas de oro en este grupo de indicadores. Su desempeño es casi impecable.

Vacunación

Los datos observados de vacunación muestran que Colombia y Costa Rica tienen, en términos generales, coberturas de vacunación inferiores a los demás países, lo cual, con excepción de México que no reporta casos en ninguno de los problemas seleccionados, no necesariamente implica mayor incidencia de las enfermedades relacionadas, como sucede con Brasil, el cual pese a las altas coberturas de inmunización, sigue presentando casos en muchas de las patologías relacionadas.

Algunos estudios han justificado las bajas coberturas de vacunación de Costa Rica, que a su vez presenta pocos casos reportados de población afectada con patologías inmunoprevenibles, en dos razones: la primera, epidemiológica, al haber alcanzado coberturas efectivas para proteger su población interrumpiendo las cadenas de contagio, y la segunda, de gestión de servicios de salud, pues la atención de la población, tanto en procedimientos como en programas, se hace con personal de salud debidamente calificado, en instituciones con las facilidades del caso.

Tabla 3. Variables de situación de salud por país

VARIABLE	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	MEXICO
Mortalidad por enfermedades no transmisibles X 100.000	625	458	483	439	501
Mortalidad por enfermedades transmisibles X 100.000	139	46	87	39	73
Mortalidad por Malaria X 100.000	0,2	0	1,0	0,1	0,1
Mortalidad por TBC en pacientes VIH negativos X 100.000	3,8	0,8	4,6	0,7	1,4
Neonatos protegidos al nacer frente a Tétanos Neonatal (%)	92	100	78	100	87
Neonatos con insuficiencia ponderal al nacer (%)	8	6	6	7	8
Tasa de mortalidad neonatal (Unicef) (-28 días) X 1.000 NV	12	5	12	6	7

(Fuente: Elaboración del autor con datos de la Organización Mundial de la Salud. Estadísticas Sanitarias Mundiales 2010.)

Tabla 4. Coberturas de vacunación por país

Porcentaje de población objetivo vacunada según antígeno 2010	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	MEXICO
BCG (Tuberculosis)	99	96	84	77	98
DTP1 (1ª. Difteria Tétanos Pertusis)	97	93	81	83	96
DTP3 (3ª. Difteria Tétanos Pertusis)	96	92	88	88	95
Hepatitis B_Recién Nacidos	-	-	74	86	84
Hepatitis B3 (3ª. Dosis)	94	92	88	89	93
Hemófilos Influenza b3	96	92	88	90	95
Antisarampión1 (1ª. Dosis)	98	93	89	83	95
Antisarampión2 (2ª. Dosis)	53	84	73	79	91
Conjugado Neumococo1 (1ª. Dosis)	-	-	99	-	97
Conjugado Neumococo3 (3ª. Dosis)	-	-	71	94	92
Polio 3 (3ª. Dosis)	97	92	88	93	95
Rotavirus1 (1ª. Dosis)	93	-	76	-	96
Rotavirus_Final	81	-	74	-	90
Rubelo1 (1ª. Dosis)	98	93	89	83	95
TT2 y más (Toxoide Tétanos)	31	-	84	-	-
Número de Casos Reportados 2010					
Difteria	32	0	0	0	0
Meningitis por Hemófilos	146	0	2	1	0
Sarampión	68	0	0	0	0
Paperas	0	891	10.376	17	0
Pertusis (Tosferina)	477	794	344	71	0
Polio	0	0	0	0	0
Rubeola	0	0	0	0	0
Tétanos (neonatal)	6	0	2	0	0
Tétanos (total)	308	9	71	0	0
Fiebre Amarilla	2	0	0	0	0

(Fuente: Elaboración del autor con datos de la Organización Mundial de la Salud. Estadísticas Sanitarias Mundiales 2010.)

Coberturas poblacionales

Tabla 5. Sistemas de salud en las Américas: cobertura poblacional según subsistema, 2001-2006

Pais	Año	Fuente	Subsistema	Cobertura poblacional según subsistema
Brasil	2003-2006	Agencia Nacional de Salud Suplementaria (ANS), Ministerio de Salud, Brasil, Caderno de Informação de Saúde Suplementar. Rio de Janeiro, 2006.	Público	80,4%: cobertura exclusiva por el Sistema Único de Salud (SUS) (cobertura de atención básica 98%; cobertura del Programa de Salud de la Familia 68,4%).
			Privado	19,6%: Atención Médica Suplementaria (planes colectivos de empresas privadas 14,4% y planes individuales y familiares 5,2%); 3,8% Atención Odontológica Suplementaria. Los beneficiarios de los seguros privados mantienen el derecho integral de cobertura por el SUS.
Chile	2003	NN	Público	100%: prestaciones garantizadas por el plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas (AUGE) (provisión pública o privada).
			Seguridad Social	68,3%: Fondo Nacional de Salud (FONASA) (cobertura legal).
			Privado	17,6%: Instituciones de salud previsual (ISAPRE).
			Otros	3%: Fuerzas Armadas.
			Sin Cobertura	12,8%: sin cobertura conocida de seguro público o seguro médico privado (suelen estar cubiertos por otros mecanismos privados).
Colombia	2004	Cardona JF, Hernández A, Yepes, F. La seguridad social en Colombia. Rev Gerenc Polit Salud. 2005; 4(9):81-99.	Público	29%: "vinculados" (población no afiliada a un régimen de la seguridad social con acceso a la oferta de planes de servicios y beneficios limitados con recursos de la Nación, las gobernaciones y los municipios); cobertura teórica por el Plan de Atención Básica (salud pública colectiva).
			Seguridad Social	67,1% (32,8% régimen contributivo; 34,3% aseguradoras privadas: empresas promotoras de salud (EPS), régimen subsidiado y parcialmente subsidiado; aseguradoras públicas: administradoras del régimen subsidiado (ARSS). (Los regímenes de seguridad social contributivo y subsidiado, y los diversos planes parcialmente subsidiados tienen diferentes programas de servicios y beneficios.)
			Otros	3,9%: regímenes especiales (Fuerzas Armadas, Policía, trabajadores petroleros, educadores).
Costa Rica	2003	Mesa-Lago C. Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISG). Reformas de los esquemas de la seguridad social; e Informe sobre la seguridad social en América, 2004.	Público	100%: salud pública colectiva.
			Seguridad Social	86,8%: Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (75% trabajadores, pensionados y familiares dependientes; 11,8% indigentes por cuenta del Estado).
			Otros	El Seguro de Riesgos del Trabajo cubre 71% de la FEA.
			Privado	30% de los habitantes (afiliados o no a la CCSS) utilizan al menos una vez al año servicios privados directamente o a través de la delegación de la CCSS.
			Cobertura Parcial	12,1% a 14,7%: cobertura de atención de urgencias por el Seguro Obligatorio Automotor (SOA).
México	2002-2006	Sitio web de la Secretaría de Salud de México: http://www.salud.gob.mx/ . Mesa-Lago, C. Op. cit. Frenk J, et al. Health system reform in Mexico 1: Comprehensive reform to improve health system performance in Mexico. Lancet 2006; 368:1524-1534.	Público	Público 41,8%: oferta de la Secretaría Federal y Secretarías Estatales de Salud (cobertura teórica, corresponde a la población no asegurada, trabajadores informales, población rural y desempleados). 14,8%: seguro popular (estimado a partir de 5,1 millones de familias afiliadas, a noviembre de 2006).

(Fuente: Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud. *Salud en las Américas 2007*.)

El cuadro anterior muestra cifras de 2006, que no han variado sustantivamente a la fecha, sobre coberturas de los distintos componentes de cada sistema de salud en

los cinco países seleccionados. El problema fundamental para analizar tales coberturas, todas ellas muy altas aunque con diferencias importantes entre aseguramiento público y aseguramiento privado, es que la afiliación de la población a los regímenes derivados de cada modelo, calificada como cobertura, no necesariamente refleja el acceso efectivo a los servicios, la atención integral, y mucho menos el goce real del derecho a la salud. De hecho, cualquier sistema de salud considera como meta la cobertura universal.

Pero el acceso efectivo a los servicios siempre estará condicionado por múltiples factores económicos, administrativos, organizativos, políticos, culturales, de infraestructura, tecnología, calidad y disponibilidad de personal prestador de servicios. Estas restricciones en el acceso a los servicios suelen estar estrechamente relacionadas con deficiencias en la equidad, siendo los grupos vulnerables los más afectados.

A renglón seguido se presentan cuadros de la Organización Mundial de la Salud que muestran otros indicadores de salud de estos países a la manera de perfiles: Uso de anticonceptivos, atención prenatal, disponibilidad de recursos de saneamiento ambiental, personal clave para la atención en salud, entre otros, comparados con promedios regionales.

Brasil

La utilización de los servicios de salud seleccionados por la OMS (Organización Mundial de la Salud - WHO) en Brasil, en general, es superior al promedio regional. El personal médico está por debajo del promedio regional y los factores de riesgo son inferiores al promedio latinoamericano. Los factores de protección ambiental, como el agua y las facilidades sanitarias, o se mantienen estables o mejoran en el tiempo.

Chile

El comportamiento de la utilización de los servicios en Chile es similar al de Brasil. Sin embargo, la disponibilidad de personal de enfermería es excesivamente baja, frente al promedio de la región. Los factores de riesgo están porcentualmente por encima del promedio, pero los factores de protección siempre han mostrado mejoras en el tiempo, especialmente para el sector rural.

Gráfico 1. Perfil WHO (World Health Organization) de salud del Brasil

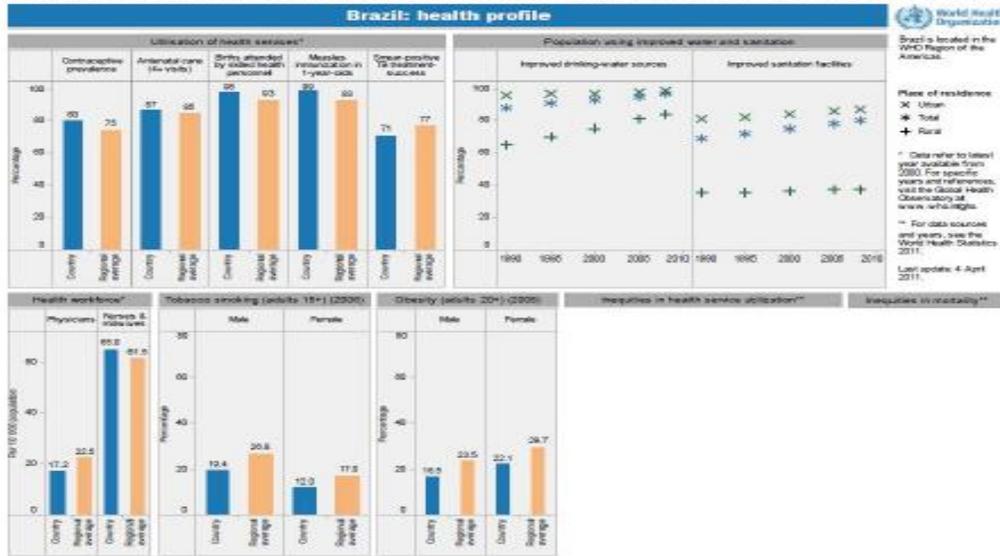


Gráfico 2. Perfil WHO (World Health Organization) de salud de Chile

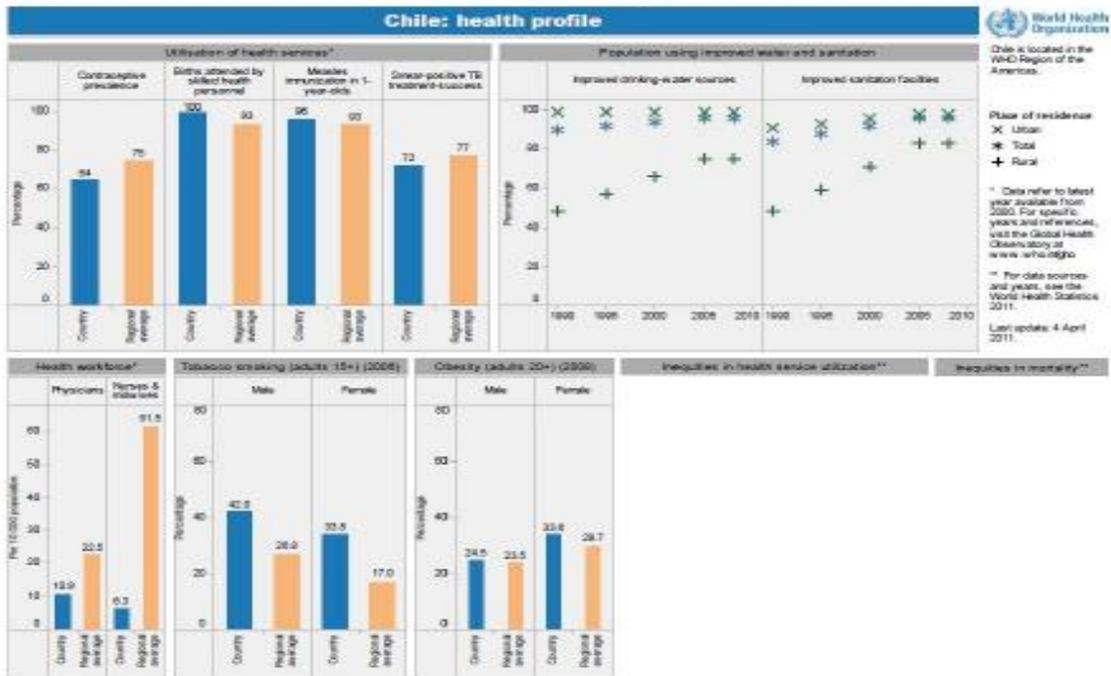
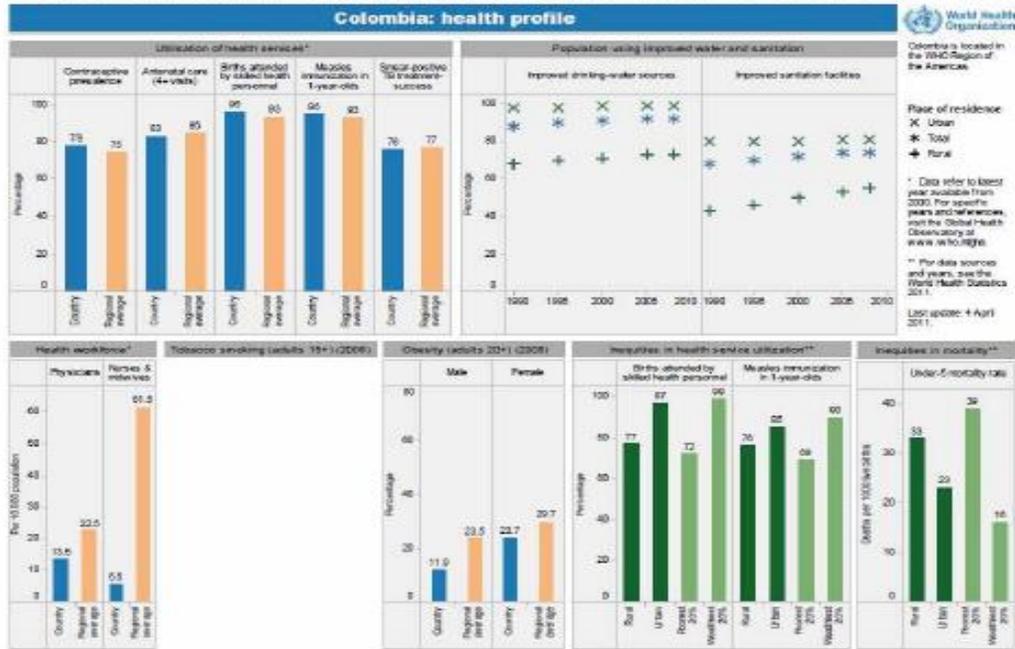


Gráfico 3. Perfil WHO (World Health Organization) de salud de Colombia



Colombia

En el Gráfico 3 Colombia muestra estar muy cerca a los promedios regionales en utilización de servicios. El personal médico y de enfermería está muy por debajo del promedio, Los factores de riesgo no alcanzan los niveles de la región y la mejora en factores de protección ambientales es muy discreta en el tiempo. A diferencia de los demás perfiles, Colombia incluye datos sobre inequidades en la prestación de servicios y en mortalidad, que no se comparan regional pero sí internamente con diferencias entre la población urbana y rural entre el 10 y el 20%, según el caso, y entre ricos y pobres con mayores diferencias.

Así Vamos en Salud (AVS), un programa conjunto entre fundaciones y universidades, ofrece información procesada a la manera de un observatorio consultable en internet, que hace seguimiento a los efectos de las ejecutorias gubernamentales en Colombia.

En los gráficos 4 y 5 se puede apreciar el cambio de perfiles de mortalidad en Colombia ocurrido entre el 2000 y el 2006. Se aprecia el incremento de las enfermedades isquémicas del corazón y de las crónicas respiratorias.

Gráfico 4. Mortalidad en Colombia 2000



Gráfico 5. Mortalidad en Colombia 2006



El gráfico 6 muestra la evolución desde el 2006 hasta la fecha de variables relacionadas con la calidad de los servicios de salud. En primer lugar, se aprecia la oportunidad de la asignación de las citas de medicina general, puerta de entrada a la Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) y a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB). Al parecer, pese a mejoría en el 2008, se regresa a situaciones de un lustro atrás, cuando los colombianos debían esperar entre 3 y 4 días para ser atendidos por el médico general.

Gráfico 6. Oportunidad en citas de medicina general

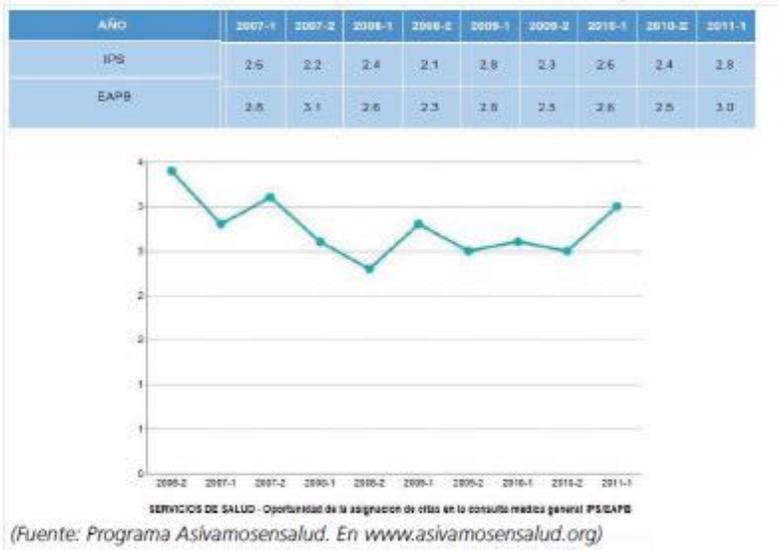
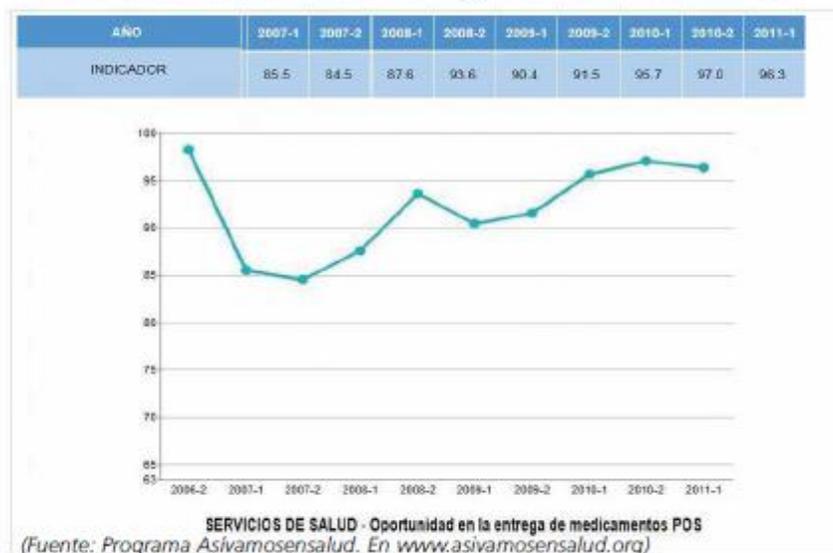


Gráfico 7. Oportunidad en entrega de medicamentos POS



En el gráfico 7 se puede ver la mejoría porcentual en la entrega de medicamentos del Plan Obligatorio de Salud a los afiliados al régimen contributivo (empleados formales) del Sistema General de seguridad Social en Salud. Pese a tan optimista situación, como luego se indica en las consideraciones sobre el gasto en salud, uno de los componentes importantes de éste es el gasto de bolsillo, afectado por la adquisición de medicamentos, cuyos precios en Colombia son particularmente elevados, lo que a su vez afecta a la población de menores recursos, que en general pertenecen al régimen subsidiado, son vinculados o no cuentan con protección en el sistema de salud.

En la siguiente gráfica, AVS presenta la evolución de la tasa de infección intrahospitalaria, importante indicador de calidad de la atención en ese ámbito. Realmente, aunque se observa cierta mejoría, el resultado es muy modesto.

Gráfico 8. Infecciones intrahospitalarias



La tasa de satisfacción de usuarios en IPS/EAPB es actualmente superior al 90%. Comprende la percepción de los usuarios ante muy diversos componentes de la atención, como el tiempo de espera en los servicios, las condiciones de infraestructura y la amabilidad del personal prestador de servicios, así como la resolución misma de su problema de salud, una vez se interactúa con el sistema de atención. Son apreciaciones subjetivas de los usuarios, captadas mediante encuestas durante los procesos de atención.

Costa Rica

Costa Rica se caracteriza por muy buenos servicios de salud, prestados por un número de médicos y enfermeras muy por debajo de la cantidad promedio en Latinoamérica. Los factores ambientales de protección tienen alto nivel de cobertura rural y urbana y los factores de riesgo mostrados están por debajo del promedio regional.

México

En México, la utilización de servicios de salud es comparable en indicadores con el promedio regional. El personal médico está por encima del promedio regional, aunque no así el personal de enfermería. Los factores de riesgo (tabaquismo y obesidad) son bastante altos, mientras que los factores de protección ambiental

vienen mejorando, con diferencias entre zonas rurales y urbanas, sin alcanzar aún resultados satisfactorios.

Principales Logros

El Atlas de los Sistemas de Salud de América Latina (Rev Sal Pub Mex. Vol 53, suplemento 2 de 2011), presenta también una compilación de logros de los sistemas de salud de los cinco países revisados aquí, entre todos los demás que conforman Latinoamérica, particularmente los relacionados con las reformas y la atención primaria, que bien merece ser consignada en éste documento (Los textos extractados son puestos en cursiva).

Brasil

“La atención básica o primaria de salud constituye uno de los servicios esenciales más requeridos por los ciudadanos y es, muy probablemente en opinión de los expertos consultados, una materia que tradicionalmente ha sido vista en enfoques descentralizados, a lo menos, desde el punto de vista de “la localidad”, la cual ejerce una influencia significativa en la provisión eficaz del servicio. Incluso antes de la Constitución de 1988, existían prácticas de atención médica primaria que privilegiaban la localidad y ciertamente la responsabilidad estadual en las prestaciones sanitarias de prevención, atención directa y derivación a niveles más especializados”.

Los estados y municipios brasileiros realizaron acciones conjuntas, aunque desconcentradas, para cumplir con los lineamientos médico-sanitarios derivados de lo anterior, así como con las prestaciones directas, tales como la compra de servicios privados. El Sistema Unificado y Descentralizado de Salud, así como la creación del Sistema Único de Salud se logran entre 1986 y 1988, dándole importante facultades y responsabilidades a los estados y municipios. Ello, a pesar de que el contexto internacional promueve tesis contrarias a sistemas de salud con énfasis público, universal y gratuito.

La Constitución de 1988 señaló la descentralización como el eje estratégico del sistema sanitario, junto con los principios de universalidad, equidad e integralidad en la prestación de servicios de salud, con un adecuado control social participativo. El SUS fue reglamentado a partir de 1990, dejando al nivel federal la formulación de políticas y de normas, así como la evaluación de las directrices. En ello participan los estados, haciendo control de gestión en sus jurisdicciones. Igualmente deben impulsar la descentralización o municipalización de los servicios de atención básica.

Cada nivel de Gobierno define Consejos de Salud, reuniendo agentes gubernamentales con prestadores de servicios, profesionales y usuarios. Hay subsidios federales y de pago de servicios según criterios de población, perfiles epidemiológicos, características de las redes de servicios y desempeños anteriores. En 1993, al cambiar la legislación, se fortaleció la descentralización de la atención primaria. Los gobiernos estatales asumieron su papel de dirección y control de los

servicios de salud, haciendo delegaciones generales y parciales a los municipios. A finales de los 90, pese a diferencias particulares en coberturas, responsabilidad y calidad, los municipios tenían gran protagonismo en el sector. Empezando el nuevo siglo, se crearon las denominadas “regiones asistenciales de salud” en las que se propició la asociación de municipios, con grandes mejoras en eficacia y uso de los recursos existentes. Por éste mecanismo se hizo la compra de insumos y medicamentos, se canalizaron servicios especializados y se dio un mejor aprovechamiento del presupuesto nacional de salud que se transfiere a los estados y municipios. A éstos mecanismos se les denominó “bloques de financiamiento”. Desde el año 2006 se establecieron metas y compromisos comprometiendo acciones nacionales y responsabilidades estatales y municipales mediante la operación de un conjunto de instrumentos de programación y planeación.

Chile

Las competencias en atención primaria fueron transferidas en Chile a las municipalidades en los años 80 al igual que la educación básica y media. Ello se hizo de manera inmediata e inconsulta, inclusive constituyéndolas llamadas Corporaciones Municipales Conjuntas de Salud y Educación, conservando la responsabilidad sobre la atención primaria en los servicios de salud territorial, excepto en la región más aislada y falta de capacidad, de Aysén.

Los servicios de salud correspondientes a la Región Metropolitana, en varias oportunidades pretendieron acoplar la atención primaria con la hospitalaria. La “municipalización de la salud primaria” fue fortalecida como modelo descentralizado y competente en la década de los 90. Posteriormente se logró un trabajo muy estrecho entre servicios de salud municipales para enfrentar problemas infecciosos, realizar campañas de salud estacionales, por ejemplo.

Se considera que generalizar la transferencia de competencias hacia los municipios de manera estandarizada no es conveniente, dada la diversidad de condiciones financieras, de personal y de liderazgo de los diferentes municipios. La experiencia ha mostrado que algunas asociaciones pueden ser exitosas, siempre y cuando existan “tamaños óptimos” para la prestación de servicios.

Otros problemas graves son los relacionados con los esquemas de financiamiento por valoración de prestaciones y de un per cápita, al igual que la coordinación detallada con entidades hospitalarias, la provisión de personal profesional de alta calidad, así como “la conciencia, el liderazgo local y una participación más funcional de la ciudadanía organizada”.

Colombia

Las expectativas de cobertura total generadas con la Ley 100 de 1993 no se cumplieron. La implementación del nuevo sistema de seguridad social en salud no pudo ser hecha satisfactoriamente en la práctica, lo que dilató el alcance de las metas propuestas. Las demoras en legislar acerca de los paquetes de atención

mínima en salud, el conocimiento de la información sobre la calidad de los hospitales, la crisis económica de finales de los años 90, la baja capacidad de gestión de los municipios y de las nuevas Empresas Promotoras de Salud, la rigidez de los asuntos laborales del personal hospitalario y las dificultades para transferir recursos a municipios sin acreditación, forman parte de las limitaciones del proceso de implementación del sistema.

La competencia “regulada” que se deriva del modelo que se implementó, puso en aprietos a los hospitales públicos, que no tenían la flexibilidad suficiente para desempeñarse en una industria con nuevas reglas de juego de mercado. Seguir atado a regulaciones y estructuras internas derivadas del antiguo sistema puso a los hospitales en dificultades financieras, al menos inicialmente, al arrastrar grupos poblacionales no actualizados frente al régimen de capitación constituido. En etapas subsiguientes, se ha considerado en algunos estudios, que los hospitales lograron superar tal situación, mejorando incluso su eficiencia y la calidad de los servicios. Se considera que el financiamiento del sistema de salud de Colombia puede asemejarse al de los países desarrollados, si se le mira desde la perspectiva de los aportes del sector privado en el gasto total. Pese a que los prestadores privados son esenciales en el modelo, el Estado lo financia predominantemente. Como referencia se señala que, mientras en la mayoría de los países latinoamericanos el aporte del sector privado al financiamiento de la salud es superior al 50%, en Colombia es tan solo del 24%. Únicamente Cuba y Costa Rica están por debajo de esa cifra, con un 14%.

Costa Rica

Los actores más importantes en la formulación de políticas de salud en Costa Rica son el Ministerio de Planificación Nacional y el Ministerio de la Presidencia. Sin embargo, el Ministerio de Salubridad Pública, según la Ley 5395, tiene la función de “definir la política nacional de salud, la normación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley”. Allí también se determina el derecho a las prestaciones de salud. El ministerio puede dictar reglamentos al respecto y define las competencias de los actores y entidades del Sector Salud. Son en total siete los organismos mencionados en el Decreto de Constitución del Sector Público de Salud, pero se establece que otras instituciones que sean propuestas por el ejecutivo, pueden ser parte también del Sector. Como ejemplo de lo anterior, se cuenta con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, que provee información y hace promoción de estudios sobre recursos hídricos y asuntos medioambientales.

El Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia tiene como objetivo “la dirección técnica, el estudio, la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de la adicción al alcohol, el tabaco y otras drogas lícitas o ilícitas; además, desempeñará otras funciones que la ley establezca y será el responsable de coordinar y aprobar todos los programas tanto públicos como privados relacionados con sus fines” (Ley 8.289).

Por otra parte, el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, apoya la investigación en el tema y la prevención de problemas prioritarios y de salud. Es un organismo “responsable de dirigir, conducir y ejecutar investigaciones en materia de salud y participar en los procesos de vigilancia epidemiológica y enseñanza, en concordancia con las prioridades del país”. Con una orientación más académica, a la función anterior se suma el Instituto de Investigación en Salud de la Universidad de Costa Rica.

La institución de mayor protagonismo financiero en el sector es la Caja Costarricense de Seguro Social, que hace la administración de los seguros sociales, financiando la salud pública. Ella tiene gran poder, conferido por la Ley 17 que la creó, pues se le considera una institución autónoma, no sometida a ninguna directriz del poder ejecutivo ni de la autoridad presupuestaria del país. La fuente de los recursos que maneja son las contribuciones de los trabajadores, los empleadores y el Estado. A su vez, la Caja Costarricense del Seguro Social administra los dineros de la salud y hace la atención primaria mediante centros de atención sanitaria para toda la población, sin intervención de los municipios.

Por su lado, el Instituto Nacional de Seguros cumple funciones paralelas pero centradas en los problemas de salud ocupacional, enfermedades y accidentes laborales.

México

Desde principios de los años 80, la Secretaría de Salud de México, conservando controles regulatorios y presupuestales estrictos, realizó acciones de descentralización al menos en 14 Estados de la Unión. Este proceso continúa dándose progresivamente en la salud primaria tanto en los estados como en los municipios, bajo directrices y presupuestos fuertemente normados, al punto que más que una descentralización, se habla de una desconcentración de servicios. La participación y el protagonismo ciudadanos son considerados como temas pendientes.

En 1996 se suscribió el “Acuerdo nacional para la descentralización de los Servicios de Salud”, entre el Secretario de Salud, los Gobernadores de los 31 estados de la República y los dirigentes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud. Este acuerdo se considera de la mayor trascendencia pues se plantea transferir a los estados la responsabilidad de hacer la atención primaria y dar servicios de medicina preventiva a la población general. Estableció la universalidad de los servicios al incluir como beneficiarios a la población no afiliada a la seguridad social o que no tengan capacidad para resolver sus dificultades de salud.

Plantea el Acuerdo, explícitamente, “un doble propósito: el político, al fortalecer el federalismo y reintegrar a la esfera local las facultades que le son propias al suscribir el pacto federal; y social, al acercar a la población servicios fundamentales que al

ser prestados en los Estados, aseguran a los usuarios mayor eficiencia y oportunidad”.

El financiamiento de los sistemas estatales se hace por transferencia a los respectivos gobiernos, con el propósito de incrementarlas progresivamente. Igualmente, el

Gobierno Central transfirió más de cien mil trabajadores de la salud. Se estima que las transferencias equivalen a casi mil millones de dólares de 1996, las cuales debían ser complementadas con programas compensatorios para las regiones más deprimidas y con poblaciones vulnerables.

La fragmentación derivada de la mezcla entre los estados que continuaron con el modelo federal o ministerial y los que operaron mediante transferencias, ha hecho difícil la coexistencia y la complementariedad necesarias para una mayor eficiencia en la prestación de servicios. En el campo de la seguridad social, México agregó a las instituciones tradicionales el “Seguro Popular de Salud”, con más de 250 prestaciones y un fondo especial para atender las enfermedades catastróficas, con compromisos claves de parte de las Secretarías de Salud de los Estados. También se constituyeron los Institutos de Salud Estatales para atender la población no asegurada. A ellos corresponde programar las prestaciones, similares a las de atención primaria del nivel regional, que incluyen medicina preventiva y atención de primer nivel.

“En cifras de la última década, de modo aproximado un estado mexicano destinaba su gasto a tres rubros principales: 65% a educación, 11% a servicios de salud y 24% a administración pública. Aunque las tres cuartas partes del gasto estadual se dedica a educación y salud, las estimaciones señalan que la mayor parte de esas erogaciones son para el gasto corriente, sobre todo a la planilla de salarios. Entre 1997 y 2007 un estado

“promedio” dedicó el 88% a erogaciones corrientes y sólo un 12% a inversión, entendiéndose que hay variaciones significativas entre estados”.

Algunos investigadores y expertos consideran que este modelo de “descentralización etiquetada” del sector salud limita seriamente la autonomía y la capacidad de decisión de los estados, haciendo que no se asuman responsabilidades ni se planteen programas ni propuestas específicas a éste nivel. Solamente los estados con recursos, que son excepcionales, han podido solventar sus déficits y hacer innovaciones para resolver sus problemas epidemiológicos y atender sus prioridades en salud preventiva, como bien lo ha señalado la asociación de gobernadores CONAGO, importante organización a la hora de hacer demandas al nivel federal.

El documento “La salud en México: 2006-2012”, presenta la visión de FUNSALUD, con 26 propuestas específicas de acción, planteando de manera abierta “una profundización responsable del rol de los estados y la creciente incorporación de los municipios a estas tareas, sobre la base de principios mayores de cooperación y convenios con compromisos específicos para cada entidad”.

Gasto y financiamiento en salud

Gasto en Salud

Conocer el gasto nacional en salud y sus características permite, entre varias consideraciones, evaluar la equidad y la eficiencia con que se asignan y utilizan estos recursos. En general, el gasto en salud se ha caracterizado por ser el resultado de las transformaciones del modelo económico, de la definición del papel del Estado en la economía, del fortalecimiento del papel de la sociedad civil en el campo de la salud y de las modalidades con que la reforma del sector se ha aplicado a las políticas de financiamiento de los servicios de salud.

La proporción del gasto en salud relacionada con el PIB se suele utilizar como un indicador de la prioridad que la sociedad asigna a la atención de la salud de su población. Sin embargo, siempre el resultado estará sujeto a la capacidad redistributiva y de la calidad del gasto en términos de equidad y efectividad. Al comparar el gasto en salud como porcentaje del PIB entre los países de interés, resalta la heterogeneidad y un patrón de desigualdad, Colombia por ejemplo, lejos del promedio de la región, reporta el esquema más negativo de indicadores (como se ve en la figura siguiente) además de ser el país con mayor desigualdad en términos de ingresos (coeficiente de Gini) es también el que tiene el gasto en salud por habitante más reducido, mientras Costa Rica (con menor nivel de vida de Colombia en términos de PPP) registra una menor desigualdad con uno de los mayores gastos en salud per cápita, sólo superado por Chile.

Finalmente señalemos, de acuerdo con la CEPAL, que el gasto social en la región ubica a países como Colombia y México en un nivel intermedio con 500 a 900 dólares per cápita anuales, y a Brasil, Costa Rica y Chile en el nivel superior, con más de mil dólares per cápita anuales. Nuestros países muestran una participación en salud cercana al 50% del gasto social.

Esquemas de financiamiento por país

Brasil

El SUS (Sistema Único de Salud) del Brasil tiene tres fuentes de financiamiento: Federal, Estatal y Municipal. En el 2004, los porcentajes de participación eran del 50.7, 26.6 y 22.7 respectivamente. Tal financiamiento se garantizó mediante reforma constitucional. Las fuentes federales particulares eran la “Contribución Provisoria sobre Movimientos Financiero”, la “Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social”, la “Contribución sobre el Lucro de Personas Jurídicas”, y los recursos ordinarios. En los niveles estatales y municipales, las fuentes específicas fueron los presupuestos fiscales correspondientes.

Posteriormente, nuevas regulaciones modificaron las participaciones: el nivel federal aportaría el 10% de sus ingresos, 12% serían del nivel estadual y del Distrito Federal, y el 15% de los municipios. Estos niveles se han logrado en forma paulatina entre 2008 y 2011. Los Fondos de Salud en su mayoría son los depositarios de los recursos del SUS, mientras que una parte de los recursos federales van a los estados y municipios mediante transferencias. A su vez, los estados transfieren a los municipios, mientras que el sector privado se financia con recursos de las empresas que contratan planes y seguros privados para su personal, y con la compra de medicina prepagada y gastos de bolsillo de las familias.

Chile

“Los servicios públicos de salud se financian con impuestos generales, aportaciones de los municipios y copagos hechos por los afiliados al Fondo Nacional de Salud (FONASA). Los fondos del sector privado provienen de las cotizaciones, aranceles y copagos tanto obligatorios como voluntarios de los afiliados a las ISAPRE y de los pagos de bolsillo que los usuarios de los servicios privados realizan al momento de recibir la atención. Todos los trabajadores están obligados a hacer una contribución al sistema de salud equivalente a 7% de sus ingresos gravables y pueden elegir pagarla al FONASA o a alguna ISAPRE. La contribución es voluntaria para los autoempleados”.

En el 2003, el 27 % del gasto en salud de Chile correspondía a impuestos generales, 17% a cotizaciones de los trabajadores afiliados al FONASA, 16% a cotizaciones de los afiliados a las ISAPRE, 7% a cotizaciones voluntarias, 26% era gasto de bolsillo y 6% a los aportes directos de los municipios.

En los últimos años se logró incrementar significativamente la cobertura, según datos del “Estudio Nacional de Satisfacción y Gasto en Salud”, pero los gastos en salud se siguen considerando excesivamente altos. En las ciudades entre el 7 y el 15% de la población tuvo que sufragar gastos catastróficos en salud. Es el dato más alto de Suramérica para mediados de la primera década del siglo XXI.

Colombia

El financiamiento de la salud en Colombia se hace mediante contribuciones del gobierno, de los trabajadores asalariados, de los independientes afiliados y de las contribuciones de los empleadores. Estos recursos se recogen en el denominado “Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA)”, que a su vez redistribuye a las Empresas Promotoras de salud (EPS), de acuerdo al número de filiados que reporten, con valores diferenciales según pertenezcan al régimen contributivo o al subsidiado.

En éste último caso, a lo anterior se suman las transferencias que la Nación hace a los municipios para atender los servicios de salud. Por su parte, las EPS contratan los servicios con las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) bajo distintas

modalidades: retrospectivo por evento, prospectivo por grupo diagnóstico y por capitación a los prestadores de ciertos servicios.

El Régimen Contributivo exige que los dineros sean entregados a las EPS que libremente seleccionan los trabajadores. Estas afilian y registran a los usuarios y organizan la prestación de los servicios contemplados en el Plan Obligatorio de Salud (POS), remitiendo las afiliaciones al FOSYGA, para que les sea devuelta bajo la modalidad de Unidad de Pago por Capitación (UPC), que corresponde a cada persona afiliada. La UPS se debe calcular actuarialmente, por grupo de edad y sexo.

Las Secretarías de Salud de los municipios contratan a las EPS que atienden usuarios del Régimen Subsidiado e igualmente les pagan por UPC, ésta vez de menor cuantía, la UPC-S o subsidiada. En general, tales EPS pueden ser entonces del Régimen Contributivo funcionando para el Subsidiado, Cajas de Compensación Familiar y Empresas Solidarias de Salud, que son de origen comunitario.

Según el tipo de planes que ofrezcan a sus afiliados, las EPS contratan servicios con IPS privadas o con entidades hospitalarias públicas. Según las normas, el Régimen Subsidiado debe ser contratado con entidades públicas al menos en un 60% del valor de los servicios, bajo ciertas obligaciones de calidad. Bajo los principios de la “integración vertical”, algunas EPS cuentan con sus propias IPS. Pese a que la Ley 1122 limita ésta figura, la falta de control por parte del Estado ha permitido desarrollos inapropiados de ésta forma de crecimiento organizativo.

Por último, también existen Regímenes Especiales en entidades grandes, como en el Sector Educativo y las Fuerzas Armadas, que han conservados sus propios mecanismos de financiación, administración y hasta prestación de servicios. Desde la expedición de la Ley 100 en diciembre de 1993, Colombia se comprometió a igualar los regímenes establecidos, que diferenciaban el derecho a la salud entre los afiliados que aportaban al Sistema de Seguridad Social (Régimen Contributivo) y aquellos que por sus limitaciones económicas debían ser subvencionados (Régimen Subsidiado). El gobierno ha sido incapaz de cumplir con tal propósito, al punto de ser conminado por la Corte Constitucional a unificar tales regímenes. Muy recientemente, se ha hecho la aproximación de ellos a través del Plan Obligatorio de Salud en el caso de los menores de edad y de los adultos mayores.

Pero una gran parte de la población permanece siendo subsidiada, hecho que se respaldó con las medidas adicionales de financiamiento al Régimen Subsidiado introducidas en la Ley 1122 de 2007 y sus reglamentarios. Una de las grandes razones argumentadas para mantener tal situación, es por supuesto la financiera. Mientras subsistan ciertas condiciones en la macroeconomía, como el desempleo y el subempleo o el empleo informal, y mientras una porción de los empleadores, como en el caso de los sectores agrícola y de la construcción, evadan las responsabilidades frente al Sistema de Seguridad y de Protección Social, los subsidios seguirán siendo necesarios pues estos grupos poblacionales bien pueden superar el 60% de la población económicamente activa.

Lo anterior también incide en el alto valor que en Colombia tiene el gasto de bolsillo, agravado por el desproporcionado costo de los medicamentos, cuyos precios, prácticamente no controlados, superan significativamente a los de los demás países, al punto que muchos estudios señalan a Colombia como el país más costoso del mundo en tal aspecto. (Health Action International). Vale la pena anotar aquí que, según el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), hay meses en los que los incrementos de los costos de salud superan en tres veces el del índice de precios al consumidor (IPC) en los demás ítems.

Igualmente, la des-salarización mencionada, dada su tendencia a aumentar, conducirá a una inevitable crisis financiera del sector salud. Aunque los expertos no se han puesto de acuerdo sobre el tamaño del déficit financiero del sector, y aunque algunos insisten en que los recursos sí alcanzan para atender a toda la población con un POS unificado, el incremento de la pobreza, el envejecimiento de la población y otros fenómenos, auguran una falta de sostenibilidad del financiamiento de la salud en Colombia.

Algunos síntomas que muestran la gravedad del problema financiero de la salud en el país, pueden percibirse en el déficit hospitalario, con cifras que oscilan entre 3,5 y 4,5 billones de pesos en deudas, mientras que los costos de intermediación (léase Empresas Promotoras de Salud, que han sido sindicadas por uso indebido de los recursos públicos que administran), pueden alcanzar los 9 billones (cuatro mil quinientos millones de US dólares aproximadamente).

Costa Rica

La Caja Costarricense de Seguro Social también se financia con aportes de empleadores, trabajadores y del Estado. “Actualmente la cuota de cotización asciende a 22.91% de la nómina salarial. El patrón aporta 14.16% dividido en 9.25% para el SEM y 4.91% para el IVM. El trabajador aporta 8.25%, 5.50% para el SEM y 2.75% para el IVM. Finalmente, el Estado aporta 0.50%, dividido en 0.25% para cada. Los asegurados voluntarios e independientes aportan conforme a sus ingresos declarados y el Estado aporta 0.25%. Si los ingresos son menores a US\$ 885, el aporte es de 10.5% y si los ingresos superan ese monto se aporta 13.5%”.

En los regímenes no contributivos, la financiación se hace a través del “Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”, más los impuestos que se imponen a los juegos de azar y a la venta de cigarrillos y licores. En el Sector Privado, las instituciones prestadoras de servicios de salud, obtiene el financiamiento de los pagos de bolsillo de los usuarios. Se calcula que los seguros privados en Costa Rica solamente cubren el 2% de los hogares.

La CCSS recauda y distribuye los recursos teniendo en cuenta los llamados “compromisos de gestión”, cuyo propósito es asignar recursos de acuerdo a las futuras necesidades de salud de la población de cada área, según metas de desempeño anual hechas con la CCSS y los proveedores: EBAIS, clínicas, hospitales y cooperativas. Tales compromisos de gestión indican la cantidad y

calidad de los servicios, los recursos económicos necesarios y la forma de evaluación que se aplica. Los pagos son capitados, prospectivos y tienen un 10% de incentivo. El personal prestador de servicios recibe sus salarios establecidos por escalas dadas por el gobierno central.

Los gastos de tipo catastrófico en salud en Costa Rica afectan entre el 0.24 y el 0.62 % de los hogares, dato que se considera particularmente bajo para la región. En su mayoría, los gastos por hospitalización son muy bajos y no catastróficos.

México

Las instituciones de seguridad social en México son financiadas también por contribuciones de empleadores, obreros o empleados y del gobierno. La SSA y los SESA reciben recursos mayormente del gobierno federal, de los gobiernos estatales y pagos por atención de los usuarios. El IMSS-O por su parte “se financia con recursos del gobierno federal, aunque lo opera el IMSS. El SPS se financia con contribuciones del gobierno federal, los gobiernos estatales y los individuos. Los hogares de menores recursos están exentos de estos pagos. Con estos recursos, el SPS le compra servicios para sus afiliados a los SESA”.

Los investigadores consideran pertinente señalar que el financiamiento de la salud en México deja desprotegidos a muchos ciudadanos frente a situaciones de tipo catastrófico. “En 2000 más de tres millones de hogares mexicanos presentaron gastos catastróficos y/o empobrecedores por motivos de salud. En 2006 esta cifra se había reducido gracias a la implantación de diversos programas sociales. Estudios recientes muestran que los gastos excesivos (catastróficos y empobrecedores) por motivos de salud disminuyeron de 4.1% (alrededor de 2.6 millones de hogares) a 2.7% (alrededor de 1.8 millones de hogares) entre 2004 y 2008. Estos mismos estudios indican que hay gran variación en la prevalencia de estos gastos”.

En las ciudades, casi el 4% de los hogares tuvieron que afrontar gastos catastróficos. Si se comparan los hogares con adultos mayores con los que no tienen ni niños ni adultos mayores, la prevalencia de gastos catastróficos fue de 6 % contra 1.35 % respectivamente.

Gasto de Bolsillo

El gasto de bolsillo representa los gastos que la población hace de manera directa, de su propio peculio, en servicios hospitalarios, procedimientos médicos, medicamentos y otros relacionados. En Latinoamérica, el gasto de bolsillo se ha considerado como un indicador de las profundas desigualdades sociales y económicas de nuestros países. Con mayores detalles se le asocia a múltiples aspectos: falta de adhesión a los seguros, insuficientes coberturas en salud, falta de integralidad en los planes de beneficios, entre otros. Un gasto alto de bolsillo en salud suele ser reflejo de la presencia de adultos mayores en el hogar, así como de gastos catastróficos asociados a las hospitalizaciones.

Según datos de la CEPAL en “Panorama Social de América Latina 2011”, si consideramos como 1.0 el gasto público de cada país, el gasto de bolsillo en Brasil es casi 0.77, mientras que el de Chile es 1.16, el de Colombia es de 0.45, el de Costa Rica es de 0.37 y el de México es de 1.23.

Como se puede colegir, en Chile y en México el gasto de bolsillo en salud es superior al gasto público en salud. Por otro lado, el empobrecimiento de los hogares derivado de alto gasto en salud, normalmente asociado a gastos por problemas catastróficos en salud, en Brasil y en México es del 0.5 %, en Chile es de 0.8 % y en Colombia es de 1.0%, lo que muestra inequidades mayores en el sistema de seguridad social. En contraste, Costa Rica no tiene éste riesgo pues el sistema atiende el 100% de los eventos catastróficos en salud.

Análisis situacional y tendencias

(Selecciones del Atlas de los Sistemas de Salud de América Latina. Rev Sal Pub Mex. Vol 53, suplemento 2 de 2011)

Brasil

- Las nuevas políticas de salud del Brasil indican que el centro de las acciones sectoriales debe ser el denominado “usuario-ciudadano”, para lo que se proponen algunas estrategias:
- Romper el aislamiento del sector salud involucrando otras áreas relacionadas con las necesidades básicas de la población.
- Establecer claramente las responsabilidades y los derechos de los usuarios del sistema de salud considerando las particularidades de cada región y microrregión.
- Intensificar la participación y el control social, reforzar los Consejos y las Conferencias de Salud, y fortalecer la capacitación de los consejeros.
- Aumentar la cobertura y la capacidad resolutoria de las unidades del sistema público mediante un cambio en el modelo de atención que no sólo priorice la atención primaria, sino que se centre en el usuario-ciudadano.
- Evitar la precarización, la privatización y la tercerización de las relaciones laborales del SUS articulando las políticas de los sectores salud y educación.
- Profundizar el modelo de gestión y promover una descentralización solidaria y cooperativa basada en la corresponsabilidad establecida en contratos de gestión y financiamiento mixto.
- Ampliar las capacidades reguladoras del Estado reconociendo a la salud como bien social, reglamentando las relaciones público-privado y asegurando el respeto de los derechos de los usuarios.
- Superar el subfinanciamiento de la salud, producto de imperativos económicos.

Uno de los programas que en el período 2008-2011 adoptó tales estrategias, con una inversión de cerca de 90 mil millones de reales, puesto en marcha por el presidente Lula, se denominó Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) 2008 – 2011, cuyo componente en salud fue el Programa “Más Salud:

- Derecho de Todos”. Se destacan las siguientes políticas:
- Avanzar en la implementación del sistema de salud universal, igualitario e integral mediante acciones que permitan asociar el desarrollo económico y social.
- Consolidar las acciones de promoción de la salud e intersectorialidad con la orientación del patrón de desarrollo brasileño basado en un modelo de atención centrado en la búsqueda de calidad de vida.
- Priorizar los objetivos del Pacto por la Salud.
- Profundizar la regionalización, la participación social y el federalismo.
- Elevar la calidad y eficiencia de las unidades productoras de bienes y servicios o de gestión en salud.
- Eliminar el subfinanciamiento del SUS siguiendo los preceptos constitucionales.

Chile

Para el período 2002-2010 se abordaron los siguientes temas como prioridades sectoriales:

- El envejecimiento progresivo de la población con la creciente carga de patologías degenerativas de alto costo.
- Las desigualdades en la situación de salud de la población según el nivel socioeconómico.
- La insatisfacción de la población respecto al sistema de salud.
- La resolución de los problemas pendientes y el mantenimiento de los logros alcanzados.

También se consideran importantes las siguientes líneas de trabajo:
Reducir las desigualdades en salud.

- Hacer frente a los retos del envejecimiento poblacional.
- Aumentar el número de problemas de salud incluidos en el paquete del Plan AUGE.
- Fortalecer los cambios tendientes a separar la prestación de servicios asistenciales de las funciones de fiscalización.
- Implementación del régimen de hospitales autogestionados en red.
- Reforzar la atención primaria con enfoque familiar.
- Mejorar el sector privado de la salud al fomentar la competencia entre las ISAPRE y simplificando los planes de salud.

Algunos estudios muestran avances en equidad, disminución de la mortalidad por problemas de salud pública como el infarto agudo de miocardio en hospitales públicos, aunque también indican aumento de los problemas derivados de la carencia de personal calificado en los servicios de salud del sector público, frente a ciertas regiones y especialidades médicas, lo que conlleva al incremento de tiempos de espera por atención a patologías no incorporadas al Plan Auge.

Según algunos funcionarios, “la reforma del sector ha colocado instrumentos legales, estructurales y de gestión que si bien han permitido avanzar en un enfoque de derechos y en definir los roles y funciones de las estructuras a nivel nacional y regional, deja áreas aún por definir y discutir en términos de la adecuación para el logro de los objetivos primordiales de mejorar la salud y la calidad de vida de los chilenos y chilenas con un enfoque de equidad en el acceso, calidad y resultados.”

Colombia

En Colombia siguen existiendo dificultades para alcanzar la universalidad, la eficiencia y la solidaridad dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud. El retraso se estima casi de una década, atribuido a insuficiencia de recursos financieros. Tampoco hay igualdad de planes de atención y las condiciones laborales informales que dominan el panorama económico del país, no permite mejorar la afiliación al sistema. La sostenibilidad financiera ha sido puesta en duda, en particular frente a las demandas que el sistema judicial ha fallado a favor de miles de usuarios no incluidos en el POS. Se considera que “un reto primordial para el sistema colombiano es fijar límites a la cobertura de los servicios de una manera que sea respetada y acatada tanto por la comunidad médica y científica como por el sector judicial”.

Hay dificultades en la situación de salud, reflejada en el estancamiento de ciertos indicadores, en especial los relacionados con la prevención. Los expertos consideran que “el fortalecimiento de la práctica de la salud pública, la información completa y oportuna, así como la evaluación de sus procesos y resultados, aparece como un reto mayor sin el cual será difícil orientar el sistema con criterios de promoción y prevención. Debe prestarse especial atención a la mortalidad materno infantil, a la población desplazada y al embarazo en los adolescentes”.

Hay conflictos permanentes entre pagadores y prestadores y se critica la falta de regulación y de supervisión de los diferentes actores, tanto públicos como privados, que conforman el sistema de salud. Para complementar las anteriores observaciones sobre el futuro financiero del sector salud en Colombia, se incluye la siguiente gráfica que revela lo que ha de suceder entre el 2014 y el 2050 si no se toman medidas frente a la informalidad laboral.

Entre 1959 y 1980 Costa Rica mejoró significativamente su sistema de salud. En 1980 se limitaron las inversiones en salud y a pesar de la reforma emprendida, su crisis organizacional no ha sido superada, existiendo serias dudas acerca de su

futura sostenibilidad financiera. Los cambios en el perfil laboral de la población, su empobrecimiento, la transición epidemiológica, y la implementación parcial de la reforma de salud, dejan un porcentaje de más del 12% de la población sin aseguramiento y con grandes presiones financieras.

Se aprecia el surgimiento de inequidades geográficas en los servicios de salud, con atrasos en la creación de nuevos EBAIS (Equipos Básicos de Atención en Salud), según el “informe de avance del Plan Nacional de Desarrollo del MIDEPLAN 2006-2010”.

“Las largas listas de espera están provocando deslealtad al sistema. De hecho, 50% de la población opina que podría dejar de cotizar para unirse a los servicios privados, situación que aumentaría el problema de la sostenibilidad”.

México

La reforma sectorial recientemente hecha al sector salud plantea varios retos. Requiere de una reforma fiscal complementaria para hacer disponibles los recursos financieros necesarios para reemplazar el gasto de bolsillo y atender la demanda asociada a la transición epidemiológica, en especial de las intervenciones hospitalarias de alta complejidad.

Se considera necesario hacer una adecuada distribución de los recursos entre poblaciones y estados, así como comprometer una mayor participación de los recursos y autoridades locales.

“Otro desafío en materia financiera será alcanzar el equilibrio correcto entre las inversiones adicionales en promoción de la salud y prevención de enfermedades, por un lado, y los servicios curativos, por el otro. Es necesario asimismo aumentar la orientación al cliente y la capacidad de respuesta del sistema de salud sobre todo considerando las crecientes expectativas, tanto de pacientes como de prestadores de servicios, generadas por el proceso de democratización del país y por la reforma misma”.

Se infiere que hay urgencia para reforzar la oferta de servicios en zonas marginadas del país, para mejorar, entre otras, la atención integral de la población indígena. El principal reto del sistema de salud en México es fortalecer su integración, garantizar el paquete de beneficios comunes a la población, reducir costos de transacción en un sistema fragmentado y generar igualdad en el disfrute del derecho a la protección de la salud.

Consideraciones acerca del derecho a la salud y la equidad

En términos generales, los países con modelos de atención mixtos (públicos y privados), que ofrecen diferentes esquemas de atención, con diferencias o restricciones en el tipo de servicios, han sido considerados más inequitativos que aquellos que tienden a unificar su sistema de salud. Tengamos en cuenta que Latinoamérica ha sido catalogada como la región más inequitativa del planeta por entidades como la ONU, el Banco Mundial y la OPS/OMS. En el cuadro anterior, construido con datos del último informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, puede verse que Colombia no solamente ostenta el menor IDH de los cinco países, sino que también tiene la mayor concentración de riqueza, según el Coeficiente Gini. A continuación se hacen comentarios específicos sobre inequidad en salud. En cuanto al derecho a la salud y a la seguridad social, es importante tener presente lo siguiente:

“Actualmente en América Latina, los mecanismos de protección social presentan una hibridez considerable. Se mantiene cierta influencia del modelo bismarckiano de seguros sociales; la asistencia social sigue jugando un papel muy importante para los estratos sociales más vulnerables y al mismo tiempo, en materia de pensiones, se ha instaurado un régimen privado, que en muchas ocasiones rompe con el principio de solidaridad, que según algunos debe caracterizar a la seguridad social.”

Pese a la vocación social que se comparte en la región y que se expresa en la constitución y las leyes de cada país latinoamericano, así como a la tradición en hacer reformas sectoriales con cierta frecuencia, el goce efectivo del derecho a la salud y a la protección social distan mucho en su expresión real y cotidiana en la mayoría de tales países, como se verá en seguida al comentar brevemente la situación de cada país.

Brasil

Con el cuarto lugar en el IDH de los cinco países estudiados, Brasil no deja de ser incubadora de grandes desigualdades en salud. El 15,8 % de la población no tiene acceso a las condiciones básicas sanitarias, educación y salud; el 11,4 % muere antes de los 40 años. En algunas regiones, siendo la población negra tres veces más que la población blanca, los años perdidos de aquella fueron 30 veces superiores.

Chile

Siendo el país con mayor IDH de la región, y un alto gasto de bolsillo derivado de la forma de organización y financiamiento del sistema de salud, Chile presenta inequidades significativas en salud para la población de menores recursos, pues el derecho a la salud está estrechamente asociado a la capacidad de pago, pese a que desde 1990 los gobiernos han formulado políticas dirigidas a enfrentar las inequidades.

Colombia

Al igual que en México o Brasil, Colombia ha mostrado siempre importantes inequidades por género, por ciertos grupos de edad, por relación urbano – rural, por regiones nacionales y zonas de grandes ciudades con alta vulnerabilidad, dados sus factores de riesgo y otras variables asociadas al tema. Pero desde la formulación de la Ley 100 de 1993 y en la medida de su aplicación en el desarrollo del Sistema General de Seguridad Social, surge una nueva expresión de dichas inequidades: los regímenes de afiliación o aseguramiento al sistema. Desde su origen, la Ley 100 introdujo una contradicción con sus principios, en especial el de la equidad, al crear el Régimen Subsidiado, asociado a planes de beneficios con menor alcance para la población de menores recursos, no empleada en el sector formal de la economía. La información obtenida en la Encuesta Nacional de Salud de 2007 y su posterior análisis muestra grandes diferencias en la morbilidad y la mortalidad entre la población afiliada a los dos regímenes, contributivo y subsidiado, siempre evidenciando la desventaja del subsidiado. Tal situación ha llevado a los usuarios del sistema de salud a enfrentar las prácticas discriminatorias en los servicios de las entidades aseguradoras y prestadoras, a sobresaturar el sistema judicial interponiendo tutelas para obtener sus derechos.

La Corte Constitucional, mediante sentencias y autos, ha tenido que conminar a las instituciones, tanto privadas como públicas, a corregir situaciones y ajustarse a la legislación existente, sin que la situación general se haya modificado sustancialmente. Todo parece indicar que la imposibilidad de la población colombiana para ejercer el goce efectivo de su derecho a la salud, no solamente se debe a los incipientes enunciados constitucionales, sino también a un sistema de salud y protección social diseñado de manera tal que permite innumerables perversiones por parte de sus actores.

Costa Rica

Tercero en IDH en este grupo, Costa Rica tiene la menor desigualdad según su Coeficiente Gini. Sin embargo, aún persisten desigualdades relacionadas con el derecho a la salud, de las cuales se han indicado sobre todo las relacionadas con los costos de adquisición de ciertos servicios, como los medicamentos en las diferentes regiones (cantones). Los que tienen mejores condiciones económicas ofrecen más alternativas y precios más favorables en medicamentos importantes para la atención de problemas de salud relevantes.

México

Pese a que su índice de desarrollo humano (IDH) es el segundo más alto de Latinoamérica, en éste país hay un reconocimiento explícito de las grandes inequidades existentes en general y en particular en el campo de la salud, como puede verse en su Plan Nacional de Desarrollo: los índices de enfermedad afectan especialmente a las mujeres, a los niños, a los ancianos, a los pobres, a los indígenas y a las regiones y municipios con mayor marginalidad.

**ENERGÍA: ABASTECIENDO
EL CRECIMIENTO DE LAS AMÉRICAS**

ENERGÍA: ABASTECIENDO EL CRECIMIENTO DE LAS AMÉRICAS³

Este documento aborda las principales oportunidades que se presentan en América Latina y el Caribe (ALC) en el sector energético y el papel que deberá tener el sector privado. Entre las principales oportunidades se incluyen: aumentar la eficiencia energética, proveer acceso de energía moderna con calidad y confiabilidad y con precios asequibles para todos los hogares, diversificar la matriz energética, profundizar la integración energética regional, lograr la sostenibilidad financiera y la sustentabilidad ambiental y social. El sector privado, por su parte, aportará los insumos principales para avanzar en la superación de los retos identificados mediante: la incorporación y/o entrenamiento de capital humano calificado, la creación de productos financieros adaptados a las realidades de la región, la identificación y transferencia de tecnologías más eficientes y el diseño de modelos de negocios innovadores.

DIAGNÓSTICO Y TENDENCIAS

La Asamblea General de las Naciones Unidas declaró que el periodo del 2014 al 2024 es la Década de la Energía Sostenible Para Todos y reconoció que “la energía es el hilo de oro que une el crecimiento económico, el aumento de la equidad social y un medio ambiente que permita que el mundo prospere”⁴. Se estima que gracias al crecimiento poblacional y a las mejoras en las condiciones de vida de sus habitantes el producto interno en ALC crecerá 3% cada año en el futuro próximo. Esto implica que ALC deberá duplicar su capacidad instalada de generación eléctrica hasta los 600 GW para el 2030 a un costo de inversión cercano a los 430 mil millones de dólares⁵. Igualmente, el sector petrolero, de acuerdo a estimados internos del BID, necesitará de una inversión en el orden de 550 mil millones de dólares desde 2014 hasta 2030 para mantener los niveles de producción actuales⁶.

³ “DOCUMENTO PREPARADO POR LA VICEPRESIDENCIA DE SECTORES Y CONOCIMIENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Panamá, 2015. Consultado el 25 de agosto de 2015 en la dirección URL: www.cumbreempresarialdelasamericas.com/.../Hojas-finales-Energia-Esp...

⁴ United Nations General Assembly. (2013). Report of the Secretary General, 2014-2024 United Nations Decade of Sustainable Energy for All. New York.

⁵ Yépez-García, R. A., Johnson, T. M., & Andrés, L. A. (2010). Meeting the electricity supply/demand balance in Latin America & the Caribbean. Washington, DC: The World Bank.

⁶ Los números calculados por el BID se basan en la tasa de crecimiento histórico en la producción de crudo mostrado por los países productores, por consiguiente son un ajuste a las cifras oficiales. Las estimaciones oficiales de los países estiman un crecimiento de 53% para el año 2019, proyectando un crecimiento muy acelerado para el 2030. Según estas cifras se necesitarían inversiones por el orden de 1.000 millones de dólares adicionales.

ESTADÍSTICAS DESTACADAS

Evolución del Acceso de viviendas a la electricidad y déficit remanente.

La abundancia de recursos naturales en los países de ALC ha permitido que la región cuente con un potencial relevante para la producción de fuentes de energía primaria. Mientras ALC representa solamente el 8.5% de la población mundial y mantiene el 8.7% del PIB, sus países producen el 20.4% de hidroelectricidad del mundo, así como el 13.2% del crudo y el 6.6% del gas natural⁷. De hecho la matriz energética en ALC tiene la mayor participación de fuentes renovables de energía con una participación equivalente al 57%, en consecuencia, la matriz de generación eléctrica regional es de las más limpias del planeta, medida por emisiones de carbono. En ALC, cada persona emite únicamente 2.1 kg de dióxido de carbono anualmente (sólo el Sur de Asia y África Sub-Sahariana emiten menos CO₂ por persona) y por cada unidad de producto interno bruto se emiten 0.5 kg (el nivel más bajo del mundo)⁸. Sin embargo, para que el sector energético pueda cumplir con su rol de ser el motor de un desarrollo económico y contribuya a aumentar la productividad y la competitividad en ALC, deberá enfrentar los retos de producción e inversión que se señalan arriba y que se detallan a continuación:

EFICIENCIA ENERGÉTICA

La Agencia Internacional de Energía (AIE) estima que las mejoras en eficiencia energética pueden tener beneficios que incluyen aumentos en la sostenibilidad del sector, aumenta el crecimiento del PIB entre 0.25 y 1.11% por año, mejora los balances comerciales, aumenta la productividad industrial y el empleo, libera parte del ingreso disponible de las familias, reduce la polución local y difiere las inversiones necesarias para el suministro de energía. Muchos gobiernos de ALC han iniciado programas para la promoción de la eficiencia energética. Como resultado de estas nuevas políticas implementadas en ALC, la AIE estima que para el año 2035 se necesitará una inversión de alrededor de US\$315 mil millones de dólares, siendo 105 mil millones para el sector industrial, 195 mil millones para el sector transporte y 69 mil millones para el sector construcción⁹.

ACCESO CON CALIDAD Y CONFIABILIDAD Y A PRECIOS ASEQUIBLES

Se estima que los costos de la electrificación rural son superados sustancialmente por sus beneficios, entre los que se encuentran: aumento de las horas despierto, incremento en el tiempo de estudio, acceso a fuentes modernas de información y mejoras en la productividad de los hogares y los negocios¹⁰. Igualmente, se indica que países con sistemas energéticos deficientes pueden perder entre 1 o 2% de crecimiento anual debido a los apagones, sobre-inversión en generadores de

⁷ Cifras del Banco Mundial.

⁸ Cifras del Banco Mundial.

⁹ International Energy Agency (IEA). (2014e). World Energy Investment Outlook. Paris.

¹⁰ World Bank Independent Evaluation Group. (2008). The Welfare Impact of Rural Electrification: a Reassessment of the Costs and Benefits. Washington, D.C.

respaldo, subsidios, pérdidas y/o uso ineficiente de energía¹¹. Según los números de la base datos de acceso a la electricidad del BID, el 96% de los hogares en ALC tenían electricidad en el año 2013.

De esta manera, 26 millones de personas no tenían acceso ese año, principalmente en Haití (7 millones), Perú (3 millones), Argentina (2.4 millones), Brasil (2 millones) y Bolivia, Colombia y Guatemala (1.7 millones cada uno). Igualmente, 85 millones de personas utilizaban fuentes tradicionales de energía para la cocción, alrededor del 15% de la población. De igual forma, se puede mejorar la provisión de servicio eléctrico en ALC, el cual sufre de altas pérdidas (la diferencia entre la electricidad que ingresa a la red y la que es entregada para el consumo final) que afectan la estabilidad y sostenibilidad financiera del sistema eléctrico. En promedio, ALC tiene un porcentaje de pérdidas del 17%, siendo más alto que África, Eurasia, Medio Oriente, Asia y Oceanía, Europa y América del Norte (excluyendo a México), contabilizando las pérdidas técnicas y no-técnicas en transmisión y distribución¹².

DIVERSIFICACIÓN DE LA MATRIZ ENERGÉTICA

Una matriz energética diversificada debe combinar el uso de una variedad de fuentes de energía que aprovechen y se adapten a las potencialidades locales y regionales, los avances tecnológicos y las oportunidades existentes en los mercados internacionales. Por consiguiente, una matriz energética adecuadamente diversificada provee de seguridad energética a los países al reducir los shocks en los precios de los productos energéticos, disminuir las vulnerabilidades ambientales y sociales, facilitar la adaptación a cambios tecnológicos y maximizar el potencial de producción de energía con fuentes locales.

En términos de diversificación de la matriz energética, se observa que en ALC hay grandes diferencias entre las sub-regiones. La mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe presentan una alta dependencia de las importaciones de derivados del petróleo, especialmente para la generación eléctrica. Por otro lado, países como Brasil, Colombia o Paraguay tienen una alta capacidad de generación hidráulica superando el 60% de la capacidad instalada en cada país. A pesar de esto, la región ha obtenido logros importantes en cuanto a diversificación de su matriz eléctrica. ALC hoy utiliza una variedad de fuentes energéticas muy amplia, incluyendo las tradicionales como energía hidráulica y derivados del petróleo, así como las no-tradicionales para la región (carbón, biocombustibles, energía nuclear, geotérmica, solar, y eólica). Es importante resaltar que la relevancia de las fuentes tradicionales no es tan marcada, principalmente por el incremento en el uso del gas natural en generación eléctrica y usos domiciliarios y los esfuerzos de diversificación con fuentes no convencionales de energía realizados por los países de la región.

PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA REGIONAL

La integración energética permite que los países logren, mediante mecanismos de cooperación binacional o regional, subsanar sus deficiencias y/o potenciar sus

¹¹ World Bank. (2009). Africa's infrastructure, a time for transformation. World Bank Africa Infrastructure Country Diagnostic. Washington, D.C.

¹² Jiménez, R., Serebrisky, T., Mercado, J. (2014). Power Lost: Sizing Electricity Losses in Transmission and Distribution Systems in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

ventajas comparativas. La integración regional en el sector energético, es positiva ya que agrega mercados, lo cual es importante en este sector donde la viabilidad de los proyectos es particularmente sensible a las economías de escala.

En ALC existen experiencias de integración como el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), el que conecta con una misma línea de transmisión a todos los países de Centroamérica desde Panamá hasta Guatemala y originó, gracias a desarrollos regulatorios, el Mercado Eléctrico Regional que complementa a los mercados eléctricos nacionales. En términos bilaterales, se han efectuado acuerdos como el gasoducto Bolivia-Brasil, Colombia-Venezuela o las Interconexiones eléctricas entre Colombia-Ecuador, Venezuela-Brasil, México-Guatemala, Paraguay-Brasil, entre otras, que han servido para proveer de energía a regiones de difícil acceso desde el país receptor.

Algunas de las iniciativas de integración regional existentes, como SINEA y Arco Norte en Sudamérica o la ampliación del SIEPAC y la interconexión Colombia-Panamá en Centroamérica, se encuentran todavía en etapas iniciales que necesitan de mayores esfuerzos para su profundización. Entre los principales retos y oportunidades para avanzar en estas iniciativas se encuentran: una mayor inversión en infraestructura física, armonización regulatoria, aumento en el conocimiento técnico, acceso al financiamiento y diseños para la creación de modelos sostenibles.

Sostenibilidad Financiera

La sostenibilidad financiera de los sectores energéticos de los países de la región depende entre otras cosas de la capacidad que tengan de atraer inversiones hacia las actividades más competitivas, que logren mayores niveles de eficiencia en la cadena de distribución de los productos energéticos y que se mantengan y/o establezcan mecanismos de precios finales que reflejen adecuadamente los costos de la cadena de suministro. Estas tres condiciones son necesarias para mantener la viabilidad del sector en el tiempo.

En los últimos años ha ido ocurriendo una transición hacia modelos donde se incentivan mercados competitivos que permitan un mejor manejo de la operación de los servicios, disminuyan costos y promuevan la sostenibilidad a largo plazo del sector.

SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL

Se estima que dos tercios de las emisiones de gases de efecto invernadero son producto de las actividades del sector energético¹³. Estas son intensivas en la utilización de recursos naturales, por lo tanto la sostenibilidad de largo plazo del sector depende en gran parte en la capacidad de armonizar su desarrollo con la preservación del medio ambiente. Ante esto, ALC debe maximizar el aprovechamiento de sus recursos naturales renovables no tradicionales, mantener la capacidad de producción de energía de sus fuentes tradicionales y acelerar la sustitución de combustibles fósiles por alternativas menos contaminantes.

¹³ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2014a). Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment. Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. Cambridge and New York.

EL ROL DEL SECTOR PRIVADO

En la actualidad, la mayoría de los países de ALC presentan marcos regulatorios e institucionales en el sector energético que han superado o están avanzando en la superación de los retos inherentes al proceso de cambio de las dos últimas décadas. El sector privado, como respuesta a eso, ha aprovechado las oportunidades que se han presentado reflejándose en una organización industrial que muestra una presencia cada vez más relevante de agentes privados en un conjunto de actividades, especialmente en el sub-sector eléctrico. En consecuencia, el creciente grado de profundización y sofisticación de los mercados energéticos en los países, aunado a las expectativas de crecimiento de la demanda, permite estimar que la participación del sector privado seguirá consolidándose en el futuro. Los programas y políticas de eficiencia energética adelantadas por los países, que deberán ser acompañadas por acciones de las empresas privadas, incentivarán la adopción de tecnologías innovadoras y requerirán de capital humano especializado que podría ser provisto por el sector privado.

El proceso de diversificación de la matriz energética a través de la promoción a la explotación de las fuentes de energía renovables no convencionales (que generalmente no implican proyectos de gran escala), crea oportunidades de inversión en proyectos de tamaños muy diversos, estimula la transferencia tecnológica, fomenta la creación de empleo e impulsa la innovación, entre otras.

Al aumentar el acceso a fuentes de energía moderna a los hogares que no cuentan con electricidad actualmente, se crean nuevos mercados con potencialidades para el desarrollo de modelos de negocios alternativos e innovadores. La electrificación de hogares en comunidades aisladas mediante el uso de sistemas de energía renovable, requerirá del suministro de equipos y capacidades técnicas particulares que podrían ser ofrecidas por el sector privado. En este contexto, la pregunta principal es: ¿Cuál es el rol que puede desempeñar el sector privado en la construcción de un sector energético que responda a las oportunidades de la región?

El sector privado, como movilizador de recursos, juega un rol clave para la superación de los retos identificados al proveer a la región los insumos esenciales para el logro de los objetivos, como son:

- Identificación y financiación de las actividades en las cuales haya realmente ventajas competitivas
- Inversiones en mejoras en las cadenas de producción y suministro de los productos energéticos para reducir las ineficiencias
- Incorporación y/o entrenamiento de capital humano calificado
- Creación de productos adaptados a las realidades de la región
- Identificación y transferencia de tecnologías más eficientes
- Diseño de modelos de negocios innovadores (asociaciones público-privadas, por ejemplo)

PARTICIPACIÓN ACTIVA EN INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN ENERGÉTICA EN LA REGIÓN

a) Caribe y Centroamérica

El proceso de superación de los desafíos regionales presenta áreas específicas para la participación del sector privado. La profundización de la integración energética en el Caribe o en Centroamérica, por ejemplo, abre la posibilidad de creación de nuevos mercados agregados que hagan viable la introducción de infraestructura para la provisión de gas natural, permitiendo el aprovechamiento de las ventajas que tiene este hidrocarburo para la generación eléctrica en comparación a otros combustibles fósiles. Igualmente, la introducción de gas natural en esas regiones, permitiría a estos países beneficiarse de los bajos precios de venta de ese combustible debido a la explotación del “Shale Gas” o gas de esquisto, principalmente en los EEUU. En Centroamérica, en particular, se presentan proyectos como la ampliación con una segunda línea del SIEPAC seguida del fortalecimiento y consolidación del Mercado Eléctrico Regional y la interconexión Colombia-Panamá, que proveerán a la región de oportunidades para la inversión en diversas actividades del sector energético.

b) Sudamérica

Asimismo, la agregación de mercados derivada del Proyecto Arco Norte, que busca la interconexión eléctrica de Guyana, Surinam y Guyana Francesa con el norte de Brasil, permitiría la construcción de proyectos a gran escala de generación eléctrica que reducirían los costos de electricidad impulsando la competitividad de esos países. En Sudamérica se está adelantando el proyecto de SINEA, que conectaría con líneas de transmisión eléctrica a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, creando oportunidades de inversión relacionadas directamente e indirectamente al proyecto. En conclusión, el sector privado tendrá un papel fundamental en la superación de los retos actuales del sector energético en ALC, ya que proveerá los insumos necesarios para estimular la modernización y para garantizar el aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada uno de los países de la región.

**EL COMPONENTE AMBIENTAL DEL
DESARROLLO CON IGUALDAD**

EL COMPONENTE AMBIENTAL DEL DESARROLLO CON IGUALDAD¹⁴

El camino hacia el desarrollo sostenible

El estilo de desarrollo de los países de la región se ha basado en una estructura productiva de ventajas comparativas estáticas, derivadas de la abundancia y la explotación de los recursos naturales. En términos generales, las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico se han orientado hacia esta estructura tradicional y este sesgo se sustenta en precios relativos, estructuras de gasto, subsidios, provisión fiscal de infraestructura y acceso al financiamiento, entre otros aspectos. Este patrón, que fomentó la expansión de la frontera agropecuaria, la extracción creciente de recursos mineros, forestales y pesqueros, y una intensificación de las emisiones de contaminantes, ha generado externalidades negativas en el medio ambiente y ha mantenido a la región en una posición dependiente y desventajosa en las cadenas mundiales de valor, alejándola de los sectores productivos más dinámicos e incrementando su vulnerabilidad ante oscilaciones en la economía mundial.

Del lado del consumo, ha persistido lo que Fernando Fajnzylber llamó “modernización de escaparate”, un proceso que, si bien permite expandir el acceso de la población a bienes y servicios, tiende a replicar las mismas deficiencias de sostenibilidad socioambiental de los países desarrollados (CEPAL, 2012a). La combinación de esa estructura productiva y la emulación de patrones de consumo ha conducido a la región a un modelo de inserción internacional que acrecienta las externalidades ambientales locales y mundiales, y alimenta la actual división internacional del trabajo y el patrón de inserción en las cadenas de valor mundiales. Las presiones sobre el medio ambiente se han venido exacerbando por efecto de esta especialización productiva, del modelo de consumo, de los altos niveles de pobreza y de un aumento poblacional cada vez más asentado en megaciudades. Las consecuencias son múltiples: creciente degradación del agua, el aire, el suelo y los ecosistemas, con sus impactos negativos en la productividad, la salud humana y la calidad de vida, entre otros aspectos.

Estos problemas tienen lugar en la gran mayoría de los países y especialmente en aquellos en desarrollo, como los de América Latina y el Caribe, pero no se requiere de un pacto global para su solución. En contraste, el problema del cambio climático mundial constituye un desafío planetario ante el cual se necesita emprender acciones simultáneas a partir de acuerdos que recojan el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Tanto los problemas nacionales como los mundiales son de carácter antropogénico: el ejemplo más elocuente es la acumulación de gases de efecto invernadero como consecuencia del uso intensivo de los combustibles fósiles.

¹⁴ Extractos del documento “El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe”, Textos seleccionados 2012-2014, CEPAL, Santiago de Chile 2015. Consultado el 26 de agosto de 2015 en la URL: http://www.clacso.org.ar/libreria_cm/archivos/pdf_368.pdf

Las evidencias inequívocas respecto de las consecuencias del deterioro ambiental, local y mundial, obligan a otorgar urgencia a la sostenibilidad ambiental y priorizarla en las opciones que los países adopten para transformar la matriz productiva y el perfil de consumo. Dicho de otro modo, lo que la CEPAL ha llamado “cambio estructural” requiere, de manera impostergable, buscar las sinergias entre aumentos de productividad y economía verde, a escala local y mundial (CEPAL, 2012a). Es necesario considerar la protección de ecosistemas críticos y los servicios ambientales que redundan en la calidad de las condiciones de salud, de seguridad alimentaria y de otros aspectos básicos para la seguridad humana y para el bienestar de las personas y las comunidades.

América Latina y el Caribe es una región ambientalmente privilegiada debido a su gran acervo relativo de patrimonio natural, biodiversidad y posibilidades de provisión de servicios ambientales. No obstante, sigue acumulando presiones derivadas de antiguos patrones productivos y de ocupación territorial, que se han agudizado como consecuencia del modelo de desarrollo predominante, pese a la puesta en marcha de estrategias y políticas específicas que han contribuido a revertir algunos de los procesos de deterioro y a impulsar sistemas y tecnologías que mitigan el impacto ambiental.

En la región, como en el resto del mundo, ha sido dominante el enfoque normativo para atender los asuntos de sostenibilidad ambiental y hacer frente a la insostenibilidad de los patrones de producción y consumo. Las responsabilidades han estado relegadas al ámbito de las instituciones ambientales y la observancia de la ley. Sin embargo, ha sido escaso el avance para cristalizar en la región el enfoque integral que se propone en las declaraciones y programas de las sucesivas conferencias sobre el desarrollo sostenible. Se ha avanzado poco en materia de una decidida política pública que otorgue al mercado señales que reflejen con claridad el real costo social del deterioro ambiental. Puesto que la política del siglo XX en la región fue eminentemente normativa, la del siglo XXI de manera necesaria y con mayor decisión debe añadir los instrumentos económicos para lograr en forma efectiva los cambios deseados tanto de los productores como de los consumidores y así avanzar hacia patrones más igualitarios y más sostenibles.

En este marco, el mensaje central de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) fue la necesidad de integrar la dimensión ambiental plenamente a los enfoques de desarrollo.

La relación entre biodiversidad y sostenibilidad ambiental

La biodiversidad cumple un papel determinante en procesos atmosféricos y climáticos a nivel regional y planetario. Cuantas más especies comprende un ecosistema, mayor diferenciación genética posee y más probabilidades tiene de ser estable, resiliente y resistente a cambios extremos. La diversidad biológica es uno de los factores determinantes de los procesos de recuperación, reciclaje y reconversión de nutrientes y desechos. Muchos de los servicios ambientales que

proporciona la biodiversidad forman parte de ciclos vitales para la sociedad, como los ciclos del agua, del oxígeno y del nitrógeno.

América Latina y el Caribe posee una gran diversidad biológica (biodiversidad), con enorme riqueza en variabilidad genética y de comunidades biológicas (ecosistemas). La región alberga casi una cuarta parte de la superficie boscosa del mundo y comprende a seis de los países biológicamente más diversos del mundo (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)). La región concentra entre el 31% y el 50% de las especies de mamíferos, aves, reptiles, anfibios, plantas e insectos (PNUMA, 2010).

Sin embargo, la biodiversidad de la región se ha visto seriamente amenazada, en particular como consecuencia del cambio de uso del suelo para aumentar las tierras de cultivo y pastizales, lo que ha incrementado la degradación de suelos y la expansión de la desertificación. Una cuarta parte del territorio de la región se compone de tierras desérticas y áridas. La degradación de estas tierras está repercutiendo en la caída de la productividad biológica de los ecosistemas y en una baja de la productividad económica de la agricultura, la ganadería y la silvicultura. Desde la década de 1960, más de 150 millones de hectáreas se han incorporado a la producción agropecuaria. Aun cuando en los últimos años la intensidad de este proceso se ha reducido considerablemente, la tasa anual de pérdida de bosques en la región entre 2000 y 2010 fue del 0,46%, equivalente a más de tres veces la tasa anual mundial.

La imagen que se ha difundido del patrimonio natural, como un bien gratuito y relativamente infinito para la escala humana, debe dar paso a una noción distinta, en sincronía con una realidad emergente, a saber, que la pérdida creciente de la biodiversidad puede convertirse en un factor limitante para el desarrollo. Esta es la idea que subyace al concepto de sostenibilidad ambiental o ecológica. La sostenibilidad ambiental implica mantener un patrimonio natural suficiente que permita el desarrollo económico y social dentro de la capacidad productiva del planeta. Mediante dicha sostenibilidad se busca aumentar el bienestar humano, protegiendo los ciclos vitales del oxígeno, el agua y los nutrientes, así como las fuentes de materias primas utilizadas, y asegurando los sumideros de residuos. La biodiversidad se ha revelado, además, como un enorme banco de recursos genéticos, de gran valor económico, que son la materia prima de las industrias farmacéuticas y de alimentos, y que hoy están siendo apreciados por su riqueza genética, sus valores ecoturísticos y su función como colectores de carbono.

No es posible mantener intacta la biodiversidad. Por ello, para compatibilizar los objetivos de desarrollo económico y social con la mantención de la diversidad biológica, se deben buscar modos de desarrollarse con biodiversidad y no a costa de ella. Para lograrlo se requieren políticas de ordenamiento territorial que permitan seleccionar zonas donde preservar el patrimonio natural y zonas donde los campos productivos mantengan una biodiversidad mediana, así como disponer de corredores con mayor diversidad —llamados “corredores biológicos”— entre áreas de reservas. Esto permite disponer de áreas con distintas posibilidades de uso y

distintas diversidades combinadas. En este sentido, muchos de los países de la región han realizado un esfuerzo notable para conservar su patrimonio natural a través del establecimiento de áreas protegidas, sobre todo en adhesión a la Convención sobre la Diversidad Biológica. Al respecto es importante destacar esfuerzos y experiencias regionales como la creación del Corredor Biológico Mesoamericano, en que participan siete países de Centroamérica y México, la ampliación del Parque Natural Serranía del Chiribiquete en Colombia y la política colombiana de conservación de su Amazonía, así como el Programa para la Protección de los Bosques Tropicales en el Brasil, que ha impulsado fuertemente el aumento de la proporción de áreas protegidas de la región y se ha constituido en el principal motor de la disminución de la deforestación en la Amazonía.

Hoy también se reconoce que la región dio muestras en el pasado de una correlación virtuosa entre la sociedad y la biodiversidad. Ejemplo de ello fue la domesticación de plantas de enorme valor económico que se desarrollaron en zonas ricas en especies, habitadas por las llamadas altas civilizaciones. Dicho proceso fue clave en el desarrollo de la agricultura y dio lugar a centros de origen de cultivos tan importantes como el maíz, la yuca, la papa, el cacahuate, el frijol, la calabaza, el tomate, el cacao y la quínoa, entre otros. Una tarea pendiente es proteger dichos centros de origen para conservar variedades parentales cuya diversidad genética podría ser la base de progresos biotecnológicos de gran magnitud. Si bien es cierto que todavía es insuficiente el conocimiento sobre la biodiversidad, así como su valoración económica y social, también lo es, como señalaba Aldo Leopold, que no hay que hacer con la naturaleza lo que no haríamos al intentar solucionar un puzle: perder las piezas antes de saber de qué se trata.

Por otra parte, para los pueblos donde se localizan las áreas de mayor biodiversidad, esta constituye un referente central de significados culturales que se ven trastocados por proyectos de infraestructura o de inversión que amenazan o lesionan dicha biodiversidad. Esto ocurre en el caso de aquellos ecosistemas y recursos hídricos afectados por la presión de las industrias extractivas. Tal situación ha sido agravada por el aumento de los precios de los productos mineros y de los hidrocarburos, como también por algunas innovaciones tecnológicas (por ejemplo, la perforación en aguas profundas) que han vuelto rentable la explotación minera en lugares donde antes no lo era, lo que ha aumentado el número y la intensidad de los conflictos socioambientales, como se discute en el capítulo VI. Entre los problemas ambientales derivados de la operación de las industrias extractivas están la contaminación de aguas subterráneas y superficiales, la deforestación, con la consecuente pérdida de cobertura vegetal, la erosión del suelo y la formación de terrenos inestables y la generación de sedimentos en las corrientes de agua, que alteran el funcionamiento natural de las cuencas (PNUMA, 2010). A esto se agregan los riesgos de accidentes, como derrames en el caso de los hidrocarburos o fallas de los tranques de relave en la minería. La contaminación por mercurio y arsénico ha sido un efecto de la minería de oro que afecta a lugares sensibles, como la cuenca amazónica.

Aun cuando los países de la región han avanzado considerablemente en la creación de instituciones y marcos legislativos ambientales más restrictivos en lo que respecta a la explotación de los recursos mineros, hay deficiencias en su aplicación, sobre todo porque este tipo de industria proporciona enormes ganancias a los países productores. Persisten, por otra parte, grandes limitaciones en materia de las capacidades públicas de revisión de los estudios de impacto ambiental, el control de los planes de monitoreo, el cierre o abandono de minas y la solución a los pasivos ambientales mineros, la restauración de sitios dañados, la seguridad y la prevención de accidentes y la relación de las empresas con las comunidades y los pueblos originarios. Ante este escenario, es vital avanzar hacia pactos que promuevan de manera sistemática la aplicación de diversos principios que garanticen la preservación ambiental, como se discute en el capítulo IV. Para ello se requiere el acuerdo de los inversionistas, el Estado y las comunidades involucradas. Lograr dichos acuerdos en tiempos oportunos, durante las etapas de planificación, permite prevenir problemas, evitar conflictos y ahorrar recursos.

La fragilidad de la región frente al cambio climático y los desastres naturales

La temperatura de la atmósfera y los océanos se ha incrementado, los hielos y glaciares han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y la concentración de los gases de efecto invernadero ha aumentado. Los impactos de estos procesos previstos para América Latina y el Caribe son significativos y algunos efectos ya se están observando, en la forma de fenómenos meteorológicos extremos a los que ha estado sometida la región. De hecho, la ocurrencia de desastres relacionados con el clima aumentó 2,4 veces en la región desde el período comprendido entre 1970 y 1999 hasta el período comprendido entre 2000 y 2005, continuando con la tendencia observada durante los años noventa.

En Centroamérica, en las dos últimas décadas (entre 1990 y 2008), la frecuencia de las inundaciones se duplicó con respecto a la que se registraba en el período comprendido entre 1970 y 1989, y la frecuencia de las tormentas tropicales y grandes huracanes también aumentó en forma significativa (CEPAL, 2010). Asimismo, en los últimos años Colombia, el Ecuador y el Perú se han visto gravemente afectados por el fenómeno de El Niño-Oscilación Austral (que ocasiona una escasez o un exceso de precipitaciones).

La mayoría de los pequeños Estados insulares del Caribe y de los países de Centroamérica son especialmente vulnerables al cambio climático, al aumento del nivel del mar y a los riesgos naturales y ambientales, debido a su tamaño o su ubicación, a la concentración de población en las zonas costeras dentro de un área de tierra limitada y, en algunos casos, a la falta de capacidad institucional para hacer frente a la crisis (CEPAL, 2013). Al analizar la vulnerabilidad y la exposición de las costas de América Latina y el Caribe frente a las modificaciones que podría originar el cambio climático, se identifican países y territorios donde casi la totalidad de la población se concentra en posibles zonas de inundación, como es el caso de las Islas Turcas y Caicos, las Islas Caimán, las Bahamas, Barbados, Granada y Dominica. También se identifican grandes áreas de cultivo localizadas en las zonas

bajas de posible inundación, lo que torna especialmente vulnerable al sector agrícola en México, el Brasil, Guatemala, Suriname, las Bahamas y las Islas Caimán (CEPAL, 2012b).

De acuerdo con las proyecciones, el riesgo de inundación de las zonas costeras bajas se incrementaría debido a que se prevé un aumento del nivel medio del mar (CEPAL, 2012b). Las playas sufrirían erosión en casi toda la región, ocasionada por el ascenso del nivel del mar y por el aumento del oleaje. Las zonas más afectadas por la erosión serían el Caribe Norte y las costas desde el sur del Brasil hasta el Río de la Plata. También es probable que aumente la velocidad máxima del viento de los ciclones tropicales, aunque esto no ocurra en todas las cuencas. El incremento de la exposición a estos eventos redundará en mayores pérdidas económicas directas (IPCC, 2013). Las olas extremas están aumentando, lo que deberá condicionar el diseño de las obras de infraestructura marítima en la región, ya que de no considerarse factores de cambio de largo plazo la fiabilidad de estas obras se reduciría en torno al 60% para el año 2070, en comparación con el presente.

Todos estos cambios tendrán considerables costos económicos para la región (Stern, 2007; CEPAL, 2010). Los impactos y los procesos de adaptación esperados serán, sin duda, de gran magnitud y crecientes a lo largo del siglo en diversos sectores y actividades económicas, como el sector agropecuario, el sector hídrico, el cambio de uso de suelo, la biodiversidad, el turismo, la infraestructura y la salud de la población.

A pesar de haber contribuido poco al problema del cambio climático mundial, la región ofrece grandes oportunidades de mitigación, que además conllevan beneficios económicos. América Latina y el Caribe se mantiene como una de las regiones que dispone de una oferta energética más limpia en términos relativos. La participación de la hidroenergía cuadruplica el promedio mundial. Otras energías renovables, como la solar, eólica, geotérmica y mareomotriz, si bien son incipientes, tienen un gran potencial. El desarrollo de nuevas opciones tecnológicas que promuevan una baja intensidad en carbono y los costos económicos de los procesos de mitigación serán ciertamente significativos en áreas como la energía, el transporte o la conservación forestal, lo que modificará los patrones de desarrollo económico actuales (Galindo, 2009). Aun cuando las acciones en estas áreas pueden tener efectos marginales de mitigación a escala mundial, son importantes para un desarrollo con sostenibilidad ambiental en la región. Resulta fundamental impulsar una cultura de prevención del riesgo y una estrategia de adaptación al cambio climático a gran escala.

Las ciudades y su dinámica

América Latina y el Caribe es una región eminentemente urbana. De sus 550 millones de habitantes, el 77% vive en ciudades de más de 2.000 habitantes, porcentaje que se eleva a casi el 90% en el Cono Sur, y se estima que en 2030 la proporción habrá aumentado al 85%. Si solo se consideran las ciudades con más de 20.000 habitantes, en ellas residen dos tercios de la población de la región, la tasa más alta del mundo (CEPAL, 2012c). El sistema de ciudades de América Latina se caracteriza por una gran diversidad de tamaños y formas de articulación, si bien se destaca en general la existencia de varias megalópolis, la marcada tendencia a la metropolización y la creciente relevancia de las ciudades medias.

Actualmente, las ciudades son los motores de las economías de los países de la región y la fuente de numerosos bienes públicos que resultan decisivos para el bienestar y la cohesión social de la población. Se calcula que entre el 60% y el 70% del PIB de América Latina y el Caribe se origina en áreas urbanas donde, en general, se concentran las industrias y los servicios (ONU-Hábitat, 2012). Esta producción está, además, concentrada en unas pocas ciudades. En las 40 principales ciudades de América Latina y el Caribe se genera más de un tercio del PIB regional. De esa proporción, prácticamente la mitad procede de cuatro megaciudades: São Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires y Río de Janeiro. Las ciudades grandes presentan, por lo general, una atomización de municipios y gobiernos locales que dificulta el proceso de gestión y planificación urbana (CEPAL, 2012c). Esto se debe, entre otras causas, a que en la región se adoptó durante décadas un modelo de gestión económica muy centralizado, que propició la concentración de la actividad económica en torno a los centros de poder político (ONU-Hábitat, 2012).

De particular relevancia han sido el debilitamiento de los procesos de ordenamiento del territorio y de planificación urbana y el hecho de que en forma creciente son los mecanismos de mercado, en un contexto de regulación pública débil, los que determinan los usos del suelo y la configuración socioespacial de las ciudades. Este proceso con frecuencia es acompañado de una activa especulación inmobiliaria y de apropiación privada de la renta urbana. Todo ello se ha traducido en el surgimiento de zonas mejor dotadas de servicios públicos, localización, zonas verdes y paisajes amigables, y al mismo tiempo en la construcción de vivienda popular en lugares cada vez más distantes, debido al encarecimiento del suelo urbano. De este modo, muchas grandes ciudades de América Latina han seguido un modelo de construcción masiva de viviendas muy alejadas de los centros urbanos y de los lugares de trabajo y estudio, sin servicios urbanos adecuados y sin una concepción de barrio, lo que ha elevado la conflictividad y erosionado la cohesión social en esos espacios. Se han agudizado también los problemas de movilidad, lo que incrementa el componente de gasto en transporte de muchos hogares y, en casos extremos, ha producido el abandono de dichas viviendas. Actualmente se encuentra en revisión ese modelo en el marco del cual “se hizo tanta vivienda y tan poca ciudad” (Ziccardi, 2013). De esta manera, el horizonte simbólico de las ciudades como lugares de igualdad de oportunidades y derechos, de

encuentro social y de articulación entre espacio citadino y espacio ciudadano, enfrenta límites firmes en la segregación socioespacial que inhibe el contacto y la interrelación entre los diferentes grupos sociales.

Encarar el crecimiento acelerado de las ciudades, la debilidad de la oferta de bienes y servicios públicos y sus consecuencias sobre el medio ambiente y la convivencia ciudadana es una de las prioridades de la región. Las carencias en la planificación urbana son conocidas (Samaniego, 2009; Jordán y Martínez, 2009) y sus consecuencias ambientales, múltiples: aumento de la generación de basura y residuos tanto sólidos como líquidos, contaminación atmosférica¹⁵, necesidades insatisfechas de acceso al agua potable y al saneamiento, y presiones sobre los ecosistemas aledaños, entre otras. Pero, a su vez, la pérdida de calidad del medio ambiente urbano incide directamente sobre la salud y el bienestar de los ciudadanos y afecta su inclusión social.

El patrón productivo y de consumo en las ciudades es intensivo en combustibles fósiles. Como consecuencia, más de 100 millones de personas en la región están expuestas a niveles de contaminación atmosférica que exceden los límites establecidos en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Cifuentes y otros, 2005), lo que redundará en serios problemas de salud. Las emisiones de material particulado, incluidos sus precursores como el dióxido de azufre y los óxidos de nitrógeno, tienen distintos orígenes. El transporte es la fuente principal de contaminación directa e indirecta por arrastre y levantamiento. La pavimentación de calles, la reducción del contenido de azufre y la mejora de la calidad de los combustibles, los sistemas de revisión técnica de vehículos y las medidas para modernizar el parque automotor son algunas acciones que van en la línea correcta para resolver estos problemas, pero que necesitan ser reforzadas. El parque de camiones y autobuses es extremadamente numeroso y su mantención es deficiente, y la creciente congestión contribuye a incrementar las emisiones, las pérdidas productivas y otras externalidades negativas.

La segunda fuente más importante de emisiones son las fuentes fijas, o emisiones industriales, aunque en la mayoría de las ciudades afectadas se han impuesto normas y estándares cuyo cumplimiento es controlado. La situación geográfica de algunas ciudades, como Santiago de Chile o Ciudad de México, donde las características climáticas y topográficas son desfavorables para la ventilación, genera episodios de inversión térmica que reducen la capacidad de dispersión natural de los contaminantes y conducen a situaciones críticas de exposición de la población.

¹⁵ La contaminación intradomiciliaria es un factor importante de morbilidad y mortalidad por enfermedades respiratorias en zonas urbanas de la región, pero que también se produce en zonas rurales, debido a la quema de biomasa para calefacción y para preparación de alimentos. En la región, su impacto sobre la salud es mayor que el de la contaminación por material particulado o por gases propios de las ciudades, aunque pase más desapercibido. Los países más afectados son los países andinos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador y Perú), algunos centroamericanos y Haití.

La población urbana de la región enfrenta por tanto una doble carga ambiental: los riesgos de la contaminación del aire y de la congestión, relativamente recientes y crecientes, se añaden a las amenazas tradicionales asociadas a la falta de acceso a agua segura y la inadecuada disposición de los desechos. Aunque en la región se ha avanzado en la provisión de agua potable y saneamiento, especialmente en los núcleos urbanos, aún unos 130 millones de personas carecen de estos servicios, cifra similar a la de las personas que viven en tugurios. Solo el 14% de las aguas servidas son tratadas y en el caso de la basura la cifra llega a un escaso 23%. En los últimos 30 años, el volumen de residuos sólidos producidos en la región se ha duplicado y la proporción de materia inorgánica y tóxica ha aumentado. Estas condiciones, en un entorno de pobreza, generan fuertes impactos sobre la salud. Las enfermedades intestinales son una de las principales causas de mortalidad infantil en la región y su incidencia varía en forma directa y significativa con los niveles de pobreza e inversamente con el nivel de cobertura de saneamiento, al igual que con el de acceso al agua potable. Asimismo, en los países donde ha aumentado el tratamiento de las aguas servidas se ha producido una notable reducción de enfermedades como la hepatitis, el cólera o la fiebre tifoidea.

Un elemento de particular vulnerabilidad es la elevada proporción de urbes asentadas en el borde costero o junto a cauces hídricos que desembocan en él muy contaminados; al mismo tiempo, cerca de la mitad de la población de la región vive a menos de 100 km de la costa. No es de extrañar, por tanto, que la degradación del borde costero y la contaminación de los mares sea uno de los grandes problemas ambientales de la región. Las presiones de la población, el desarrollo de la infraestructura, en general, y de la destinada al turismo costero, en particular, han afectado en forma significativa los ecosistemas costeros y marinos. Los arrecifes de coral también están gravemente afectados; en el Caribe, el 61% de los arrecifes están amenazados por la presión del turismo y la contaminación, entre otros factores. A su vez, la pérdida de estas barreras naturales incrementa la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ribereños frente a fenómenos meteorológicos. En general, los océanos de la región están afectados por la contaminación hídrica procedente de actividades que se desarrollan tierra adentro, urbanas y agrícolas (lo que incrementa los niveles de nutrientes, generando problemas de eutrofización), por la expansión urbana y la ausencia de tratamiento de las aguas servidas, por la falta de control de descargas procedentes de barcos y de los derrames de petróleo y por la disminución de los caudales de agua procedentes de los ríos, lo que incrementa el nivel de salinidad.

En el marco de estos problemas y desafíos que hoy enfrenta la región, tanto desde los gobiernos como desde los movimientos sociales urbanos y la academia, la “cuestión urbana” se replantea desde una nueva perspectiva: el derecho a la ciudad como macrobién público. Este se entiende como el derecho de todos los habitantes de las ciudades a la igualdad social, el disfrute de los bienes urbanos, la ampliación y el goce del espacio público, el medio ambiente sano, la democracia participativa y deliberativa, el reconocimiento de la diversidad y las relaciones interculturales en contextos urbanos.

Esta nueva visión inspira de manera incipiente procesos de planificación, desarrollo y legislación urbana. Casos ya emblemáticos son los de ciudades como Medellín y Bogotá, en Colombia; Rosario, en la Argentina; Curitiba y Porto Alegre, en el Brasil, y la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. Finalmente, es de creciente importancia el papel del ordenamiento territorial y la zonificación ecológica y económica para lograr un desarrollo sostenible de las ciudades, de tal manera que se evite la superposición de actividades económicas en los países con alta dotación de recursos naturales. Ello tendrá, además, impactos positivos en la disminución de los conflictos socioambientales

Material de Apoyo Panel 2.

**EL INCREMENTO DE LA MIGRACIÓN
REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE**

EL INCREMENTO DE LA MIGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE¹⁶

Cuando hablamos de migración y desarrollo usualmente se piensa en remesas y mercados laborales. En lo que se refiere a remesas, estas continúan siendo una fuente importante de ingresos para los países y personas de la región. En los casos de Haití, Honduras, El Salvador, Jamaica y Guatemala estas representan el 10% del Producto Interno Bruto. Aunque la mayor parte de estos ingresos provienen de los Estados Unidos y Europa, también hay una proporción importante de remesas que fluye entre países de la región de América Latina y el Caribe (ALC). El 40% de las remesas intrarregionales se concentran en 7 corredores, que están integrados por países que comparten frontera. Más allá de los temas económicos, es importante incluir en esta discusión como un pilar intrínseco la perspectiva de los derechos humanos con base en una visión de *gobernanza de las migraciones*, cuya perspectiva deja de lado como elemento central a la seguridad nacional.

De acuerdo con un estudio realizado por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) en asociación con la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), financiado por la Unión Europea, la migración en el mundo aumentó en el periodo 2010-2013, en términos de stock, y la región de ALC no es la excepción. Cifras del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (DAES) permiten identificar que en dicho periodo, prácticamente 11 millones de personas encontraron su hogar en otro país de la región, lo que implica un incremento de 5% en el periodo. La región de ALC aumentó su stock en los migrantes que residían en un país diferente al que nacieron en 290 mil personas (6%), llegando a los 5,4 millones de migrantes residiendo en algún país de la región. Si dividimos a la región en tres subregiones, el mayor crecimiento porcentual se dio en la región centroamericana (7%), seguida por Suramérica (6%) y Caribe (3%).

La información de DAES muestra cuáles son los países que en el periodo 2010-2013 tuvieron un incremento en el stock mayor al promedio, arriba mencionado como se puede ver en el Cuadro 27. Al analizar los datos, es posible identificar que los países que registraron mayor crecimiento porcentual, en este caso mayor al 10%, son países con poca tradición de inmigración desde la región. Por ejemplo, en el caso del Caribe, destacan los casos de Granada, Dominica y Santa Lucía, donde el crecimiento porcentual es de 11% o más.

Aunque en números absolutos la cifra es baja –todos están por debajo de las mil personas– estas cifras dan una primer pista sobre lo que pudieran interpretarse como “nuevos destinos” de la migración intrarregional. Esto sucede también en el

¹⁶ DINÁMICAS MIGRATORIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC), Y ENTRE ALC Y LA UNIÓN EUROPEA, Organización Internacional para las Migraciones (OIM)/ Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)/Unión Europea, mayo 2015, Capítulo 6. Consultado el 25 de agosto de 2015 en la dirección URL: publication.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=41_7&products_id=1488

caso de los países de Centro y Suramérica cuyo porcentaje de crecimiento fue mayor al 10%. En la primera, llaman la atención los casos de México –considerado para este punto como parte de Centroamérica–, Panamá, Belice y Guatemala. Quizá los que más sorprendan porque se piensan siempre como países de origen son Guatemala y México; este último registró una tasa de crecimiento de más del doble de la regional y de la subregión.

En el caso de América del Sur, destacan los casos de Guyana, Perú y Ecuador. Este último tuvo un incremento absoluto de casi 25 mil personas que llegaron en tres años, cifra que representa poco más del 8% del total de nuevos inmigrantes en la región suramericana –aunque por Ecuador ingresan personas que luego continúan su viaje a otros países para los cuales no existen registros puntuales. Perú vuelve a surgir como un caso que sobresale no solo por ser un nuevo destino de inmigración europea sino también latinoamericana.

Cuadro 27
Principales países de destino de migrantes intrarregionales en ALC
Con mayor incremento porcentual en el periodo 2010-2013

Región / país de destino	Número total de personas de ALC que residen en esa región / país, 2013	Porcentaje de crecimiento de la inmigración desde ALC en el periodo 2010-2013	Número de personas que llegaron al país en el periodo 2010-2013
Caribe	796.427	3	26.250
Granada	5.837	17	829
Dominica	3.325	11	340
Santa Lucía	5.135	11	491
Antillas Neerlandesas	8.961	10	829
San Vicente y las Granadinas	5.747	10	529
Puerto Rico	105.434	10	9.339
Centroamérica	831.676	7	57.258
México	162.386	15	20.741
Panamá	107.269	12	11.817
Belice	42.956	12	4.705
Guatemala	57.649	10	5.054
Suramérica	3.797.602	6	206.771
Guyana	11.318	1	1.303
Perú	55.396	12	5.844
Ecuador	261.083	10	24.449
Total ALC	5.425.705	6	290.279

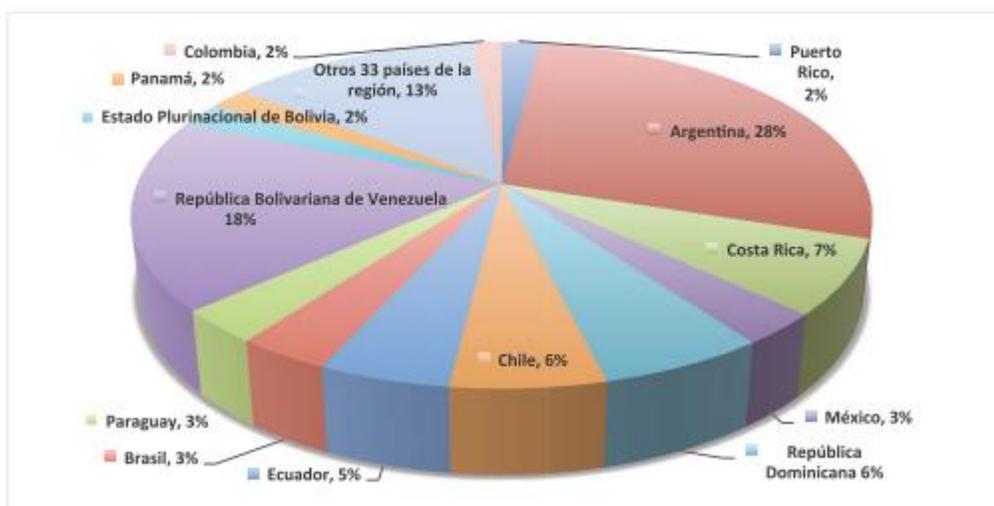
Fuente: OEA, 2015a, Migración Internacional en las Américas, SICREMI, 2015.

Nota: Se muestran los países con crecimiento de 10% en dicho periodo.

Una conclusión que arroja el análisis de los datos es que ninguno de los cinco principales países de destino intrarregional, es decir, aquellos donde hay más

población inmigrante procedente de la ALC –Argentina, República Bolivariana de Venezuela, Costa Rica, República Dominicana y Chile– son aquellos donde se registró el incremento porcentual más alto (Gráfico 37). Ecuador es el único país que despunta en ambas categorías: mayor crecimiento proporcional y destino importante de migración intrarregional. Un dato que no ha cambiado en los últimos años es el referente a los destinos tradicionales de migrantes. Nueve son los países en donde viven prácticamente 8 de cada 10 migrantes nacidos en ALC. En orden ascendente: Argentina, República Bolivariana de Venezuela, Costa Rica, República Dominicana, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Brasil. No obstante, si el incremento en los nuevos destinos se mantiene, quizá en el largo plazo se pueda ver un cambio en la tendencia en ciertos casos –como Ecuador, México y Perú.

Gráfico 37
Principales países de destino de migrantes intrarregionales en ALC, 2013
Porcentaje



Fuente: elaboración propia con información de DAES, 2013. Trends in International Migration Stock: The 2013 Revision. División de Población. Organización de las Naciones Unidas. <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/index.shtml> (Consultada el 1 de abril de 2015).

Finalmente, los principales países de origen tampoco han cambiado: siete de cada 10 migrantes que buscan en otro país de ALC su residencia provienen de Colombia (1.145.371), Paraguay (648.665), Estado Plurinacional de Bolivia (454.055), Perú (439.476), Haití (352.883), Nicaragua (345.994) y Argentina (299.660). Además, los flujos no son solamente intrarregionales sino que se da prácticamente entre países vecinos. De tal forma que la mayor cantidad de colombianos residen en Venezuela, de bolivianos y paraguayos en Argentina, de nicaragüenses en Costa Rica, de haitianos en República Dominicana y de argentinos en Paraguay. Quizá el único caso que no cabe en este patrón es el peruano, ya que el principal país de destino de las personas nacidas en Perú es Argentina, aunque Chile (el país con el que hace frontera) ocupa el segundo lugar.

Cambios recientes en los flujos intrarregionales

El incremento en el número de personas registradas en el stock tiene como orígenes básicos dos factores o variables: 1) el incremento en entradas o disminución en salidas de personas y 2) mejoras en los registros administrativos. Dado que la migración es un proceso dinámico, usualmente sucede por una combinación de ambas; el reto reside en identificar en cuál de las dos variables se dieron cambios más relevantes en un contexto determinado. Lo que las cifras parecen indicar es que el incremento en la migración intrarregional, en términos de residentes, se ha dado por un incremento en los flujos en los últimos años. En 2015, la OEA ha sugerido que en general, la migración internacional en la región de las Américas – excluyendo a los EE.UU. y a Canadá– se incrementó un promedio de 18 por ciento anual en el periodo 2010-2013.

De los países que integran la región hay unos que sobresalen por encima del promedio, incluso existen ciertos matices dependiendo de si la migración es temporal o permanente –que depende de si las personas migran por un lapso menor o mayor de un año, respectivamente. En lo que se refiere a migración temporal, destaca el caso de Ecuador, que se encuentra veinte puntos porcentuales por encima del promedio –aunque puede deberse a la entrada de personas que luego buscan otro destino. México contrasta en sentido negativo, ya que registra una baja de cuatro puntos porcentuales. En cambio, Argentina y Brasil se ubican muy cerca del promedio.

Para el caso de migración permanente, también los datos de Ecuador llaman la atención de manera sustantiva, ya que registra un aumento de 114%, aunque es muy probable que en este caso se deba a un cambio en la forma de reportar los registros al Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional (SICREMI) de la Organización de Estados Americanos (OEA), proceso que comenzó en 2011. Otros incrementos drásticos se registran para el caso de Costa Rica y México. Finalmente, Chile y Colombia –para los cuales no es posible desagregar la información por tipo de flujo– también registran un incremento por encima del promedio.

Este incremento de la migración intrarregional se confirma con otros datos; por ejemplo, el número de entradas regulares en 2013. El 90% de las entradas autorizadas a Argentina y Costa Rica provienen de personas de otro país de la región, así como el 80% de las entradas de Chile, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Barbados y Panamá (OEA, 2015a). El promedio regional de ALC oscila cerca del 80%. Los datos del SICREMI sugieren analizar si el incremento en la migración intrarregional se debe en parte a la disminución de flujos que antes se dirigía a otras regiones, en particular los países de Norteamérica y Europa. Por ejemplo, para el periodo 2009-2012, la región del Cono Sur sufrió una disminución de los flujos hacia Norteamérica de 7% y una más pronunciada, 27%, para aquella con dirección a otros países de la OCDE fuera de las Américas. En cambio, hubo un incremento de 42% en los flujos cuyo destino era de algún país de ALC.

En el caso de la zona andina el cambio se da en los mismos términos pero es más pronunciado. En el mismo periodo se registró una disminución de 15% de la emigración temporal y permanente con dirección a los EE.UU. y Canadá, y de 40% para aquella con dirección a los países de la OCDE fuera de las Américas – mayoritariamente países de la Unión Europea (Loc. cit.). En cambio, la migración de esta región hacia otros países de ALC registró un incremento de 46% (Loc. cit.). Finalmente, para el caso de Centroamérica la tendencia es diferente. Los cambios registrados en 2009-2012 son positivos para todas las regiones; es decir, aumentó la migración hacia Norteamérica, ALC y otros países de la OCDE fuera de las Américas. El porcentaje de mayor crecimiento se dio precisamente en esta última categoría, donde se registró un cambio de 20% en el periodo. Esto se debe en buena medida a la emigración de personas de Centroamérica hacia países Europeos (Loc. cit.).

Algunas hipótesis que sugiere la OEA (2015) ante el incremento de la migración intrarregional son que estos se deben en buena medida a dos procesos que se han generado en simultáneo: 1) la creciente integración regional en ALC, en particular en Suramérica y 2) las políticas de MERCOSUR posiblemente han generado que los flujos de migración irregular se haya comenzado a registrar. A estas razones habría que agregarle el hecho de la crisis económica en los países europeos –en donde el desempleo ha alcanzado incluso para las personas nacionales tasas muy altas.

También merece evaluarse como un eje causal importante a estos efectos, los cambios socio económicos y políticos acontecidos en buena parte de los países de la región que han registrado ciertas mejoras en la creación de un marco normativo e institucional favorable para las personas originarias de países diferentes del de acogida.

En ese sentido, vale la pena resaltar que no solo se han mejorado varias legislaciones nacionales con regulaciones más acordes a los estándares internacionales sobre derechos de personas migrantes, sino que también diversos países han creado nuevas instituciones o reformado las existentes para atender mejor la temática migratoria incluyendo aquellas personas que regresan a sus países de origen. Los casos de El Salvador o Ecuador, por citar algunos, son ejemplos al respecto. También juegan un papel importante los acuerdos bilaterales de regulación y facilitación de procesos migratorios, muchos de ellos sobre migraciones laborales, que varios países han firmado y puesto en ejecución como el caso de México con Guatemala, Costa Rica con Nicaragua, Chile con Perú o Brasil con Uruguay, entre otros, además de los avances más amplios que se registran en el marco de las plataformas regionales que a continuación se analizan. (Cordero, 2014).

De una u otra forma y hasta cierto punto de forma independiente de las posibles hipótesis, lo que estas cifras muestran es la relevancia de profundizar los avances que se vienen desarrollando en la región de ALC, reflejados en los procesos de integración regional y en términos de normatividad. Con el fin de identificar en dónde

estamos y hacia dónde se puede seguir, a continuación se presentan los principales procesos de diálogo regional y se esbozan algunos de los logros más relevantes hasta el momento.

Procesos de diálogo regional: los avances en ALC en los últimos años

En los últimos años la región de ALC ha sufrido una importante transformación que algunos autores sugieren como una tendencia liberal, caracterizadas por su carácter progresista, en materia de legislación migratoria relacionada con personas migrantes pero también refugiados (Cantor et al., 2015). Es importante destacar que varios de los países de Latinoamérica han ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), lo cual implica, entre otras cosas, la necesidad de adecuar las legislaciones internas con base en este instrumento¹⁷. De allí que exista una nueva ola de legislaciones que busca dejar atrás las normas creadas durante los periodos anteriores Incluso, “algunos países han ido más allá, como Argentina, Ecuador y Uruguay que han introducido e incorporado en sus legislaciones el derecho humano a migrar” (Ibid.: 3). Quizá el caso más destacado sea Ecuador, que incluyó el derecho de las personas migrantes en su Constitución de 2008 y eliminó la política de visado por cierto tiempo, aunque después han introducido algunas restricciones. Ceriani y Freier (2015) realizan un análisis sobre los cambios en este sentido, identificando cinco áreas temáticas en las que se muestran avances relevantes en términos de protección de derechos: acceso al país y residencia, control migratorio, derechos sociales, derechos políticos y derechos de la niñez.

Sin embargo, al cotejar estos cambios con las estructuras programáticas con la que cuentan los Estados para implementar las normas, pareciera que el avance se estanca. Lo que se no se ha estancado y al parecer ha llegado para instalarse por un buen tiempo es la liberalización de los discursos migratorios, con particular énfasis en los derechos de los migrantes (Freier y Acosta, 2015) que no en todos los casos viene acompañado de leyes migratorias garantes de derechos, como puede ser la de Brasil o Chile –que datan todavía de la época de las dictaduras militares. Freier y Acosta, después de analizar las normas en Argentina, Brasil, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador y Uruguay, concluyen que a pesar de los avances persisten algunas inconsistencias entre los discursos progresistas y las leyes migratorias.

Existen casos particularmente complejos como el de República Dominicana. Allí la sentencia del Tribunal Constitucional TC/0168/13 del 23 de septiembre del año 2013 dispone que los hijos de extranjeros sin residencia legal permanente nacidos en territorio dominicano, no son titulares de la nacionalidad de este país. Al mismo tiempo, establece un procedimiento de “regularización” de los registros de actos del

¹⁷ En América del Norte, México ha ratificado la Convención; en la zona del Caribe lo han hecho Haití, Guyana, Jamaica y San Vicente y las Granadinas; en América Central, Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua; en América del Sur, Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay.

estado civil desde 1929 hasta 2007, ordenando la creación de libros-registro especiales de nacimientos de extranjeros. De acuerdo al Observatorio Judicial Dominicano, el Tribunal aplica el efecto inter comunia de la sentencia, según el cual los elementos del caso trascienden la situación particular de la recurrente, reconociendo que hay un gran número de personas que están afectadas por una situación similar desde el punto de vista fáctico y jurídico, por lo cual miles de personas pueden verse alcanzadas por esta resolución judicial (Wall, 2015).

Entender los avances regionales en materia migratoria en los últimos años, tanto a nivel discursivo como a nivel de país, pasa por comprender los procesos regionales y sub-regionales de integración económica y social que están en marcha, algunos desde hace un par de décadas. En el continente americano existen diversas plataformas de relacionamiento entre Estados y en muchos casos también con otros actores institucionales y sociales, con origen, conformación y mandatos distintos. Una de las consecuencias de la creciente aceptación de la cuestión de la movilidad humana y las migraciones como un tema relevante para gobernantes y habitantes de la región radica en que en estas plataformas es cada vez más habitual que el tema sea parte de sus agendas y decisiones.

A estos espacios de carácter regional o sub-regional no excluyentes entre sí, se suman múltiples esfuerzos bilaterales entre países vecinos, lo cual conforma un escenario complejo para su comprensión y seguimiento. Además, la variedad es notoria ya que nos encontramos con organismos que tienen varias décadas de existir junto con otros recientes, resultados del devenir político actual de la región. Algunos de los mecanismos se encuentran enmarcados en procesos de integración subregionales, al tiempo que otros privilegian espacios de diálogo y eventual coordinación de acciones. En general son los poderes Ejecutivos de los países quienes de una forma u otra participan en estos ámbitos, pero también encontramos plataformas compuestas por parlamentarios. Algunas se centran en la generación de acuerdos de índole político y otras se dedican fundamentalmente a los aspectos de índole técnico. En varias de ellas se hacen presentes organizaciones sociales con distintos niveles de participación.

Consideraciones finales

ALC ha sufrido cambios recientes como región de origen, tránsito, destino y retorno de flujos migratorios. Las cifras permiten identificar que los flujos migratorios intrarregionales se han consolidado en el último lustro. Además, destacan nuevos países de destino, donde a pesar de que los números absolutos son relativamente bajos, el incremento porcentual en el periodo 2010-2013 fue superior al 10%; como son el caso de Belice, Ecuador, México, Panamá y Perú. Las causas pueden ser variables y dependen del contexto sociopolítico y económico de la región. El caso de Belice es interesante porque buena parte de la población del país son migrantes naturalizados, lo cual hace que haya un fuerte componente de redes sociales que atraen nuevos migrantes. Panamá destaca por la nueva inmigración de personas venezolanas, que han encontrado ahí un lugar propicio para desarrollar sus talentos

y capacidades. Los casos de Ecuador, Perú y México destacan porque son países tradicionalmente de origen pero que parecen estar transformándose en lugar de destino.

Los flujos confirman la tendencia que se observa en el stock –mencionado en el párrafo anterior–, en donde parece haber un re-direccionamiento de los países de destino: cada vez migran menos personas a Norteamérica y a los países de la UE y en cambio migran más a los países de la región. De tal forma que podríamos concluir que no solo los flujos tradicionales se mantienen, así como los corredores migratorios más nutridos en términos absolutos, sino que también se han generado nuevas dinámicas migratorias que es probable se consoliden con el tiempo, dado el contexto económico del Norte.

La relevancia de los datos reside hasta cierto punto en que obliga a pensar en lo que puede convertirse en una nueva realidad migratoria, y cómo los Estados deben atender los retos que se derivan de los procesos migratorios. Esto, tomando como base la triada entre migración – desarrollo – derechos humanos que se ha consolidado discursivamente en las diversas plataformas regionales y subregionales, sobre todo en Suramérica. Ese cambio en los discursos oficiales, pasando de lo restrictivo hacia uno que pone énfasis en los derechos, la no criminalización y no discriminación, ha generado que poco a poco se vayan alcanzando consensos en las plataformas regionales de integración económica y concretando en reformas legislativas a nivel nacional (Cantor, 2015).

ALC ha dado pasos importantes en el plano normativo, como lo muestra el hecho que varios países de la región han reformado sus leyes migratorias con un enfoque más garantista –aunque queden todavía pendientes importantes en algunos países. Incluso, se han generado ciertos avances en el complejo terreno de encontrar soluciones en torno a los flujos mixtos; es decir, aquellos en donde los migrantes económicos no pueden distinguirse tan fácilmente de aquellos que buscan asilo por ser refugiados sin tomar en cuenta que existe una tendencia creciente entre actores de sociedad civil de identificar a la migración forzada, también desde una perspectiva económica. No obstante, una de las conclusiones al analizar los cambios a nivel regional, subregional y nacional es que los discursos garantistas – o liberales–, ya acompañadas por las normas en la misma dirección, no siempre se ven reflejadas en prácticas programáticas. Esto evidencia la tensión que todavía existe en términos entre discurso y normas progresistas y procedimientos y prácticas restrictivas (Ceriani y Freier, 2015).

En otras palabras, “en la región coexisten dos situaciones extremas: hay normas jurídicas bastante avanzadas de protección de los derechos fundamentales de los trabajadores migratorios y sus familias, pero al mismo tiempo se registran violaciones sistemáticas y muy graves de esos derechos” (Martínez Pizarro, 2008: 339).

LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA¹⁸

Introducción

La crónica inestabilidad política que por décadas marcó a América Latina ha cambiado radicalmente y, hoy, la democracia formal mediante la cual los representantes de los poderes ejecutivos y legislativos llegan a conformarse, caracterizan a todos los gobiernos de la región con la sola excepción de Cuba. Atrás quedaron las asonadas militares y las décadas de gobiernos autoritarios o dictatoriales. En tal dimensión, persisten en pocos países, regímenes de corte populista los que, para llevar adelante sus agendas de gobierno, afectan en mayor o menor medida libertades como la de expresión o generan cambios ad hoc mediante procedimientos que transgreden los procesos de las democracias en forma.

Por otra parte, a pesar de la crisis económica que ha vivido el mundo en los últimos años la cual afectó tan seriamente a Europa y Estados Unidos, los países de América Latina no sufrieron situaciones tales como las que se presentaron por ejemplo en Grecia, Gran Bretaña, España, Italia y otras economías desarrolladas del mundo. De hecho, mientras el crecimiento de los países desarrollados para el 2013 se situó cerca del 2%, en América Latina Perú marcó un crecimiento de 5,02%, mientras que Chile un 4,1% y Colombia un 4,3%. Es evidente que una nueva forma de enfrentar los asuntos económicos en el hemisferio, ha logrado sortear la desaceleración de la economía global producto de la crisis mundial que afectó a todas las regiones del mundo¹⁹. En este clima de estabilidad y manejo responsable de la economía, en muchos países de la región como Chile, Brasil, Perú, Colombia, México, Uruguay y otros, las agendas de gobiernos de signos políticos diferentes han enfatizado políticas públicas exitosas orientadas a combatir la pobreza, enfrentar la desigualdad y buscar una solución efectiva a los problemas que surgen a raíz de las necesidades de los sectores que más lo requieren.

En síntesis, tanto en lo político cuanto en lo económico, América Latina ha salido de esa etapa oscura y peligrosa de inestabilidad crónica que se caracterizó, en lo político, por la precariedad y por la sucesión de gobiernos sin legitimidad

¹⁸ Las Amenazas a la Seguridad en América Latina, Juan Emilio Cheyre, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, 2014. Extractos. Consultado el 27 de agosto de 2015 en la dirección URL: <https://gcg.universia.net/article/view/999/amenazas-seguridad-america-latina>.

¹⁹ BBVA Research (2012) *Desaceleración Global y Recesión en Europa. Situación Global – Primer Trimestre de 2012*. Madrid, 9 de Febrero de 2012. https://www.bbvarsearch.com/KETD/fbin/mult/120209_Desaceleracionglobalyrecesioneneuropa_tcm346-286438.pdf?ts=2862012

democrática, y en lo económico, por las *décadas perdidas* que hoy constituyen un mal recuerdo del ayer²⁰.

Sin embargo, ha surgido con fuerza y persistiendo ya por un tiempo prolongado, un nuevo problema. América Latina, pacífica y con índices bajos o dentro de parámetros normales de violencia, criminalidad y ausencia de grandes conflictos, se ha convulsionado, especialmente en Centroamérica y el Caribe. Dicha zona geopolítica es tipificada por diferentes estudios como la subregión más violenta dentro de Latinoamérica y el mundo, reportando 29,3 homicidios por 100.000 habitantes mientras que a nivel mundial se observan 9, en Europa 8 y 25 en América Latina en general²¹.

Es por lo expuesto, que en este trabajo planteamos como hipótesis que en América Latina han surgido diversas formas de amenazas a la seguridad que no eran consideradas por las visiones o conceptos tradicionales con respecto a estos asuntos. Estas *nuevas amenazas* tienen un origen multicausal y han provocado efectos nocivos que han ido configurando una situación de inseguridad que afecta la convivencia armónica interna de los Estados, generando entre la población desconfianzas hacia las instituciones policiales, judiciales y políticas.

Este nuevo flagelo que afecta a América Latina constituye uno de los mayores desafíos para los gobiernos en la región y por ende una de las demandas principales de la sociedad. No obstante, pese a diferentes iniciativas y esfuerzos, no se visualizan avances que reflejen un mejoramiento sustantivo de este problema a nivel de países y región.

Seguridad y Defensa: desde el concepto tradicional hacia los nuevos conceptos de seguridad

A priori, podemos afirmar que la forma de entender los conceptos de seguridad y defensa en América Latina ha ido variando de forma muy marcada según los tipos de amenazas que los Estados enfrentan. De allí la importancia de revisar la evolución de estos aspectos.

Las teorías y conceptos de seguridad y defensa, han estado muy vinculados a los paradigmas tradicionales de las relaciones internacionales, influenciados fundamentalmente por el desarrollo de la II Guerra Mundial y el desenlace posterior

²⁰ . En América Latina, luego de una expansión del PIB cercana al 6% en los años setenta, en los años ochenta (la “*década perdida*”) el crecimiento económico se redujo a un 2%, y en la década de 1990 se situó en un 3%. La “*década perdida*” estuvo signada por bajas tasas de crecimiento e inversión, vinculadas al enorme esfuerzo de pago de la deuda contraída en los años setenta. A ello se sumó una aguda inestabilidad macroeconómica, en la que se destacaban niveles muy elevados de inflación, que en algunos países llegaron a generar episodios de hiperinflación, desestructurando fuertemente la economía y agravando los problemas de pobreza e inequidad (CEPAL 2010).

²¹ Córdova, Ricardo. “Crimen e Inseguridad en Centroamérica: una lectura desde las encuestas de opinión. En *Violencia y Cohesión Social en América Latina*, CIEPLAN, 2012, pp. 105.

de la Guerra Fría. Fue así que la visión tradicional situó a la defensa en el marco estrictamente orientado a los asuntos militares y al empleo de las Fuerzas Armadas (FF AA) en situación de conflicto, mientras que la seguridad constituyó un concepto más amplio que por cierto contuvo, además de lo militar, asuntos vinculados a la disputa ideológica y militar de los dos superpoderes y a todo el fenómeno propio del tema atómico²².

No obstante, en la década de los 70's se iniciaría lo que podemos caracterizar como *ampliación gradual de los conceptos tradicionales de seguridad y defensa* que surge al identificarse, en el mundo y también en Latinoamérica, amenazas a la seguridad de carácter más amplio que aquellas que hasta el momento habían sido enfrentadas. Si bien algunas provienen y se vinculan a lo militar, en ese entonces se reconocía una gama cada vez más amplia de temas y problemáticas vinculadas a asuntos políticos, sociales, ambientales y económicos a los que posteriormente se sumaron fenómenos relacionados con la droga, la criminalidad y, ahora más recientemente, asuntos vinculados a minorías que reflatan aspectos de carácter identitario y nacionalista, junto a una nutrida agenda de temáticas variadas donde caben temas de energía, clima, recursos, ecología, demografía, movimientos transnacionales, fenómenos migratorios y otros.

De ahí que los conceptos tradicionales evolucionan y se presentan en la actualidad dos grandes aproximaciones teóricas hacia el tema de la seguridad. Desde un punto de vista crítico, quienes adhieren a una *corriente estrecha o restringida* vinculándola a los asuntos netamente militares y de defensa, sostienen que la visión *aperturista* de la misma conduce a que sus términos de análisis se abran de manera tal que, en la sustancia, quedan vacías de significado al asumir responsabilidades que incluyen desde fenómenos como la pobreza, la inseguridad y otras, hasta la guerra. Por otra parte, los adeptos a la *visión aperturista* de la seguridad –Ullman, Nye, Buzan y otros- sostienen la necesidad de contemplar los aspectos económicos, societales y medioambientales como componentes básicos de la seguridad total. Dentro de los aperturistas, Buzan marca una diferencia puesto que sostiene el imperativo de mantener lo militar como un campo propio y distinto en los estudios estratégicos.

En la figura 1 se busca sintetizar la antes resumida evolución del concepto de seguridad resaltando la tendencia a la ampliación del mismo.

²² Para conocer la evolución de estos conceptos ver: Griffiths S., John (2011). *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile*. Santiago RIL Editores, 2011.

Figura 1. Síntesis de los supuestos de las visiones clásica (tradicional) y aperturista de la seguridad

SEGURIDAD			
	TRADICIONAL (HASTA OCTUBRE 1989)	APERTURISTA (DESPUÉS OCTUBRE 1989)	
GUERRA FRÍA / MUNDOS CERRADOS	Campos:	Campos:	GLOBALIZACIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> • Militar • Político • Territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Militar • Político-Social • Territorial-Geográfico • Económico • Comunicacional • Salud (Medioambiental/ Pandemias/Narcotráfico) • Étnico-Nacionalismos • Jurídico • Criminalidad/Droga 	

Fuente: Elaboración propia.

América Latina en general recoge las tendencias antes descritas e implementa, de acuerdo a su problemática, ciertos conceptos que se transforman en acciones concretas para enfrentar los temas de seguridad, de las cuales citaremos las más relevantes. Estas acciones concretas contienen los lineamientos que han adoptado los gobiernos de la región para enfrentar, en diferentes momentos, las amenazas de seguridad que cada uno visualiza a nivel interno y externo.

Una de las más conocidas es la denominada *Doctrina de Seguridad Nacional*, que marca la década de los años 60's y 70's. En una primera etapa, este enfoque se define cuando la región busca la contención del comunismo debido al advenimiento del gobierno de Fidel Castro en Cuba en el año 1959. A partir de la década del 60, la *seguridad nacional*²³, antes orientada a que las Fuerzas Armadas de la región se encargaran de las amenazas externas de naturaleza militar, se amplía incorporando tareas y actividades de carácter político. Esto ha sido vinculado por muchos a la aparición de regímenes militares que fundamentan su advenimiento al poder a fin de preservar a los Estados de caer a un nivel de inseguridad provocado por las guerrillas y revoluciones provenientes de organizaciones que se inscriben en el marco ideológico del comunismo internacional. Con el tiempo, la Doctrina se convirtió en una especie de "razón social" o rótulo usado por variados sectores sociales para identificar, generalmente con connotaciones ideológicas y fines políticos, a una amplia gama de acciones llevadas a cabo por los militares de la región. Este rótulo ha servido para hacer denuncias públicas y privadas de acciones claramente criminales y de excesos dudosamente compatibles con las leyes o con

²³ De acuerdo a Griffiths S., John (2011), la seguridad nacional es un concepto que nace en el período de la Guerra Fría, post-Segunda Guerra Mundial y que se refiere en su aparición –principalmente- a la defensa de los intereses y objetivos nacionales en su dimensión interna. Cuando se utiliza en su dimensión externa, su significado se confunde con el de defensa nacional en el uso y empleo de la fuerza militar.

las normas castrenses, pero también para descalificar prácticamente cualquier tarea militar²⁴.

Esta teoría de la seguridad nacional, en los años '80 va cayendo en el descrédito y en la región se desarrolla una agenda democratizadora donde las Fuerzas Armadas, gradual y paulatinamente, se subordinan al poder político para asumir las tareas propias de la institución en el ámbito de la democracia. Cabe mencionar que la subordinación de las Fuerzas Armadas se desarrolló de diversas maneras, en distintos momentos y según las circunstancias de cada país. En Uruguay, el gobierno militar tras siete años en el poder, pierde un referéndum constitucional en 1980. Este hecho abriría paso a la realización de otros procesos democráticos en el continente. Brasil, tras 21 años, eligió su gobierno en 1985, pero la definitiva institucionalización de la democracia no se conseguiría hasta la aprobación de la Constitución de 1988. En octubre de ese mismo año, el General Augusto Pinochet perdería un referéndum para prolongar su mandato y en 1989 se realizaría una elección presidencial siendo nombrado Presidente el Senador Patricio Aylwin en marzo de 1990. En Argentina el gobierno militar fue puesto en jaque por una creciente tensión social y presión internacional, así como el desprestigio de la institución por la derrota en la Guerra de las Malvinas, por lo que la Junta Militar entrega el poder en 1983, tras la realización de elecciones²⁵.

Es en este contexto donde, junto con el desarrollo de los procesos democráticos y el avance de la globalización y las comunicaciones, se comienzan a reconocer y conceptualizar *nuevas amenazas* en la región y con ello a desarrollar nociones más modernas de seguridad y los ámbitos relativos a ellas en cuanto a quienes afecta, en la definición de ámbitos de acción de las distintas instituciones dentro de un Estado y, en el contexto de la globalización y apertura al mundo, los desafíos en cuanto a la configuración de acciones conjuntas de cooperación entre los Estados para hacer frente a estas nuevas problemáticas.

Para estos efectos, el desarrollo de la Conferencia Especial de Seguridad realizada en México en 2003 la cual dio como resultado la Declaración sobre Seguridad en las Américas²⁶, ha sido un hito fundamental en el avance en materia de seguridad en el hemisferio. En ella se definen valores compartidos y enfoques comunes entre los Estados para enfrentar a las amenazas de seguridad, tanto *tradicionales* como aquellas que han sido identificadas en los últimos años como nuevas, las cuales son principalmente: terrorismo, pobreza extrema y exclusión social, desastres

²⁴ Leal B., Francisco (2001). Capítulo 1: La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina, en *La Seguridad Nacional a la Deriva: del frente nacional a la posguerra fría*, Serie Coediciones Universidad de los Andes – FLACSO, Ecuador.

²⁵ . Para más información ver: Cheyre, Juan Emilio (2013). Chapter 2: *Characteristics of and Influences on the Armed Forces during Democratic Transition in Latin America*, en *Military Engagement, Influencing Armed Forces Worldwide to Support Democratic Transitions*, Volume II: Regional and Country Studies, Brookings Institution Press, Washington D.C.

²⁶ OEA (2003). Conferencia Especial sobre Seguridad. Ciudad de México, México 27-28 de octubre, 2003. Disponible en: www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00339s02.doc

naturales y de origen humano, trata de personas, ataques a la seguridad cibernética, posibilidad de daño en el transporte marítimo de material peligroso y el acceso y uso de armas de destrucción masiva por terroristas.

Figura 2. Las nuevas amenazas a la seguridad

<p>Las NUEVAS AMENAZAS a la seguridad afectan a la población civil y la integridad de las instituciones dentro de un Estado y se dan de forma hostil y deliberada. Se han transnacionalizado y entrelazado constituyéndose en organizaciones que rebasan la capacidad de los Estados para neutralizarlas.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos. • La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados. • Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • La trata de personas. • Los ataques a la seguridad cibernética. • La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos. • La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Fuente: Elaboración propia²⁷.

A partir del reconocimiento de estas amenazas, se plantea la preocupación por la seguridad del individuo, entregando una mirada distinta a la tradicional noción de seguridad nacional o defensa del Estado, de naturaleza o ámbito directo de las FF AA. Esta noción hace presente que las amenazas de naturaleza no militar afectan a los seres humanos a nivel individual. Esto se ha definido en primera instancia por la ONU como *seguridad humana*, como un complemento de la noción de seguridad estatal, al centrar su foco de atención en las personas, haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal y ampliando el foco de desarrollo humano más allá del concepto de *crecimiento con equidad*. El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana²⁷.

Posteriormente la OEA buscó extender el concepto de seguridad incluyendo tanto la noción de *seguridad humana* como el reconocimiento de las *nuevas amenazas* a la seguridad, acuñando el término de *seguridad multidimensional* que llega a complementar y entregar una visión integral de la seguridad, estableciendo la coexistencia de estas nuevas amenazas con las amenazas tradicionales e identificando además su condición *multicausal*. Reconocen que las amenazas,

²⁷ . International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).

preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio, son de naturaleza diversa y de alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales²⁸. Se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los Derechos Humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

En síntesis, podemos establecer que en América Latina y el Caribe los países han abandonado paulatinamente, desde fines de los '80 pero crecientemente con el nuevo siglo, la visión restringida de seguridad incorporando en su actuar en estos temas la visión amplia surgida de la necesidad de enfrentar las *nuevas amenazas* tanto a nivel interno como regional fomentando y desarrollando instancias la cooperación en la materia. Desde los años 90 se han desarrollado diversas formas de cooperación en la región que han tratado como uno de sus temas principales la seguridad y defensa las cuales han tenido como resultado acuerdos como: Compromiso de Santiago dentro de la primera Asamblea General de la OEA y la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica (1991), Reunión de Ministros de Defensa de las Américas (primera en 1995), Cumbres de las Américas, Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas (México, 2003). En América Latina, si bien en un nivel estratégico aún no existe una mirada regional consolidada para abordar dichas problemáticas, sí existe una tendencia a establecer convenios subregionales en materia de seguridad y defensa²⁹.

En esa dimensión, el criterio que rige el actuar regional se sustenta en los contenidos de la *seguridad multidimensional* y en el marco general de ella, donde los Estados y las organizaciones internacionales encuentran la manera de combatir la creciente inseguridad de la cual daremos cuenta en las próximas páginas.

Evolución de expresiones de violencia en América Latina y el Caribe. Características, causalidades, efectos y principales formas de enfrentarlas

Las *nuevas amenazas* constituyen una creciente realidad en América Latina y el Caribe. Los estudios en general coinciden que el crimen organizado ha crecido en forma importante en la región, estando muy relacionado con el tráfico de drogas, armas y personas. Sin embargo, los tipos de causalidades y formas de actuar de la violencia son diferentes en cada una de las subregiones, como asimismo la peligrosidad y grado de desarrollo que estas amenazas han adquirido. En tal sentido, en la figura 3 se detalla un estudio del investigador Francisco Rojas, en que tipifica los diferentes tipos de amenazas que enfrenta la seguridad pública en el hemisferio, pudiendo detectarse allí cada una de las subregiones con los problemas más crónicos que enfrentan.

²⁸ . “Declaración de Nuevo León” de la Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey, 2004.

²⁹ . Briones R., Daniela (2013), América Latina: desafíos para la integración en seguridad y defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Figura 3. La seguridad pública como preocupación del hemisferio

MERCOSUR	PAÍSES ANDINOS	CENTROAMÉRICA	CARIBE
Narcotráfico.	Narcotráfico.	Narcotráfico.	Narcotráfico.
Terrorismo.	Terrorismo.	Terrorismo.	Terrorismo.
Tráfico de Armas.	Pobreza y carencias sociales.	Medio ambiente y desastres naturales.	Pobreza y carencias sociales.
Crimen organizado.	Guerrillas y Grupos subversivos.	Crimen organizado.	Medio ambiente y desastres naturales.
Medio ambiente y desastres naturales.	Tráfico de armas.	Pobreza y carencias sociales.	Tráfico de armas.
Pobreza y carencias sociales.	Crimen organizado.	Tráfico de armas.	Crimen organizado.
Guerrillas y grupos subversivos.	Medio ambiente y desastres naturales.	Guerrillas y grupos subversivos.	

Fuente: Francisco Rojas Aravena (2007), *Crimen y Violencia en las Américas*¹³.

Es en Centroamérica donde se concentra la mayor cantidad de problemas vinculados a estas temáticas, normalmente relacionadas con el desarrollo de grupos violentos o pandillas, entre las que se destaca principalmente la presencia de las llamadas “maras”, cuyas actividades ilícitas han sobrepasado a las fuerzas de seguridad. Las estimaciones sobre el número total de miembros de pandillas en Centroamérica varían ampliamente. Estudios recientes han considerado que existen aproximadamente 85.000 integrantes pertenecientes a las pandillas MS-13 y M-18³⁰ en los países del *triángulo norte* (El Salvador, Guatemala y Honduras). La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), recientemente estimó que el total de miembros de MS-13 y M-18 en Guatemala, El Salvador y Honduras, son al menos 54.000. Según la ONUDD, en 2012 hubo aproximadamente 20.000 miembros de pandillas en El Salvador, 12.000 en Honduras, y 22.000 en Guatemala. El Salvador tiene la mayor concentración de miembros de pandillas, con algo así como 323 *mareros* por cada 100.000 habitantes, el doble que en Guatemala y Honduras. En contraste, en 2007 la ONUDD señalaba que los integrantes de pandillas totales por país eran 10.500 en El Salvador, 36.000 en Honduras y 14.000 en Guatemala.

Nicaragua también tiene un número significativo de miembros de pandillas, pero no tiene una gran cantidad pertenecientes a MS-13 o M-18, quizás debido al hecho que Nicaragua ha tenido una tasa de deportación mucho menor desde los Estados Unidos que los países del *triángulo norte*. Costa Rica, Panamá y Belice también tienen pandillas locales; hay algunos miembros de MS-13 presentes en las regiones fronterizas de Costa Rica, así como también un número creciente de miembros de MS-13 en Belice³¹.

³⁰ M-18 (o “Pandilla de la Calle 18” o “Barrio 18”) y MS-13 (o “Mara Salvatrucha”) son las pandillas más grandes de Centroamérica y, además de ser rivales entre sí, operan individualmente en diversas actividades ilícitas, desde Centroamérica hasta Canadá, y poseen miles de miembros en toda región. M-18 es una de las amenazas criminales emergentes más importante de la región.

³¹ . Ribando S., Clare (2013). *Gangs in Central America*. Congressional Research Service, pp. 3.

Las acciones desarrolladas por estas organizaciones se vinculan con diferentes formas de crimen cometidos por jóvenes que atacan objetivos que les brindan visibilidad y provocan temor a la población. En ese contexto, los integrantes de estas pandillas y su forma de obtener recursos, como también la manera de actuar, tiene directa relación con el tráfico de drogas que constituye “el principal factor individual que explica el aumento de los niveles de violencia en la región”³². Desde esa perspectiva, la zona con el mayor índice de tasa de homicidios la conforman El Salvador, Guatemala, Honduras y México, que muestran poca variación salvo en El Salvador donde decreció el flagelo entre 1995 y 2002. Estos fenómenos, pese a tener muchas similitudes, no permiten afirmar que los casos del triángulo norte se relacionen directamente con México ya que son problemáticas que tienen su propia lógica y no necesariamente son vinculantes.

El incremento de los homicidios en esta zona durante el período 2000-2011, ha sido muy significativo y da cuenta de una problemática que une la violencia, especialmente juvenil reclutada en las maras, el tráfico de drogas e importantes arsenales de armas de fuego. Asimismo, esto no logra ser controlado por policías y un sistema judicial que, por el contrario, dan cuenta de la debilidad y precariedad de las instituciones existente en la actualidad.

Además de los esfuerzos fallidos que se efectúan en cada país, en Centroamérica los miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), han buscado desarrollar la “Estrategia de Seguridad de Centroamérica” cuyos contenidos apuntan a la prevención, al combate del delito, a la rehabilitación y al fortalecimiento institucional. Involucra un número importante de proyectos que significan una alta inversión de recursos, lo que se refleja en los costos económicos de la violencia en Centroamérica factor que, a no dudar, incide en las dificultades de esos países para avanzar en la solución de problemas con foco en la obtención de mejores niveles de desarrollo.

Sin embargo, en la actualidad no sólo existen problemas de seguridad en Centroamérica ya que estos fenómenos son extensivos al resto de las subregiones. No obstante, es posible identificar que la problemática de inseguridad común tiene, en el sur de América, otros niveles de desarrollo en cuanto a las formas de violencia y el tipo de organizaciones que perpetran estas actividades criminales. Al respecto, estimamos que en el siguiente cuadro se refleja más claramente la situación descrita, este entrega una comparación entre los diferentes países de América Latina y el Caribe; mide el homicidio tanto en número de víctimas como en el promedio de homicidios por cada 100.000 habitantes. Allí es posible observar altas tasas en Brasil, México, Colombia, El Salvador, Honduras, Jamaica, Venezuela,

Belice y también en Estados Unidos. En cuanto a los más altos índices a nivel de subregión, nuevamente la primera posición la ocupa Centroamérica con un 43,3 homicidios por cada 100.000 habitantes, seguido por el Caribe con 21,9 por cada 100.000 habitantes, mientras que en los países andinos, aunque son fuente del 90% de la cocaína del mundo, las tasas son menores que en las regiones antes citadas y los crímenes se vinculan más a la delincuencia común, con un menor nivel de violencia. En las figuras siguientes se da cuenta pormenorizada por países y por regiones de las tasas que

³² World Bank (2011). *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*

demuestran el nivel de inseguridad reflejado por los homicidios en la región y en cada país.

Figura 9. Homicidio intencional 2000-2011 (TOTAL)

COUNTRY	YEAR											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Antigua and Barbuda	5	7	5	5	4	3	11	17	16	16	6	
Argentina	2,653	3,048	3,453	2,876	2,259	3,166	3,049	3,151	3,558	2,336	2,237	
Bahamas	74	43	52	50	44	52	62	78	72	85	94	
Barbados	20	25	25	33	22	29	35	27	25	19	31	
Belize	41	64	87	67	79	81	92	97	103	97	129	
Bolivia	3,078	2,957	2,610	2,565	3,748	876	2,724	1,013	1,216	1,130	1,084	
Brazil	46,082	47,899	49,640	50,980	38,995	40,975	39,420	38,716	43,635	42,023	40,974	
Canada	546	554	582	548	624	594	559	539	555	540	492	
Chile	878	929	732	592	272	570	593	616	588	594	634	636
Colombia	25,681	26,311	27,829	21,918	18,888	17,234	16,274	16,381	15,250	17,717	17,459	
Costa Rica	249	262	261	300	265	338	348	369	512	484	527	
Dominica	2	1	9	8	8	8	5	7	7	13	15	
Dominican Republic	1,144	1,110	1,310	1,656	2,390	2,121	2,107	2,092	2,607	2,625	2,638	2,513
Ecuador	1,833	1,658	1,906	1,609	2,390	2,121	2,385	2,273	1,916	1,883	2,638	
El Salvador	2,341	2,210	2,024	2,172	2,768	3,882	3,927	3,495	3,179	4,349	4,005	4,308
Grenada	15	6	14	9	6	11	12	11	14	7	12	
Guatemala	2,904	3,230	3,630	4,237	4,507	5,338	5,885	5,781	6,292	6,498	5,960	
Guyana	76	80	143	209	131	142	163	115	158	117	139	
Haiti (*5)		1,382	1,764	1,939	1,342			496	494	612	703	
Honduras	3,176	3,488	3,629	2,224	2,155	2,417	3,118	3,588	4,473	4,996	6,236	7,104
Jamaica	887	1,139	1,045	975	1,471	1,674	1,340	1,583	1,611	1,683	1,442	1,133
Mexico	13,849	13,855	13,144	12,676	11,658	11,255	11,775	10,295	13,193	16,117	20,585	
Nicaragua	476	537	554	635	646	729	686	714	738	802	785	738
Panama	299	306	380	338	308	364	363	444	654	818	759	
Paraguay	995	1,314	1,372	1,285	1,209	1,076	934	906	942	848	741	
Peru	1,302	1,294	1,136	1,316	1,526	3,057	3,141	2,943	3,413	4,074	5,473	7,086
Saint Kitts and Nevis	3	6	5	10	11	8	17	16	23	27	20	
Saint Lucia	23	34	42	36	36	34	39	25	39	39	44	
Saint Vincent and the Grenadines	20	12	20	18	28	26	13	36	27	20	25	
Suriname	68	79	57	60	71	69	62	45	43	24		
Trinidad and Tobago	120	151	171	229	260	386	371	391	547	506	472	
United States	15,586	16,037	16,229	16,528	16,148	16,740	17,030	16,929	16,272	15,241	14,159	
Uruguay	214	218	231	197	200	188	203	194	221	226	205	199
Venezuela	8,053	8,703	10,639	12,622	9,716	9,964	12,257	13,156	14,584	13,986		
AMERICAS (34 countries)	134,075	138,949	144,730	140,922	124,185	126,870	129,496	126,539	136,977	140,552	144,733	
Sub-regional data:												
Caribbean (13 countries) (*1)	2,313	3,916	4,462	4,968	5,622	4,352	4,012	4,779	5,482	5,652	5,502	
Central America (7 countries) (*2)	9,486	10,097	10,565	9,973	10,728	13,149	14,419	14,488	15,951	18,044	18,401	
North America (3 countries) (*3)	29,981	30,446	29,955	29,752	28,430	28,589	29,364	27,763	30,020	31,898	35,236	
South America (11 countries) (*4)	90,913	94,490	99,748	96,229	79,405	79,438	81,205	79,509	85,524	84,958	85,594	

Fuente: OEA (2012). Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012.

Figura 10. Tasa de homicidio intencional por 100.000 habitantes 2000-2011

COUNTRY	YEAR											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Antigua and Barbuda	6.5	8.9	6.3	6.2	4.9	3.6	12.9	19.8	18.4	18.2	6.7	
Argentina	7.2	8.2	9.2	7.6	5.9	8.2	7.8	8.0	8.9	5.8	5.5	
Bahamas	24.3	13.9	16.6	15.8	13.7	16.0	18.8	23.4	21.3	24.9	27.2	
Barbados	7.9	10.0	10.0	13.1	8.7	11.5	13.8	10.6	9.8	7.4	12.1	
Belize	16.3	24.8	33.0	24.8	28.6	28.7	31.9	32.9	34.2	31.6	41.2	
Bolivia	37.0	34.8	30.1	29.0	41.6	9.5	29.1	10.6	12.5	11.5	10.8	
Brazil	26.5	27.1	27.7	28.1	21.2	22.0	21.0	20.4	22.7	21.7	21.0	
Canada	1.8	1.8	1.9	1.7	2.0	1.8	1.7	1.6	1.7	1.6	1.5	
Chile	5.7	6.0	4.6	3.7	1.7	3.5	3.6	3.7	3.5	3.5	3.7	3.7
Colombia	64.6	65.1	67.7	52.5	44.6	40.0	37.2	36.9	33.9	38.8	37.7	
Costa Rica	6.3	6.5	6.4	7.2	6.2	7.8	7.9	8.3	11.3	10.6	11.4	
Dominica	2.8	1.4	12.7	11.3	11.3	11.1	6.9	9.6	9.6	17.6	19.5	
Dominican Republic	13.0	12.4	14.4	17.9	25.4	22.2	21.8	21.3	26.2	26.0	25.8	
Ecuador	14.9	13.3	15.1	12.6	18.5	16.2	18.1	17.0	14.2	13.8	19.2	
El Salvador	39.4	37.0	33.8	36.1	45.9	64.1	64.6	57.2	51.8	70.6	64.7	69.2
Grenada	14.9	5.9	13.7	8.8	5.9	10.8	11.7	10.7	13.5	6.7	11.5	
Guatemala	25.9	28.1	30.8	35.0	36.4	42.0	45.2	43.3	46.0	46.3	41.5	
Guyana	9.8	10.4	18.7	27.1	17.2	18.6	21.3	15.1	20.7	15.4	18.3	
Haiti		15.7	19.7	21.3	14.5			5.1	5.0	6.1	6.9	
Honduras	51.0	54.9	55.9	33.6	31.9	35.1	44.3	50.0	61.1	66.9	81.9	91.6
Jamaica	34.5	44.0	40.0	37.1	55.5	62.7	49.9	58.7	59.5	61.8	52.8	41.2
Mexico	14.1	14.0	13.1	12.5	11.4	10.9	11.3	9.8	12.4	15.0	18.6	
Nicaragua	9.3	10.4	10.6	11.9	12.0	13.4	12.4	12.8	13.0	14.0	13.5	12.6
Panama	10.1	10.2	12.4	10.8	9.7	11.3	11.0	13.3	19.2	23.7	21.6	
Paraguay	18.6	24.1	24.6	22.6	20.9	18.2	15.5	14.8	15.1	13.4	11.5	
Peru	5.0	4.9	4.3	4.9	5.6	11.0	11.1	10.3	11.8	14.0	18.6	24.1
Saint Kitts and Nevis	6.8	13.0	10.6	21.3	23.4	16.7	35.4	32.7	46.9	54.0	38.5	
Saint Lucia	14.7	21.5	26.4	22.4	22.2	20.6	23.4	14.9	22.9	22.7	25.3	
Saint Vincent and the Grenadines	18.5	11.1	18.5	16.7	25.7	23.9	11.9	33.0	24.8	18.3	22.9	
Suriname	14.6	16.7	11.9	12.3	14.4	13.8	12.3	8.8	8.3	4.6		
Trinidad and Tobago	9.3	11.6	13.1	17.5	19.8	29.3	28.0	29.4	41.0	37.8	35.2	
United States	5.5	5.6	5.6	5.7	5.5	5.7	5.7	5.6	5.3	5.0	4.6	
Uruguay	6.5	6.6	7.0	6.0	6.1	5.7	6.1	5.8	6.6	6.8	6.1	5.9
Venezuela	33.1	35.1	42.2	49.2	37.2	37.5	45.3	47.9	52.2	49.3		
AMERICAS (34 countries) (*1)	16.4	16.8	17.3	16.7	14.5	14.7	14.8	14.3	15.3	15.4	15.6	
Sub-regional data: (*1)												
Caribbean (13 countries) (*2)	16.4	17.2	19.3	21.2	23.7	23.7	18.5	19.3	21.9	22.3	21.9	
Central America (7 countries) (*3)	26.6	27.8	28.6	26.5	28.0	33.8	36.4	35.9	38.9	43.2	43.3	
North America (3 countries) (*4)	7.3	7.3	7.1	7.0	6.7	6.6	6.7	6.3	6.8	7.1	7.8	
South America (4 countries) (*5)	26.2	26.8	28.0	26.6	21.7	21.4	21.6	20.9	22.2	21.6	21.1	

Sin duda, la persistencia de estas nuevas amenazas a la seguridad en los diferentes países es provocada por una *multicausalidad* donde se inscriben hechos que van desde la acción de las maras ya resaltada, el crimen organizado vinculado a la droga que se presenta en países como México y Centroamérica, y la acción guerrillera propia de Colombia. También alcanza a los países del sur de América, donde los ataques a la propiedad, los robos de vehículos y casas son frecuentes, sin que existan necesariamente grupos criminales organizados como sucede en Brasil. En

síntesis, características de la problemática en la región como la *multicausalidad*, los diferentes modos de operar de las distintas organizaciones criminales, el tipo de organizaciones y sus propósitos, entre otros, no permiten delinear un objetivo único atribuible a los actores que propician y llevan adelante la violencia.

A las causales y expresiones de violencia hasta el momento desarrolladas, en América Latina se han producido en los últimos años crisis y violencia interna producto de la acción de algunos gobiernos que han buscado cambios que no siempre cuentan con el apoyo de la oposición, a gobiernos electos con proyectos de carácter refundacional, polarizando a la sociedad.

Análisis crítico de la situación existente y los procedimientos adoptados.

El estado de la situación de seguridad en América Latina y el Caribe que hemos reseñado, sin duda no es motivo para estar optimistas. La amplia gama de *nuevas amenazas* de las que hemos dado cuenta; la *multicausalidad* a la que se ha hecho referencia; los perniciosos efectos políticos, sociales, económicos, como asimismo el deterioro a la confianza en las instituciones y los altos niveles de percepción de inseguridad de la ciudadanía, constituyen peligrosas variables que afectan a amplios sectores incidiendo en la gobernabilidad y en el respeto a los DD HH. Factor aparte, para dejar constancia de la peligrosidad que reviste una situación como la descrita, lo constituye el hecho que la mayoría de los gobiernos y las iniciativas regionales no han logrado los éxitos esperados, lo que se ve reflejado en que la situación adquiere en general un carácter estacionario que impide vencer los flagelos, especialmente en la sub región de Centroamérica y el Caribe.

Las recetas con las cuales los gobiernos de la región han operado presentan diversas características. Basados en esa premisa, los distintos Estados han tomado diferentes medidas para hacer frente al inventario de nuevas amenazas. Hasta antes que ellas existieran, se asumía que las FF AA enfrentaban las situaciones de conflicto que pudieran devenir en crisis con componentes bélicos con potencial de guerra o uso de la fuerza, mientras que los temas de seguridad interna los asumían las Policías, y los flagelos de la pobreza, las catástrofes, la inequidad y otros de esa naturaleza, eran un asunto político. Sin embargo, al escalar la conflictividad por problemas como la droga, la criminalidad, la permeabilidad, sumado a los asuntos relativos a migrantes, como la trata de personas o el contrabando donde las policías se han visto sobrepasadas, se produjo un cambio en los Estados en que la situación era más apremiante.

Fue así como en Guatemala, Honduras, El Salvador, México, Colombia e incluso Brasil, entre otros, al combate de la inseguridad se sumaron por mandato de gobiernos democráticos, las FF AA en una revitalización de un concepto de *seguridad nacional* que ya no se orientaba al actuar político de esas instituciones sino a un empleo decidido contra aquellas fuerzas que las policías no habían podido controlar y en que la justicia estaba impedida de aplicar la ley a quienes cometían delitos que caían en la impunidad.

Al estudiar los textos constitucionales, otras leyes y la forma como los gobiernos de la región han definido si las FF AA participan en la definición que hacen de sus competencias, es posible establecer, en los principales casos que hemos analizado, lo siguiente:

- En 5 países, las FF AA son garantes constitucionales (Bolivia, Brasil, Colombia, Honduras y Nicaragua). Es decir, cumplen un rol de tutelaje político de la institucionalidad vigente.
- En 4 países de la región, las FF AA tienen responsabilidades frente a la inestabilidad política (Bolivia, Paraguay, Nicaragua y México). Se puede convenir que son un instrumento para enfrentar amenazas internas que pueden ser de muy diferente connotación y formar de actuar.
- En 12 países, las FF AA participan en al menos una de las formas propias de asuntos policiales (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México).
- En 6 países, las FF AA participan en el control o vigilancia de la frontera (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú).
- Los únicos países en los cuales las FF AA tienen por misión el apoyo al orden público, sin que medie un estado de excepción constitucional, son: Colombia, Ecuador, Venezuela y Guatemala.

Existen diversas interpretaciones a formas tan amplias de buscar la seguridad. A la ya mencionada duda de haber obtenido los resultados esperados, se une un tema conceptual de la máxima importancia. Lo plantea John Griffiths S. señalando que, pretender que todo fenómeno afecta la seguridad es monopolizar una función del Estado que pasa a ser omnipresente.

A la noción anterior que une la inconveniencia que la seguridad se mezcle en temas de desarrollo habría que agregar, desde nuestra perspectiva, que también es poco doctrinal³³ que la seguridad, la defensa y las FF AA asuman tareas de carácter policial.

Pese a lo anteriormente expuesto, debemos dejar constancia que los gobiernos que han definido el empleo de las FF AA en funciones policiales, en general lo han hecho ya que lo visualizaron como el último recurso a fin de detener una amenaza que, de

³³ La referencia a poco doctrinal se basa en el hecho que la visión clásica de la función y roles de las FF AA en un contexto democrático se circunscribe a tareas propias de lo militar vinculadas al resguardo de la soberanía, mantención de la paz, disuasión y actividades del ámbito defensa como asimismo operaciones mantenimiento o imposición de la paz con mandato de la ONU. Ello está consignado en los documentos que rigen en cada país la misión de las FF AA. Sin embargo en la actualidad hay Estados que a través de sus gobiernos deciden ir más allá de ese tipo de misiones y le entregan a las FF AA responsabilidades de carácter policial e incluso políticas o sociales a pesar que esas funciones normalmente no cuentan con una expresa mención en las leyes como tareas que correspondan a las instituciones de la defensa

persistir, habría provocado un estado fallido comprometiendo gravemente el desarrollo y la gobernabilidad.

De allí que resulta de vital importancia encontrar fórmulas para enfrentar las situaciones de alta inseguridad de las cuales hemos dado cuenta pero, al mismo tiempo, encontrar una forma de hacerlo que evite la militarización de la política y de la seguridad lo que de persistir, deteriorará la democracia, desperfilará a las FF AA de sus tradicionales funciones y roles, e impedirá acometer un proceso de potenciamiento y mejoramiento del actuar político y judicial, como asimismo una revitalización de las policías.

Hacia un actuar coherente en América Latina orientado a enfrentar la crisis de inseguridad

La estrategia dominante ha sido asumir el concepto de *seguridad ampliada* donde caben desde la guerra hasta fenómenos como la pobreza, la subversión, el narcotráfico, los desastres naturales y otros. De hecho, todos los países han afirmado y aprobado el concepto de seguridad *multidimensional* y a nivel regional se acepta ese marco conceptual. Al respecto concordamos con ello, sin embargo debemos hacer algunas precisiones.

Es valioso que se hayan sistematizado las diferentes amenazas a la seguridad a fin de ponerlas en el radar, ya que todas ellas deben ser enfrentadas, y así poder visualizar que muchas se encuentran vinculadas o son causas provocadoras de otras, como por ejemplo la pobreza y la falta de educación, factores que inciden en la drogadicción y en la criminalidad. Con esto, lo que se requiere, lejos de ver como un fenómeno único el inventario de nuevas amenazas, pensamos que los gobiernos deben enfrentar y estudiar cada cual para entender su propia lógica y sus propios y diferentes contenidos con el fin de encontrar formas, instituciones, leyes y medidas de control que conduzcan y deriven a políticas específicas para prevenir y combatir cada cual. En el fondo, bajo un mismo sombrero se esconden muchas realidades y cada una debe tener un tratamiento propio en el marco de una estrategia global y esa es una tarea pendiente necesaria de asumir.

Al no haberlo hecho se ha tendido a sobre simplificar la solución traspasando a las FF AA y a la acción policial, cada vez más militarizada, el control de la inseguridad lo que además de alejarse de la recta doctrina nos ha llevado a resultados que, aunque son algo mejores, todavía son escasos y efímeros. A nuestro juicio, las FF AA temporalmente pueden coadyuvar a enfrentar el problema en el menor tiempo posible y sólo para dar el espacio a fin que la decisión política encuentre la forma de potenciar la política, la justicia y a las fuerzas policiales para que, en un actuar coherente y conjunto, reasuman su tarea con alto grado de legitimidad política y medios para hacerlo, dotados de apoyo en acciones judiciales que hagan factible el actuar exitoso contra aquellos que transgreden el orden y la ley en cualquiera de sus formas.

Desde esa perspectiva, nos parece que hay tres niveles muy claros para brindar seguridad. En primera instancia identificamos el nivel político, responsable de la estrategia global y del diseño de políticas públicas de amplio espectro que deben ser capaces de enfrentar cada una de las amenazas con dedicación indelegable sobre los factores de inseguridad que constituyen causalidades para otras formas de inseguridad tales como la pobreza, la inequidad, la falta de educación, la precariedad en las normas judiciales, las debilidades en el apoyo a salud y en fin, toda amenaza de carácter social, las que de no ser resueltas serán gatillantes de expresiones de violencia.

Un segundo nivel corresponde a la Justicia y a las Policías encargadas, de acuerdo a la estrategia global, de enfrentar todas las amenazas que impliquen transgresión al orden establecido y a la ley. Ellos son los encargados de la criminalidad, de la violencia callejera, de las manifestaciones que no respetan el orden público, del control del narcotráfico y la droga, como asimismo, de todo ese tipo de amenazas donde movimientos separatistas, migratorios, expresiones de minorías que usan la fuerza para obtener sus resultados o manifestaciones de violencia política, deben ser asumidas por los organismos policiales y llevados ante la justicia de acuerdo a una legislación acorde a los tiempos que se viven.

Como tercer actor, sin duda se encuentran las FF AA cuyas tareas deben inscribirse en la esencia de la razón de su existencia. Es así que, en un Estado en forma, a ellas les compete la Defensa que resguarde la soberanía, logre la disuasión, apoye operaciones de paz, se emplee en situaciones de catástrofes y se constituya como un actor que coopere al desarrollo nacional y a la cohesión social en áreas donde se requiera, por parte del gobierno democrático, reforzar estos aspectos. Adicionalmente, en la lucha contra el narcotráfico y ese tipo de flagelos, sin duda podrán contribuir con inteligencia residual cuidando no entrar a escenarios que no les son propios y menos utilizar medios que atenten contra la legislación que les debería impedir vulnerar las libertades de sus conciudadanos.

Un actuar de las características definidas exige a nivel estatal emprender procesos educativos profundos orientados a una nueva cultura que brinde una base valórica y conductual a la sociedad en todas sus edades, que revierta las peligrosas tendencias que hoy se observan y que llevan a las personas a actuar delictivamente. Si ello no sucede, sólo se reaccionará punitivamente en circunstancia que lo que se requiere es dar vida a una cultura de respeto a los seres humanos, a la propiedad, a los derechos humanos, a las formas de vida y al pleno cumplimiento de los deberes que todo ciudadano debe asumir con respecto a su país y a sus habitantes. En el marco de una estrategia global, una legislación propia de la situación de seguridad que afecta y marca el siglo XXI es del todo necesaria. Hoy, leyes, instituciones, normas, sistemas penitenciarios, procedimientos policiales, control de personas, sistemas aduaneros, espacios y formas que hacen sus trabajos los medios de comunicación y tantas otras materias, abren espacios para que quienes atentan contra la seguridad puedan hacerlo impunemente aprovechando vacíos que les permiten fomentar, difundir y actuar de las maneras que generan inseguridad en muchas de las formas descritas. Sólo a modo de ejemplo, una mala legislación

tributaria sin duda abre espacios para la inequidad y, en el otro extremo, la falta de normas que definan una política vinculada a la droga y sus efectos, propicia el aumento de la producción, consumo y tráfico de droga. Es decir, toda la legislación debe ser revisada globalmente a fin de cerrar los espacios que abren las posibilidades de generar elementos que redundarán en generar inseguridad en cualquiera de sus formas.

Finalmente creemos que sin duda lograr seguridad es un problema nacional de cada Estado. Sin embargo, el actuar de personas y organizaciones que provocan inseguridad no tiene fronteras. De allí la necesidad de complementar el actuar de cada Estado en el ámbito de lo multilateral. En este sentido hay graves déficits en América Latina donde además debería resolverse la visión antagónica de algunos países con EE UU y de esta potencia con esos países ya que nadie debería quedar excluido de un actuar coordinado, respetuoso de la soberanía de cada cual pero orientado a combatir unitariamente un flagelo que a todos afecta.

Sin duda la tarea no es fácil, sin embargo, es posible de asumir. La comprensión de la realidad existente es un primer paso y esperamos que este documento aporte a cuantificar el problema existente. Cuando ello se ha hecho, si existe voluntad política para acometer la tarea, es posible hacerla.

Bibliografía

Alda M., Sonia (2012). *Capítulo quinto: La Participación Militar en el Combate contra la Violencia Criminal. En Los Desafíos de la Seguridad en Iberoamérica, Cuadernos de Estrategia, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa.*

Banco Mundial. *Bolivia: Panorama General.* Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/bolivia/overview>

BBVA Research (2012) *Desaceleración Global y Recesión en Europa. Situación Global – Primer Trimestre de 2012.* Madrid, 9 de Febrero de 2012. https://www.bbva.com/BBVAResearch/Files/120209_Desaceleracionglobalyrecesioneneuropa_tcm346-286438.pdf?ts=2862012

Briones R., Daniela (2013), *América Latina: desafíos para la integración en seguridad y defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos.*

Cheyre, Juan Emilio (2013). *Chapter 2: Characteristics of and Influences on the Armed Forces during Democratic Transition in Latin America, en Military Engagement, Influencing Armed Forces Worldwide to Support Democratic Transitions, Volume II: Regional and Country Studies, Brookings Institution Press, Washington D.C.*

Córdova, Ricardo. "Crímen e Inseguridad en Centroamérica: una lectura desde las encuestas de opinión. *En Violencia y Cohesión Social en América Latina, CIEPLAN, 2012, pp. 105.*

"Declaración de Nuevo León" de la Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey, 2004.

Disponible en: www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf

Griffiths S., John (2007). *Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones. Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad. Georgetown University – Universia, vol. 1 num. 1, pp. 94.*

Griffiths S., John (2011). *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile. Santiago RIL Editores, 2011.*

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).

Leal B., Francisco (2001). *Capítulo 1: La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina*, en *La Seguridad Nacional a la Deriva: del frente nacional a la posguerra fría*, Serie Coediciones Universidad de los Andes – FLACSO, Ecuador.

Mathieu, Hans y Niño G., Catalina (2011). "Venezuela, 2010: Entre los desafíos de la seguridad nacional y la seguridad ciudadana". En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), Bogotá, pp. 184.

Mathieu, Hans y Niño G., Catalina (2011). "México: Perspectivas de la estrategia del combate al crimen organizado, opinión pública y sociedad civil". En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), Bogotá, pp. 135.

Mathieu, Hans y Niño G., Catalina (2011). "Amenazas a la Seguridad en el Caribe: redes criminales y desastres". En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), Bogotá, pp. 61.

OEA (2003). *Conferencia Especial sobre Seguridad*. Ciudad de México, México 27-28 de octubre, 2003. Disponible en: www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00339s02.doc

Ribando S., Clare (2013). *Gangs in Central America*. Congressional Research Service, pp. 3.

World Bank (2011). *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*, pp: 51-73

**DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS EN
CRISIS. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA COMO OPCIÓN**

DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS EN CRISIS. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO OPCIÓN³⁴

Los mecanismos de participación ciudadana, como la iniciativa popular, la consulta popular, la audiencia pública, el presupuesto participativo, los consejos consultivos, los jurados ciudadanos, el plan estratégico, la revocatoria de mandato, entre otros, han sido debatidos, incorporados y utilizados (aunque en cantidad, frecuencia y con resultados diferentes) en numerosas democracias occidentales. Especialmente en aquellas atravesadas por la llamada crisis de representación desde finales de los años '80, que prosiguió a la ruptura del modelo de Estado de Bienestar y al paso al Estado de la era global³⁵.

La incorporación de tales institutos semidirectos se enmarca, en la clasificación de Vincenzo Ferrari, dentro de la función del derecho referida a la legitimación del poder: "aquí poder se entiende como participación en la toma de decisiones. La función se funda en que todos los sujetos que disponen de capacidad de decisión o que deciden ampliarla, hacen uso normal del derecho para conseguir consenso sobre las decisiones que asumen o que desean asumir"³⁶.

Y ello debido a que, frente a la pérdida de credibilidad tanto de los gobernantes elegidos a través del voto popular como respecto del funcionamiento de los órganos representativos tradicionales, fueron los propios mandatarios quienes decidieron adoptar otros canales institucionales que habilitasen una mayor participación ciudadana en la discusión, acuerdo e implementación de las políticas públicas. El fin que perseguían era el de corresponsabilizar a los ciudadanos en tales decisiones y aumentar su nivel de aceptación y legitimidad en la sociedad.

La creación y aplicación de tales mecanismos en los regímenes representativos modernos se impulsó entonces con la intención de que funcionasen como canales alternativos y/o complementarios de las tradicionales instituciones electorales y partidarias en situación crítica.

³⁴ María Laura Eberhardt, Universidad de Buenos Aires (Argentina), *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 17, nº 33. Primer semestre de 2015. Pp. 83-106. ISSN 1575-6823 e-ISSN 2340-2199 doi: 10.12795/araucaria.2015.i33.04. Extractos. Consultado el 26 de agosto de 2015 en la dirección URL: http://institucional.us.es/araucaria/nro33/ideas33_4.pdf.

³⁵ Juan Manuel Abal Medina, *Manual de ciencia política*, Buenos Aires: Eudeba, 2010, págs. 114-117.

³⁶ Felipe Fucito, *Sociología del Derecho. El orden jurídico y sus condicionantes sociales*, Buenos Aires: Editorial Universidad, 1990, pág. 286.

Varios pensadores contemporáneos también recomendaron la creación y puesta en práctica de instrumentos participativos a los fines de acortar o revertir la creciente distancia, desconfianza y apatía que se fue produciendo en la relación entre representante y representado, principalmente una vez dejado atrás el llamado “municipio de bienestar” y arribado el nuevo municipio de tipo “relacional”³⁷. Ello posibilitaría un mayor y más directo acceso de las opiniones y propuestas de la sociedad civil al proceso de política pública. De este modo, se esperaba poder adoptar decisiones que gozaran de un más alto nivel de consenso, legitimidad y corresponsabilidad social.

Diagnosticando la crisis representativa

La crisis representativa sacudió entonces los pilares de los regímenes indirectos siendo que los parlamentos y los congresos de las democracias modernas ya no se correspondían con la visión de un cuerpo que reproducía la deliberación ideal que la totalidad de la sociedad hubiera llevado a cabo por sí misma en caso de haber sido practicable³⁸.

Simultáneamente, muchas de las deficiencias de los parlamentos reflejaban las deficiencias de los partidos, los que lejos estaban de cumplir con las funciones atribuidas como “vehículos necesarios para conducir la discusión pública sobre la base de principios, ideologías o modelos de la sociedad”, así como de resultar “útiles para contrarrestar el poder de las facciones que unen a los individuos sobre la base de sus crudos intereses”³⁹.

Como señalaba Nino, los partidos hoy en día se constituían como “coaliciones amorfas con una decreciente definición ideológica”⁴⁰. La adhesión a un partido político se debía más a una cuestión de tradición familiar, lealtad personal y competencia de tipo deportiva que a una cuestión de compromiso ideológico. Asimismo, la mayor parte de la actividad política que tenía lugar dentro de los partidos se refería más a la competencia interna que al análisis de los problemas nacionales.

Se observaba que:

Dado que los parlamentos y los partidos políticos son los principales canales – aparte de la participación popular directa- a través de los cuales funciona la democracia deliberativa, sus deficiencias constituyen una debilidad

³⁷ Quim Brugué, Joan Font y Ricard Gomá, “Participación y democracia. Asociaciones y poder local, en M. Funes y R. Adell, *Movimientos sociales: cambios social y participación*, Madrid: UNED, 2003, págs. 5-6.86 *María Laura Eberhardt*

³⁸ Carlos Nino, *La constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona: Gedisa, 1997, pág. 237.

³⁹ Ídem, págs. 237-238.

⁴⁰ Ídem, págs. 237-238.90 *María Laura Eberhardt*

primaria que afecta a la totalidad del sistema. Estas deficiencias explican con amplitud los pobres resultados morales del proceso democrático, a pesar de su alegada calidad epistémica, cuando este se aproxima a la práctica informal de la discusión moral⁴¹.

En la actualidad, la modernización social y tecnológica redujo la centralidad de los partidos como agentes de representación política, viendo disputado su rol histórico como organizadores de la sociedad civil por grupos de interés, movimientos sociales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG)⁴².

Además, la profesionalización de los partidos y su inclinación hacia funciones prioritariamente electorales, los desvinculó de sus bases sociales concentrándolos en los círculos del poder, redundando en una menor participación y en una mayor volatilidad del voto: “los individuos buscan una relación de transparencia con la política (en general desde lugares ‘no políticos’), mediante un vínculo de tipo empático que desprecia cualquier tipo de mediación. Pero sin mediación no hay representación posible”⁴³.

Si la sociedad contemporánea impidió el juego político representativo, el sistema de partidos tuvo entonces que adaptarse y llevar a cabo una transformación radical: “poco a poco fueron abandonando sus antiguos compromisos, prácticas y funciones para tomar su lugar en el juego político contemporáneo, que es cada vez más autorreferencial”⁴⁴.

Tal cualidad autorreferencial consiste en su capacidad de establecerse y reproducirse a sí mismo como sistema diferenciado a través de la producción continua de consenso y legitimidad. Su antiguo rol como mecanismo agregador y representante de voluntades políticas, surgidas de la base social, caducó frente a las nuevas realidades.

Tal evolución del sistema partidario y del sistema político en general, era un resultado lógico frente a un individuo que se desentiende de lo político. Y es que para el ciudadano medio lo político resulta “algo distante y remoto, un mundo ‘sucio’ plagado de comportamientos egoístas, estratégicos e hipócritas en el que él no tiene ninguna capacidad de acción. Esto lo lleva a un mayor desentendimiento con la política, que es empujada a su vez, a asumir mayores niveles de autorreferenciación”⁴⁵.

⁴¹ Ídem, pág. 241.

⁴² Kenneth Roberts, “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana”, en M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*; Rosario: Homo Sapiens, 2002, pág. 57.

⁴³ Juan Manuel Abal Medina, *La muerte y la resurrección de la representación política*; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004, pág. 105.

⁴⁴ 26 Ídem, págs. 105-106.

⁴⁵ Ídem, págs. 106-107.91

Efectivamente, los partidos políticos, otrora componentes insoslayables de las democracias representativas modernas en tanto representantes claves de las divisiones de la sociedad en términos de intereses sectoriales y de propuestas de conducción social, se han visto seriamente amenazados en dicha función por el surgimiento de nuevos temas y conflictos.

Estas inquietudes novedosas (de género, medio ambiente, modernidad, globalización), no encuentran expresión en los viejos partidos surgidos de otros clivajes previos, y los partidos más recientes sólo los llegan a representar de uno a la vez, sin extenderse sobre los restantes. A esto se suma el desafío de la opinión pública que, a través de la “ilusión de las encuestas y los medios de comunicación”, suele ser presentada como un actor social relevante⁴⁶.

Respecto de lo último, García Lema subrayaba la importancia que revisten en nuestros días las mediciones o encuestas de opinión: “Ellas son reveladoras de que en la acción gubernamental existe una permanente referencia a la opinión ciudadana, a la que se sondea de modo habitual para constatar su grado de conformidad o disconformidad con las políticas en ejecución⁴⁷”.

Por lo demás, la crisis económica y las reformas de libre mercado de las últimas décadas socavaron la lógica organizacional de los partidos obreros y las estructuras de clivaje estratificado del sistema de partidos en que se constituyeron. La precariedad, fragmentación y flexibilización de los mercados, diversificó los intereses e identidades de los trabajadores, desincentivando las organizaciones colectivas (como los sindicatos), ya profundamente debilitadas por la represión⁴⁸.

Muchos de los movimientos sociales (de género, comunitarios, de derechos humanos, ecologistas, aborígenes, étnicos) surgidos a partir de dicha declinación y cambios; varios de ellos de índole local, con intereses heterogéneos, estructuras fragmentadas y aspiraciones de autonomía; no pudieron ser articulados por los partidos en un proyecto político común. Además, varias ONG desplazaron a los partidos y al Estado en la provisión de recursos a los actores sociales.

Para Piedra Buena, “las consecuencias prácticas de esta apreciación se traducen en el discurso ciudadano, que sostiene que ante la falta de credibilidad en los partidos, en cuanto a articuladores de demandas, su rol debe ser asumido por organizaciones de la sociedad civil⁴⁹. No obstante, el autor creía que la sociedad civil no podía reemplazar a los partidos. Si así lo hiciesen, algunas de las ONG que

⁴⁶ Manuel Antonio Garretón, *Cambios sociales, actores y acción colectiva*, CEPAL, 2001, pág. 375.

⁴⁷ Alberto Manuel García Lema, *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*, Buenos Aires: Planeta, 1994, pág. 258.

⁴⁸ Kenneth Roberts, “El sistema de partidos y la transformación de la representación política”, op. cit., pág. 70.

⁴⁹ Carlos, A. Piedra Buena, “Crisis de partidos políticos en la Argentina”, op. cit., pág. 198.92 *María Laura Eberhardt*

accionaban en su seno de hecho perderían de vista la finalidad básica que les había dado origen, para transformarse en nuevos partidos políticos.

Por el contrario:

El rol del tercer sector sobre la vida política –verdadero embrión de una sociedad civil que comienza a tomar conciencia de sí misma- no es otro que el crecimiento de lo que ha dado en llamarse el capital social; lo que de suyo implica relaciones horizontales de reciprocidad y cooperación, actitudes de compromiso y participación en los asuntos públicos y el desarrollo de la confianza y la tolerancia⁵⁰.

A lo anterior, Roberts agregaba su visión de que en estos tiempos ya “no se hallan promesas políticas ni ideológicas de distribución de beneficios colectivos a través del Estado para movilizar la participación política de los sectores populares”⁵¹. Lo que es más, puesto que los lazos de los partidos con los actores sociales se volvieron cada vez más tenués, aquellos se relacionan con los electores más como individuos que eligen libremente que como miembros de la comunidad de fieles. Lo curioso es que los impulsores de tales políticas reestructuradoras fueron muchos de los partidos obreristas de antaño.

Por el contrario, la competencia partidaria de estos tiempos se caracteriza por tres tendencias. Primero, una des-institucionalización de la representación política, debido a que los votantes se han vuelto cada vez más independientes de las organizaciones.

Segundo, su desmasificación, consistente en el declive de las asociaciones secundarias de gran escala, de las estructuras organizacionales de base y de la propia militancia política, así como en la profesionalización de los partidos y las campañas electorales: “Aunque últimamente pueden pertenecer a organizaciones sociales o participar en el proceso político más individuos, éstos eligen vehículos más localizados o especializados de participación más que organizaciones de masas centralizadas que se hallan diseñadas generalmente para ejercer o influir sobre el poder del Estado”⁵².

Y, tercero, la verticalización de los lazos entre partido y sociedad, donde las antiguas formas horizontales de organización de intereses de clase y solidaridades dan lugar a redes verticales policlasistas que dependen de intercambios de favores materiales y políticos individualizados.

⁵⁰ Carlos, A. Piedra Buena, “Crisis de partidos políticos en la Argentina”, op. cit., pág 199.

⁵¹ Kenneth Roberts, “El sistema de partidos y la transformación de la representación política”, op. cit., pág. 71.

⁵² Ídem, pág. 75.

Estas tres tendencias dan cuenta de cierto retorno a un estilo de política oligárquica donde la competencia gira en torno de figuras notables que atraen a un conjunto diverso e indiferenciado de adherentes, pero sin utilizar la ideología o intereses de clase para la movilización política⁵³.

En la Argentina, paradójicamente, la consolidación democrática, alcanzada durante los años 90, trajo consigo el apartamiento de la gente respecto de la política y la privatización de la ciudadanía: “un distanciamiento entre sistema político y sociedad, desafección de la política y crisis del consenso fuerte y de expectativas respecto de un mundo mejor asociado a la política”⁵⁴.

Las causas de la crisis rondaban la influencia de los sucesivos incumplimientos programáticos de los diferentes gobiernos; la creciente importancia que adquirió el fenómeno de la corrupción atribuido a toda la clase política; la situación social declinante de vastos sectores cuya principal responsabilidad recaía sobre los políticos; la profesionalización de la política, la cual aparecía como una mera gestión de negocios y de control; y la influencia de los medios de comunicación y de su concomitante desarrollo de una opinión pública más independiente e informada.

La drástica modificación de las relaciones de fuerzas entre política y economía, producida en los últimos 15 años en el marco del proceso de globalización, tuvo también gran influencia. Dicho proceso, redujo los márgenes de autonomía del Estado nacional al igual que la capacidad de la política de regular una economía desnacionalizada. Opuestamente, surgieron otros nuevos factores de poder: los grupos económicos, los organismos internacionales y los medios de comunicación, los que desplazaron a los sindicatos, a las fuerzas armadas, a las cámaras sectoriales y a la Iglesia. La capacidad decisoria del Estado se vio entonces acotada a la medida en que se realizaban los intereses de estos actores⁵⁵.

La sensación resultante fue la de una democracia débil, “pero no en términos de una debilidad del régimen para reproducirse, sino de la política para reorientar la economía de acuerdo a fines sociales o encarar la realización del bien común”³⁸. Las elecciones y los lazos de representación eran solamente una parte (y no la más importante) del proceso de estructuración de las relaciones de poder. Además, también aumentaban la necesidad y la dificultad de dominar la creciente complejidad social que muchas veces se escapaba de las posibilidades de la política tecnocrática.

Por último, se sumaba la mencionada transición a un nuevo modelo de representación que acompañaba el paso de un Estado de Bienestar a otro

⁵³ Ídem, pág. 76.93

⁵⁴ Daniel García Delgado, “Crisis de representación, nueva ciudadanía y fragmentación en la democracia argentina”, en S. Gaveglio y E. Manero (comps), *Desarrollos de la teoría política contemporánea*, Rosario: Homo Sapiens, 1998, pág. 120.

⁵⁵ 37 Daniel García Delgado, “Crisis de representación, nueva ciudadanía y fragmentación en la democracia argentina”, op. cit., pág. 125.

postsocial o neoliberal dominado por partidos *catch all*; bajo la creciente influencia de mecanismos de representación permanente como los sondeos de opinión; y tras el surgimiento y aplicación de nuevas instituciones como las audiencias públicas, el control del financiamiento partidario, la *accountability* en la gestión pública, entre otras.

La crisis de representación en América Latina y en la Argentina

Este fenómeno de crisis del lazo representativo se manifestó en gran cantidad de países del mundo a fines de los '80, tras la caída del modelo de Estado de Bienestar Keynesiano, frente a administraciones que ya no podían dar igual cantidad y calidad de respuestas a las necesidades de la población.

El paso del patrón de representación de masas (1910-1970) a otro de tipo electoral (1980-), provino de “la reducción del papel del Estado en la regulación de la vida cotidiana de los ciudadanos asociada con el predominio de la ideología neoliberal”⁵⁶. A ello se sumó la creciente diferenciación social y el impacto de los medios masivos de comunicación.

La sociedad posindustrial emergió más desestructurada, heterogénea, fracturada, individualizada, cambiante, compleja, con nuevas identidades colectivas flexibles más voluntarias que orgánicas y tras la decadencia de los grandes grupos colectivos típicos de la anterior sociedad industrial.

Dominada por la “videopolítica”⁵⁷, colmada por un creciente electorado independiente o flotante con menos determinaciones estructurales para el sufragio, acechada por la mayor relevancia de las coyunturas específicas y la personalización de las campañas, esta nueva sociedad hizo estallar por los aires la ilusión moderna de la representación política del mundo y provocó el debilitamiento de la creencia ilustrada en la capacidad articuladora de la política⁵⁸.

Hacia el sur del planisferio:

Las sociedades latinoamericanas viven hoy una revolución desde la demanda. Informadas e impacientes, descreen de toda receta ideológica preconcebida y desconfían de sus gobernantes, legisladores, jueces, sindicalistas y empresarios –aunque tampoco reconozcan liderazgos de

⁵⁶ Juan Manuel Abal Medina, *Manual de ciencia política*, op. cit., pág. 149.

⁵⁷ La “videopolítica” es un término acuñado por Sartori para dar cuenta de un nuevo modo que adopta la representación contemporánea, signada por la creciente influencia de los medios masivos de comunicación: “Éstos reemplazan el lugar tradicional de la política (la calle, la plaza, el público) llevándola a las casas de los ciudadanos, aquella esfera de lo individual e íntimo. Si para hacer política los ciudadanos debían salir a la calle, concurrir a un local partidario o participar de una movilización, hoy parece bastarles con encender el televisor, llamar a los programas de radio o participar de encuestas de internet”, en Juan Manuel Abal Medina, *Manual de ciencia política*, op. cit., pág. 150.

⁵⁸ Ídem, pág. 150.

recambio—. Son sociedades informadas e impacientes, movilizadas en defensa de sus derechos, curtidas de decepciones y fracasos, aunque siempre dispuestas a apoyar a quienes ofrezcan ejemplos claros de compromiso, integridad y fortaleza de carácter⁵⁹.

En efecto, “en América Latina, ciudadanos indignados luego de los procesos de transición demostraron su disconformidad provocando las caídas de presidentes, por ejemplo en Brasil (1992), en Venezuela (1993), en Ecuador (1997) y hasta en la propia Argentina (2001)”⁶⁰. En este último país, durante los últimos años ocurría que:

Los nuevos indignados abominan de la política pero están dispuestos a soportarla todo lo que haga falta. Está en tela de juicio el sistema tradicional de representación y, por un buen tiempo, las soluciones tardarán en articularse. Desde este punto de vista, la contabilidad tradicional de la política tiene poco para aportar. No hay punto de comparación entre este nuevo género de movilización, cognitiva y afectiva y las manifestaciones populares propias de la política tradicional. Ningún líder, partido ni plataforma puede alcanzar la importancia de las nuevas convocatorias⁶¹. Sin embargo, a la hora de idear respuestas emergerían las contradicciones: Una gran paradoja es que la gente confía menos en los órganos encargados de gobernar que en otras instituciones que no tienen tal responsabilidad. Así, se retroalimentan ciertos procesos y determinadas conductas. Si los argentinos tuvimos como gran cuenta pendiente de nuestra cultura cívica el poco apego al cumplimiento de las leyes, ¿cómo cambiará tal comportamiento si el encargado de producirlas –el Congreso- goza de tan poca confianza? Si el Estado de Derecho debe ser regenerado a través de una mejora de la calidad de la Justicia, ¿cómo hacerlo frente a la desconfianza que impera frente a los jueces?⁶².

En la Argentina actual, luego de varios años de acontecida la explosión política y social de 2001, sucede que “los instrumentos de la democracia tradicional dejan paso a la intervención de una ciudadanía atenta y cada vez más impaciente”⁶³. En adelante, “el conflicto de las interpretaciones no bastará para minimizar la

⁵⁹ Enrique Zuleta Puceiro, “Las izquierdas en su laberinto”, *La izquierda en su laberinto* (2006), págs. 1-2, [https://umshare.miami.edu/web/wda/hemisphericpolicy/zalZQUIERDAeNsUIABERINTO1Mayo2006.pdf], [consulta: 10 enero 2013]. 95

⁶⁰ Salvador Martí i Puig, “Dos fechas de protestas ciudadanas. 15-M y 12-M: balance y retos”, *El Periódico*, (15 de mayo de 2012), págs. 10-11 [http://archivo.elperiodico.com/ed/20120515/pag_010.html], [consulta: 24 marzo 2013].

⁶¹ Enrique Zuleta Puceiro, “Democracia de proximidad”, *El Estadista*, (30 de noviembre de 2012), pág. 1. [http://elestadista.com.ar/?p=2955], [consulta: 12 febrero 2013].

⁶² Mario D. Serrafiero, “Calidad institucional: cuestiones y desafíos”, en G. Ancarola et al *Calidad institucional o decadencia republicana*, Buenos Aires: Lajouane, 2007, pág. 25.

⁶³ Enrique Zuleta Puceiro, “Democracia de proximidad”, op. cit., pág. 1.

importancia objetiva de los cambios cada vez más profundos que se vienen produciendo en las formas de manifestación política de la ciudadanía”⁶⁴.

Sin ir más lejos, en 2012 y 2013 se elevaron protestas contra medidas o actitudes del gobierno nacional, reaparecieron las cacerolas y hubo salidas pacíficas a las calles, no sin previa convocatoria (a veces político partidaria, otras no) a través de las redes sociales.

Para quienes tratan de ver la realidad profunda y a largo plazo de la política argentina, un análisis desapasionado del nuevo clima de movilizaciones enciende luces de alerta imposibles de ignorar. Un primer dato, avizorado ya en 2001 es que, al igual que la mayor parte de las sociedades actuales, la Argentina ha incorporado a sus prácticas políticas la perspectiva de lo que muchos denominan, en todo el mundo, una “democracia de proximidad”⁶⁵.

Para Zuleta Puceiro, los instrumentos de la democracia tradicional (partidos, urnas, campañas, militancias y PASO⁶⁶) dejaron lugar a la intervención, la vigilancia y el control de una ciudadanía informada, atenta y cada vez más impaciente. Este “nuevo actor (la ciudadanía impaciente e indignada) ocupa ya no sólo las plazas mayores de todas las ciudades del mundo: monopoliza también todos los segundos del encendido radial y televisivo de todas las señales públicas y privadas del espectro audiovisual”⁶⁷.

Sin embargo, a diferencia del “que se vayan todos”⁶⁸ de 2001, esta nueva ciudadanía “no sólo se opone: también propone, discompone y descompone”. Ahora postula que sigan todos, que se hagan cargo de sus responsabilidades y, sobre todo, que no pretendan representar ni expresar a nadie.

Proponiendo salidas

No obstante, a pesar de lo anterior, aún conserva cierta pertinencia la afirmación de que “no hay otro canal de representación más adecuado que los partidos cuando se trata de eventos políticos en que los ciudadanos tienen que elegir o tomar decisiones, como son las elecciones o el referéndum en diversos niveles, o cuando se trata de discusiones y decisiones legislativas”⁶⁹.

⁶⁴ Ídem, pág. 1.96 *María Laura Eberhardt*

⁶⁵ Ídem, pág. 1.

⁶⁶ Primarias Abiertas Simultáneas Obligatorias para la selección de candidatos electorales por los partidos.

⁶⁷ Enrique Zuleta Puceiro, “Democracia de proximidad”, op. cit., pág. 1.

⁶⁸ Esta fue la consigna principal que coreaba la ciudadanía autoconvocada en la Plaza de Mayo de la Ciudad de Buenos Aires los días 19 y 20 de diciembre de 2001, y que terminaron con la renuncia anticipada del Presidente Fernando De la Rúa.

⁶⁹ Manuel Antonio Garretón, *Cambios sociales, actores y acción colectiva*, op. cit., pág. 375.

En la misma línea, Serrafiero sostiene que “nuestra democracia representativa descansa sobre los partidos políticos que son los que proveen las personas – supuestamente ‘expertos’- que encararán la tarea de gobernar en el marco de un régimen competitivo, donde las distintas agrupaciones formulan sus ofertas de políticas públicas”⁷⁰.

La circunstancia de que en la actualidad gocen de una “prácticamente inexistente confianza” en la población implica un hecho grave. Los partidos políticos han sido ubicados “en el centro de la escena”, por ello, “sin un cambio en los partidos, difícilmente se operará un salto cualitativo en nuestras instituciones”. Así, atender a la crisis del viejo modelo representativo no impide reconocer “la naturaleza centralmente ‘electoral’ de los regímenes democráticos modernos”⁷¹. La democracia continúa siendo fundamentalmente vertical en su organización de gobierno, donde las instituciones electorales y representativas, a pesar de su crisis, permanecen como elementos indispensables del funcionamiento político de los Estados contemporáneos.

Entonces, “si la representación resulta cada vez menos creíble, desprovista de su substrato social y político, y no logra generar una legitimidad sólida a las democracias, es imprescindible encontrar herramientas institucionales que la fortalezcan”: “esta será la clave de la reconstrucción de la legitimidad de la representación”⁷².

Numerosos y diversos fueron los diagnósticos y las propuestas de salida de la crisis representativa, ideados desde sus mismos comienzos:

Samuel Huntington, Michel Crozier y Joji Watanuki manifestaron un claro apoyo al pluralismo o a una visión elitista de la democracia. Creen que la crisis es causada por una sobrecarga de demandas populares sobre un sistema que no las puede satisfacer y recomiendan el uso de mecanismos que limiten la expresión de esas demandas. En contraste con esta propuesta, C. B. Macpherson, quién argumenta a favor de una concepción populista de la democracia, piensa que la crisis de las democracias pluralistas actuales es producto de las desigualdades causadas por la falta de participación. La propuesta de Macpherson consiste en incrementar la forma en la que los ciudadanos intervienen en política⁷³.

Asimismo, se ha señalado como conveniente emprender “un doble proceso de fortalecimiento de la representación política”. Por un lado, “adecuando las viejas instituciones de la democracia representativa de masas al contexto actual, lo que significa concretamente ciudadanizar y personalizar aspectos y ámbitos importantes

⁷⁰ Mario D. Serrafiero, “Calidad institucional: cuestiones y desafíos”, op. cit., pág. 26.99

⁷¹ Juan Manuel Abal Medina, *La muerte y la resurrección*, op. cit. pág. 108.

⁷² Ídem, pág. 114

⁷³ Carlos Nino, *La constitución de la Democracia Deliberativa*, op. cit., pág. 214.

de los ordenamientos políticos”⁷⁴. Y, por el otro, el fomento de la participación ciudadana activa. Junto con la adecuación o mejora de los canales representativos tradicionales, la reconstrucción de la legitimidad política también implica una transformación más audaz e importante que consiste en volver a mirar las instituciones clásicas de la democracia entendida como autogobierno⁷⁵.

Estas herramientas, “de la democracia participativa”, han existido en el constitucionalismo occidental desde hace al menos medio siglo, y vienen hoy a reforzar la representación política en situación crítica, muy lejos de pretender eliminarla, reemplazarla o soslayarla. Entendidos como herramientas para lograr una participación más activa de los ciudadanos en la cosa pública, “estos mecanismos (referéndum, plebiscitos, iniciativas legislativas, etc.) han estado siempre en tensión con los instrumentos representativos, los partidos políticos especialmente”. Así como también con los gobernantes, a cargo de implementar un instrumento cuyo accionar llega a rozar su ámbito de poder, sus funciones y sus intereses en el cargo.

Sin embargo, resulta cada vez más aceptada la apreciación de que: Frente a la debilitada representación postsocial, la construcción de un andamiaje institucional participativo puede no ser solamente el anhelo de quienes seguimos creyendo que el ideal del autogobierno vale la pena, sino la necesidad de todos aquellos que sienten que las actuales democracias desprovistas de la legitimidad popular pueden ir vaciándose progresivamente de contenido.

Los institutos semidirectos cobran en este contexto gran interés y relevancia. En efecto, muchas constituciones y legislaciones nacionales y locales de América Latina y Europa han venido emprendiendo desde los años ‘90 reformas políticas que incluyen la creación de mecanismos de participación ciudadana, destinados a complementar las cuestionadas instituciones representativas con otras vías alternativas de intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

La también llamada democracia directa gana en adelante un lugar cada vez mayor en la ingeniería institucional, en la práctica democrática y en los estudios especializados de estos países durante los últimos años. La tendencia a expandir los mecanismos de democracia directa fue “en busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación y hacer frente a los problemas de gobernabilidad”⁷⁶. Así, el proceso de democratización política se

⁷⁴ Juan Manuel Abal Medina, *La muerte y la resurrección*, op. cit. pág. 114.

⁷⁵ Ídem, págs. 119-121.100 *María Laura Eberhardt*

⁷⁶ 79 Daniel Zovatto, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”, op. cit., pág. 262.

acompañó “por la proliferación de mecanismos de participación, tanto formales como informales, de Democracia Directa”⁷⁷.

A su vez, cabe destacar que:

(...) entre los distintos mecanismos de participación, es importante fomentar aquellos que por su lógica “deliberativa” no reproduzcan simplemente el funcionamiento de los procedimientos electorales, sino que abran espacios horizontales para la identificación de los problemas, la discusión de políticas y la construcción de consensos. La implementación y extensión de estos ámbitos, de los que existen experiencias interesantes a nivel local, permitirían volver a interesar a los ciudadanos en el proceso de la toma de decisiones públicas, recuperando en algún sentido el ideal de la *ekklesia* o asamblea clásica⁷⁸.

Efectivamente, en este escenario crítico los mecanismos de participación ciudadana fueron incorporados como otras formas institucionales para la expresión de la población, de modo que pudieran convertirse en instancias alternativas, pero fundamentalmente también en complementarias, de las vías de representación electorales y partidarias. El reforzamiento y ampliación de la democracia, era el objetivo prioritariamente buscado.

Recapitulando

En medio del referido clima general de descontento popular respecto del desempeño de las instituciones de gobierno, los parlamentos se percibían como “lugares donde reina la politiquería y la verbosidad, con *lobbistas* operando detrás de la escena y con un funcionamiento permanentemente ineficiente y lento”⁷⁹. Por su parte, los partidos políticos simbolizaban “grupos corporativos que defienden sus propios intereses”⁸⁰. Numerosos países se sumergían de este modo en una profunda crisis de representación política, evidente desde fines de los años.

Específicamente en Latinoamérica, los partidos políticos enfrentaban una situación paradójica según la cual, si bien por un lado asistían a un proceso de consolidación democrática, por el otro enfrentaban una grave crisis de las modalidades de articulación y de representación de los intereses ciudadanos⁸¹. Un “síndrome de

⁷⁷ Gabriela Ippólito, “Bajo la sombra de Atenas. Avances y Retrocesos de la Democracia Directa en América Latina”, *Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina*, Research Centre on Direct Democracy – UNSAM – IDEA, 14-15 de marzo de 2007, Buenos Aires, pp. 1-10, disponible en <http://www.dd-la.ch/download/Ippolito.pdf>, pág. 2.101

⁷⁸ Juan Manuel Abal Medina, *La muerte y la resurrección*, op. cit. pág. 122.

⁷⁹ Carlos Nino, *La constitución de la Democracia Deliberativa*, op. cit., pág. 237.

⁸⁰ Ídem, pág. 238.

⁸¹ Marcelo Cavarozzi y Esperanza Casullo “Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?”, en M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (comps.) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*; Rosario: Homo Sapiens, 2002, pág. 9.

consolidación democrática con creciente inestabilidad (e ilegitimidad) de la política”⁸². Su impacto sobre los mecanismos de formación y expresión de las demandas sociales alejaría a los ciudadanos de la actividad partidaria y debilitaría el sustento de la legitimidad del sistema.

En tal contexto, los mecanismos de participación ciudadana fueron concebidos por juristas, teóricos y políticos, como herramientas semidirectas útiles para ser incorporadas en las democracias representativas, llamadas por esto “impuras”⁸³, para permitir a los ciudadanos participar en la elaboración y adopción de decisiones públicas a partir de la combinación de elementos propios de la democracia directa e indirecta. Dicho carácter “impuro” calificaría a la forma que podrían asumir ciertas democracias representativas contemporáneas en razón de agregar a su marco institucional indirecto diferentes mecanismos novedosos que habilitasen una participación ciudadana más directa: “Las instituciones de democracia semidirecta, que se han divulgado notablemente en las últimas décadas, responden a requerimientos de mayor participación ciudadana en la conducción de los negocios públicos, que no encuentran satisfacción plena en el mero ejercicio del sufragio”⁸⁴.

El objeto de estos mecanismos semidirectos era el de colaborar con el difícil desafío de acotar la peligrosamente creciente brecha abierta entre representantes y representados, “permitiendo acercar la toma de decisiones a los ciudadanos”⁸⁵. Su condición semidirecta consistía en que, por un lado, “estas herramientas involucran de manera directa a la sociedad civil en los asuntos del Estado, abriendo un camino de participación para el conjunto de la ciudadanía”⁸⁶. Así, “su implementación ofrece no sólo la posibilidad de que los individuos se involucren de manera directa en asuntos de interés general, sino que además acerca a los representantes con sus representados, reduciendo la distancia que los separa”⁸⁷.

Pero, por otro lado, subsistían dentro de, y su funcionamiento se encontraba atravesado por, las instituciones y formas representativas de la democracia indirecta, cuyos pilares eran los partidos políticos y los gobernantes electos. Instituciones que, si bien se encontraban en crisis de credibilidad, seguían siendo centrales en los vastos y complejos Estados democráticos contemporáneos.

Respecto del rol de estos mecanismos semidirectos dentro de las democracias contemporáneas se enfrentarían pronto dos percepciones. Una según la cual existía una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la directa, con el

⁸² Ídem, pág. 15.102 *María Laura Eberhardt*

⁸³ Mario Justo López, *Manual de derecho político*, Buenos Aires: Depalma, págs. 468–469.

⁸⁴ Alberto Manuel García Lema, *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*, op. cit., pág. 257.

⁸⁵ Julieta Taboada, “Democracia Semidirecta en América Latina”, *Observatorio Electoral Latinoamericano*, (2005), pág. 3; [<http://www.observatorioelectoral.org/informes/documentos/data/2006-04-05-juli-taboada.pdf>], [consulta: 1 abril 2013].

⁸⁶ Ídem, pág. 4.

⁸⁷ Ídem, pág. 4.

subsiguiente riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones. Y la otra, para la cual tal supuesta contradicción era cosa del pasado, ya que, como la experiencia comparada lo demostraría, las instituciones de democracia directa, más que una alternativa *per se*, debían ser vistas como un complemento de la democracia representativa⁸⁸.

García Lema, en línea con Bobbio, concordaría con la segunda postura, según la cual “democracia representativa y democracia directa no son dos modelos o regímenes alternativos, sino que se trata de situaciones que pueden integrarse recíprocamente”⁸⁹. Una tercera postura podría reconocer en cambio la convivencia de ambas instituciones en los regímenes representativos “impuros”, cuya vinculación, como alternativas o complementarias, dependería de la coyuntura, la voluntad política y el comportamiento ciudadano, pudiendo oscilar en sus grados de representación y participación según cómo se modificaran sus entornos.

En términos empíricos, no fueron pocos los ensayos de estas experiencias semidirectas en el mundo occidental, ni breve la trayectoria que recorrieron hasta el momento. Por ejemplo, “debido en parte a la influencia de los populistas a fines de las décadas de 1880 y 1890, varios estados y ciudades de Estados Unidos adoptaron procedimientos de iniciativa popular, referéndum y revocatoria de mandatos”⁹⁰. El auge en la incorporación de estos mecanismos se consolidó con su extensión y arribo a otras numerosas naciones y localidades del mundo. De hecho, “las constituciones de muchos países occidentales, como las de Suiza, Francia, Italia, España, Canadá, Australia, Uruguay, Brasil y Chile, establecen diferentes posibilidades de participación popular directa”⁹¹.

En la Argentina, los cambios institucionales procuraron “rediseñar el proceso democrático y modificar la relación entre los ciudadanos y sus representantes”⁹². No obstante, la cantidad y frecuencia de ocasiones en que los diferentes mecanismos participativos fueron utilizados hasta el momento en el nivel nacional han sido sumamente escasas. Lo mismo puede decirse a nivel local de su capital, la Ciudad de Buenos Aires. Lo anterior fue demostrado en el hecho de que, habiendo transcurrido varios años desde la incorporación de algunos instrumentos de democracia semidirecta en la Constitución Nacional (en 1994), y luego también reglamentados, “la incidencia de estos nuevos institutos en el escenario público ha sido casi nula”⁹³. A nivel nacional, se implementaron “sólo unas pocas experiencias

⁸⁸ Daniel Zovatto, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. 103

⁸⁹ Alberto Manuel García Lema, *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*, op. cit., pág. 257-258.

⁹⁰ Carlos Nino, *La constitución de la Democracia Deliberativa*, op. cit., págs. 205-206.

⁹¹ Ídem, pág. 206.

⁹² Ídem, pág. 206.

⁹³ 96 Daniel A. Sabsay, “La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino”; *Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina; Organizada por*

de iniciativas populares, de las cuales una sola concluyó con la sanción de la respectiva ley. En cambio, no se ha puesto en marcha ninguna consulta”⁹⁴.

En efecto, los mecanismos participativos pueden ser aptos en su concepción para el cumplimiento de sus fines más elevados, pero su desempeño está sujeto a los límites reales que se presentan al momento de ser implementados. Ciertamente, “las intenciones políticas de quienes promueven la aprobación de los mecanismos nada nos dice respecto a los usos y efectos de los mismos”⁹⁵. Por un lado el empleo de estos institutos semidirectos podría “contribuir a transformar la democracia (...) democratizando la agenda política y promoviendo la participación ciudadana”⁹⁶. Además “los ciudadanos pueden utilizar estas herramientas para intentar impugnar medidas impopulares tomadas por gobiernos democráticos (...), o tratar de revocar a las autoridades electas”⁹⁷.

Pero, por otro lado, pueden también fomentar un aumento del poder y de la discrecionalidad del Ejecutivo, en detrimento de otros mecanismos de intermediación y representación y, en ese sentido, “promover una democracia de tipo delegativo”⁹⁸. Conocer por ello, y valorar el modo en que estos mecanismos han sido diseñados y aplicados concretamente en diversos ámbitos, así como sus desempeños y evolución en diferentes contextos económicos y políticos, se vuelve por tanto un desafío oportuno y relevante a corto plazo, para comprender sus potencialidades, pero también sus límites, como estrategias de contestación a la crisis representativa.

Research Centre on Direct Democracy – UNSAM – IDEA; Buenos Aires; (14 y 15 de marzo de 2007), págs. 5-6; [http://www.dd-la.ch/download/Sabsay_Daniel.pdf], [consulta: 17 abril 2013].

⁹⁴ Ídem, pág. 5-6.104 *María Laura Eberhardt*

⁹⁵ Alicia Lissidini, “Democracia Directa en Latinoamérica: entre la Delegación y la Participación”, en S. Pachano (comp.), *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*, Quito: FLACSO Ecuador, 2008, pág. 130.

⁹⁶ Ídem, pág. 130.

⁹⁷ Ídem, pág. 128

⁹⁸ Ídem, pág. 130.105

**SOBRE LA IDEA DE LA GOBERNABILIDAD
DEMOCRÁTICA
EN AMÉRICA LATINA**

SOBRE LA IDEA DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA⁹⁹

Sintetizando, la teoría de la gobernabilidad nació como una explicación a los problemas o crisis de los sistemas políticos democráticos en el mundo desarrollado en el contexto del sistema capitalista y las demandas de éste derivadas hacia el sistema político. El debate sobre la gobernabilidad en AL se inició a partir de una preocupación por el desarrollo, y por lo tanto desde una perspectiva estrecha (Tomassini, 1993:28 y ss.). Expresión que coincide con la definición de B. Guy Peters (1987:333), para quien la gobernabilidad se refiere “a la capacidad de las instituciones políticas de un país para dirigir la economía y la sociedad”. La gobernabilidad no puede circunscribirse al mejoramiento del gobierno y de su capacidad de manejar el proceso de desarrollo económico, y a maximizar la eficiencia del sector público. La excesiva concentración de la atención en ese aspecto, podría relegar a segundo plano:

- a) la preocupación por la reforma del Estado para adecuarlo a las nuevas realidades, incluyendo no sólo al poder ejecutivo, sino a los otros poderes públicos; y
- b) minimizar otros factores de los cuales no sólo depende el ejercicio del buen gobierno, sino su respaldo sociopolítico, es decir, su legitimidad, su estabilidad y su existencia mínima.

Pero este tipo de acercamientos no son suficientes para conceptualizar en su totalidad la gobernabilidad. El mismo concepto ha cambiado a lo largo de las décadas aumentando los límites de lo que englobaría. La gobernabilidad refiere diversos elementos de acuerdo a la perspectiva de dónde se analice.

Empero, es claro que en las explicaciones continúa implícita la idea de estabilidad del sistema político; no la idea de estancamiento, sino la estabilidad del continuum del flujo de demandas, apoyos y respuestas del sistema político.

Como ha señalado Leonardo Curzio (1996:148): A pesar de la vaguedad, existe un entendimiento difuso que acepta que gobernabilidad significa la capacidad de una comunidad política para desarrollar equilibrios virtuosos (o por lo menos razonablemente estables) entre los sistemas económico, político y cultural; equilibrios que permitan a su vez, conducir con relativa armonía los asuntos públicos.

Si bien la idea de gobernabilidad democrática tiene un asidero teórico que no se generó precisamente en el contexto latinoamericano, recurrir a las explicaciones más tempranas contextualiza en el debate en la región. El uso del término

99 La gobernabilidad democrática en América Latina: cuatro ejes de análisis, Fernando Barrientos del Monte, ITESO, Guanajuato, octubre de 2014. Extractos. Consultado el 27 de agosto de 2014 en la dirección URL: http://www.academia.edu/9399197/La_gobernabilidad_democr%C3%A1tica_en_Am%C3%A9rica_Latina_cuatro_ejes_de_an%C3%A1lisis

governabilidad con la adjetivación democrática en AL es relativa. Fue precisamente en los periodos de los gobiernos burocrático-autoritarios (60 y 70 del siglo XX) que el concepto 'governabilidad' en la región adquirió relevancia como concepto que refería la estabilidad de los sistemas políticos a partir del control férreo de las diferentes esferas sociales y políticas.

En el siglo XXI, el debate sobre la gobernabilidad, y específicamente sobre aquella democrática, surge como parte de la construcción de la democracia y/o proceso de consolidación democrática después de las transiciones políticas de los años 80 y 90. La cuestión apareció en el contexto de la gestión de las reformas de ajuste estructural, que representaron una nueva modernización «centrífuga» en dos planos: uno económico, que registra cambios en la organización del trabajo, de la estructura macroeconómica, y los patrones de regulación del capital y la fuerza laboral, imponiendo nuevos contenidos a la distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo en las economías. En el plano político, se suceden reformas políticas en casi todos los niveles, reacomodos institucionales y reorganizaciones sociales que redefinen la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder en los regímenes políticos. La democracia se convirtió en el "fundamento del cambio", y en ella se depositaron todas las esperanzas para generar un nuevo sentido a la sociedad latinoamericana para disolver los anteriores sistemas y mediaciones de reconocimiento (Medellín, 1994:15-21).

Pero una vez concluidos los procesos de democratización y las fases iniciales de los procesos de apertura y las reformas de mercado, el debate contemporáneo se centró en aspectos no solo de la construcción de las instituciones democráticas, sino también de la apertura de espacios para nuevas formas de participación de la sociedad civil, el combate a las desigualdades sociales de la región y políticas de integración, así como la influencia de instituciones y organismos internacionales en las políticas de desarrollo de la región. Si a principios de la década de los años 80 la gobernabilidad democrática se refería a la re-estabilización en la región de los gobiernos a partir de nuevas formas de hacer política democratizando las instituciones, abriendo espacios para el resurgimiento vigoroso de la sociedad civil; en la primera década del siglo XXI se le suman preocupaciones post-transición.

La discusión sobre la construcción de instituciones democráticas es sustituida por el debate de la consolidación de la democracia, sobre todo, reformas a las instituciones que desaparezcan el fantasma del retorno autoritario. Pero dichos cambios se encuentran en un continuum. En varios países latinoamericanos aún persisten problemas de transición –sistema de partidos poco estructurados, instituciones y leyes herencias del pasado, poderes fácticos que se mueven bajo lógicas antidemocráticas, etc.-, problemas que incluso se pueden considerar de consolidación democrática. La cuestión es que no existe todavía una clara línea divisoria, salvo en aspectos sustantivos de la política, entre los problemas de las décadas de los años 70 y aquellos que se enfrentan las débiles democracias latinoamericanas en el Siglo XXI. Si bien la diversidad de temáticas es amplia, podemos decir que la discusión contemporánea de la gobernabilidad democrática se ha centrado en cuatro ejes de relación entre democracia (en sus dimensiones

política y social) con las dimensiones estructurales del Estado y el mercado (es decir, dos de los más importantes subsistemas del sistema social); dichos ejes discursivos están en continua construcción:

Eje A. Instituciones políticas y de gobierno.

Las reformas de los sistemas de gobiernos (sistema electoral y de partidos, el debate sobre el presidencialismo, y los poderes fácticos dentro del sistema político) son temas inacabados. La dinámica se inserta en el fortalecimiento de los sistemas de gobierno en la región. Las democracias aún son débiles si se considera, por ejemplo, que en la última década en varios países (Venezuela, Bolivia, Argentina, Ecuador) se han presentado graves crisis políticas caracterizadas por la inestabilidad en el cumplimiento del mandato del Poder Ejecutivo. Además, los sistemas de partido excesivamente fragmentados no permiten un funcionamiento coherente del sistema presidencial, en ese contexto se insertan las propuestas que buscan 'parlamentarizarlo para ampliar los mecanismos de control y balance de los poderes. Por otro lado, la corrupción en las instituciones, como forma de obtener beneficios privados o de grupo, y los clientelismos partidistas siguen siendo uno de los grandes males que impiden la consolidación de democracia.

Eje B. Cohesión Social, Inclusión y Participación.

En este eje, se encuentra el debate sobre la cohesión social, la inclusión y los esquemas de participación de la sociedad civil organizada (ONG nacionales y de carácter internacional) en la toma de decisiones, pero también la influencia de los medios de comunicación y las formas de abrirlos a otros sectores sociales. Quizá el tema más apremiante es aquel de las necesarias reformas que permitan la inclusión social y política en la elaboración de políticas así como en la toma de decisiones de aquellos sectores históricamente marginados (indígenas y comunidades en pobreza extrema), y aquellos sectores emergentes o surgidos una vez que se empiezan a abrir los espacios de participación política (clases medias organizadas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.).

Eje C. Democracia y desarrollo.

Según la CEPAL, en 2005 un 40,6% de la población latinoamericana se encontraba en situación de pobreza, de los cuales un 16,8% estaba en la pobreza extrema o la indigencia. El volumen de pobreza e indigencia en la región ascendería a 213 millones y 88 millones de personas, respectivamente (CEPAL, 2005:8). En este eje se encuentra la discusión en torno a los modelos de desarrollo social enfocados a superar las históricas carencias sociales de la región, incluyendo los temas de integración social de sectores marginados o negativamente dependientes en la economía de mercado imperante mundialmente. Si bien durante la década de los años 90 se logró estabilizar la macroeconomía en la región; empero, en el Siglo XXI no han cambiado las estructuras que generan pobreza y profundizan las desigualdades sociales; la consolidación de la democracia como forma de gobierno necesariamente requiere resolver las carencias sociales en la región.

Eje D. Esquemas de Cooperación e Integración Económica.

La creación de bloques económicos regionales en la segunda mitad del siglo XX ha tenido como una de sus principales características que usualmente los países que los conforman son países democráticos. La necesidad de mejorar los costos de transferencia e intercambio de bienes en la región ha llevado a varios países latinoamericanos a crear bloques económicos. A partir del Acta Única Europea en 1985 y el Tratado de Maastricht en 1992, la Unión Europea se convirtió en el modelo de integración económico y social ha seguir. Actualmente existen más de 20 acuerdos de integración económica bajo diversos esquemas de formación: áreas de preferencia económica, zonas de libre comercio, uniones aduaneras y mercado común. La ALADI (Tratado de Montevideo, 1980); El MERCOSUR (Tratado de Asunción, 1991); CARICOM (Tratado de Chaguaramas, 1973); Comunidad Andina (Declaración de Bogotá, 1966) y el TLCAN (1992), entre otros. En la mayoría de éstos tratados, se están incorporando cláusulas de gobernabilidad regional, pero sobre todo cláusulas que ponen la democracia como elemento de cohesión. A nivel de las relaciones de los países latinoamericanos con socios comerciales y organismos internacionales, es creciente la presencia de cláusulas democráticas (exigencia de un mínimo de democratización), política que es impulsada sobre todo por *polity supranacional* que es la UE, pero que también se encuentra en las políticas de actuación de los Bancos de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.

¿LA GOBERNABILIDAD ES DEMOCRÁTICA O NO ES GOBERNABILIDAD?

Una revisión de la literatura reciente sobre la gobernabilidad democrática en AL muestra que no existe una definición consensuada o al menos una serie de elementos constitutivos en torno al término. En descargo habría que señalar que su uso en el lenguaje de la sociología y la ciencia política latinoamericana es relativamente nuevo. En el famoso Dicionario di Política de 1976, dirigido por N. Bobbio, G. Pasquino y N. Mattcucci -una de las primeras compilaciones del lenguaje de la Ciencia Política con alto impacto en el mundo académico latinoamericano- el concepto gobernabilidad, no aparece sino hasta la segunda edición de 1983. Esta referencia es reflejo también de los cambios en los sistemas políticos mundiales: para 1983 era ya claro que había terminado la era dorada del Estado de Bienestar en Europa y en Estados Unidos; los cambios en el sistema internacional indicaban otra era; y en AL estaban en su apogeo los procesos de ajuste estructural y en algunos casos, ya en marcha las reformas de mercado. Antonio Camou (2000: 283; 1992: passim) señala que las cuestiones relacionadas con el vocablo comenzaron a ingresar a la agenda de los políticos y estudiosos de los países centrales a finales de los años ochenta, cuando ya se presentían grandes cambios en el Estado de Bienestar. Pasquino (1983:703-710), señala que es más frecuente el uso del término “ingobernabilidad”, que refleja posiciones que:

- 1) atribuyen una crisis sobre el sistema político por la incapacidad de los gobernantes, o,
- 2) arguyen la incapacidad del estado para responder a demandas excesivas de los ciudadanos.

En AL se ha acostumbrado a pensar en términos extremos cuando se tratan los problemas de gobernabilidad (Camou, 2001:37). Por ello las definiciones y concepciones existentes muchas veces arguyen a crisis allí donde no existe, o al contrario, el supuesto de que la gobernabilidad sólo es posible un bajo un “gobierno perfecto”. Ningún sistema puede alcanzar estos límites. Sistemas políticos de países con una mayor tradición democrática tienen mecanismos que a los ojos de los latinoamericanos parecen problemas de gobernabilidad, pero en realidad no es más que el funcionamiento mismo de los mecanismos del sistema. Un ejemplo recurrente es cuando en los sistemas parlamentarios existe la disolución de un gobierno, lo cual muchas veces en AL es visto como una crisis del sistema, cuando en realidad es una forma más de resolver el conflicto inherente a la política y no generar precisamente situaciones de ingobernabilidad dentro del sistema. Existen un conjunto de situaciones que pueden explicar la idea de gobernabilidad sin el uso común de los extremos.

Gobernabilidad: es el punto donde existe estabilidad, capacidad para absorber y resolver las demandas de la ciudadanía gobernada. Es el punto donde no existen conflictos o existe un alto grado de problem resolving capacity [Capacidad de resolución de problemas].

Según Camou (2001), el punto siguiente se puede denominar gobernabilidad “normal”, una situación donde las discrepancias entre demandas y respuestas se encuentran en equilibrio dinámico, lo que no significa que no haya conflictos, pero las diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.

Déficit de gobernabilidad: representa un desequilibrio (o anomias) entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. El sistema se encuentra estable en tanto que puede generar los mecanismos para absorber las demandas y por lo tanto subsanar el déficit.

Crisis de gobernabilidad: supone la proliferación de anomalías, que son una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales. El sistema es inestable, su capacidad de absorber demandas así como para generar mecanismos para lograrlo son menores al poder de las anomalías que generan inestabilidad. La crisis se resuelve a partir de cambios significativos en el funcionamiento del sistema.

Ingobernabilidad: es el punto límite que representaría la virtual disolución de la relación de gobierno que une a los miembros de una comunidad política. (Camou, 2001: 37-39) La gobernabilidad es el extremo deseable a los otros tres escenarios, no obstante, incluso una situación de déficit no significa inestabilidad del sistema en tanto que el sistema contaría con mecanismos para continuar estable. En cambio, la crisis es el escenario que sólo puede resolverse si el sistema reforma mecanismos existentes o crea nuevos para absorber las demandas. Caso contrario,

puede llegar a un estado de ingobernabilidad dónde existirían teóricamente dos salidas:

- 1) El sistema, para conservarse, utiliza la fuerza y detiene bruscamente en flujo de demandas para mantener sus mecanismos de gobierno existentes, con el riesgo de perder legitimidad, o;
- 2) El sistema se colapsa, y es sustituido por otro, o regenerado con nuevos mecanismos por aquellos actores sociales que lo pusieron en dicha situación. Estos grados de gobernabilidad desarrollados contienen en esencia los dilemas señalados en las hipótesis de Offe.

Empero este modelo no dice mucho de qué forma se mantiene la estabilidad, es decir la legalidad y la legitimidad. Un gobierno autoritario, militar, o ilegítimo puede mantener la estabilidad en éste sentido, y por lo tanto la gobernabilidad, en tanto que arguya a la legalidad. Esa fue la solución en AL en varios periodos de su historia moderna: los primeros autoritarismos militares después de la des-estructuración de las oligarquías de finales del siglo XIX y principios del XX; así como los nuevos autoritarismos de los años 60 y 70 del siglo XX. La gobernabilidad entendida sólo como estabilidad no implica la aceptación de la sociedad, o la cohesión social en torno a un conjunto de elementos de políticas de gobierno. David Altman es claro cuando señala: “Etimológicamente, gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar. Y si entendemos a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas. Entendida así, no sería más que una de las capacidades de cualquier tipo de régimen político, pudiendo ser democrático o no.” (2001:2) Si la gobernabilidad no implica que un sistema deba ser democrático.

¿Cómo entender entonces la gobernabilidad democrática?

En el siglo XX se presentaron las más graves experiencias de gobiernos totalitarios en Europa y autoritarios en América Latina, pero al final la democracia se expandió en el mundo de forma progresiva. Desde hace casi 40 años la organización Freedom House ha monitoreado el continuo decrecimiento del número de países “no libres”: 46% en 1972, 24% en 2012, y el incremento de los países “libres”: 44% en 1972, 46% en 2012, alrededor del 46% de la población mundial.

Dado el avance de la democracia en las últimas décadas, en la actualidad se puede afirmar que la gobernabilidad es democrática o no lo es. La estabilidad del sistema político, su capacidad de resolver problemas y absorber demandas –constantes y nuevas demandas-, sus mecanismos de funcionamiento, requieren tener un alto grado de democratización. Entenderemos en este sentido gobernabilidad democrática como la estabilidad del sistema político cuanto a mayor es el grado de democratización de sus instituciones, decisiones y políticas que catalizan la conflictividad y resuelven problemas de orden político, social y económico generando cohesión social. Desde esta perspectiva es posible entender a que nos referimos con gobernabilidad democrática: a mayor grado de democratización de los mecanismos de absorción de demandas y de decisión política, de las esferas

del poder público, se tendería a una reducción de la conflictividad, al contrario, un sistema poco democratizado podría incluso sobrevivir, pero el grado de conflictividad sería demasiado alto que un “desequilibrio inesperado” podría llevar a un estado de ingobernabilidad del sistema.

En contextos democráticos la gobernabilidad se define entonces como “[...] la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas.

Lo contrario, la incapacidad para obtener esa capacidad de «encuadramiento» llevaría a la ingobernabilidad. [...], lo importante no es si se es gobernado o si se gobierna, sino cómo se hace.” (Rose, 1979). De allí que la gobernabilidad democrática en AL implica el tratamiento multifactorial de problemas que incluso se han arrastrado desde el rompimiento del sistema oligárquico del siglo XIX. De acuerdo con Rojas Aravena dependería “de una combinación virtuosa” de tres elementos centrales:

- El fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas: la capacidad de un estado legítimamente establecido de atender las demandas sociales en el marco del estado de derecho con el fin de asegurar el permanente mejoramiento de la calidad de la democracia; el control efectivo del territorio; el monopolio en el ejercicio del uso legítimo de la fuerza y la capacidad de las autoridades para formular e implementar políticas eficaces en diversos ámbitos. Garantizando el pleno respeto de todos los derechos humanos en un contexto de dialogo positivo con las organizaciones y re-presentantes de la sociedad civil. La adecuada institucionalidad garantiza el balance del poder entre los poderes del Estado.
- El desarrollo socioeconómico y la integración social: la generación de políticas que satisfagan las necesidades básicas del conjunto de la población. Lo que implica la implementación de estrategias de política pública focalizadas hacia los sectores de máxima exclusión y pobreza extrema, capaces de poner en marcha procesos de mediano plazo fundados en políticas integrales en materia educativa, de salud pública y de vivienda, dirigidas a la construcción de una sociedad de oportunidades crecientes para el mayor número.
- El fortalecimiento de los regímenes internacionales contruidos sobre la base del multilateralismo cooperativo, y la preeminencia del derecho internacional (Rojas, 2005:13).

EJE GOBERNABILIDAD-REPRESENTACIÓN: LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

Si algo caracteriza la dinámica de los procesos de democratización y la subsecuente búsqueda de la gobernabilidad democrática en la región a inicios del siglo XXI, es que todos los sistemas políticos post-autoritarios son presidencialistas. En la dinámica de la construcción de la (nueva) gobernabilidad democrática, no se puso

en la mesa de discusión la transición a otro modelo de gobierno, parlamentario o semipresidencialista. La problemática se explica también porque como ha afirmado Bolívar Lamounier: “Hay reflexión sobre el “proceso” democrático, pero no la hay sobre lo que es la democracia”. Esta cuestión señala la tendencia histórica en la región de personalizar la política, dejando en manos de la figura presidencial la esperanza de la solución de los problemas.

Desde la década de los 80 al 2010, 15 presidentes no pudieron terminar su periodo constitucional para el que fueron elegidos, la mayoría por conflictos que el sistema democrático no pudo absorber¹⁰⁰. Desde los procesos de transición a la democracia las reformas al sistema presidencialista han sido uno de los elementos más discutidos como condición para el fortalecimiento de la democracia.

A partir de la aparición de las tesis de Juan J. Linz sobre las “ventajas” del sistema parlamentario sobre el sistema presidencial, el debate de las reformas se ha dirigido en cierta forma a buscar la parlamentarización del presidencialismo. La afirmación del Linz de que “el presidencialismo parece que supone un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo” (1997:37) ha llevado a señalar las debilidades del sistema de gobierno más difundido en la región:

- i) la existencia de una legitimidad dual que gozan el presidente electo directamente y los legisladores, y cuando la mayoría de ellos representa una opción política distinta a la de aquel, puede darse un conflicto entre poderes que los recursos constitucionales difícilmente pueden resolver;
- ii) el periodo fijo del ejecutivo significa la imposibilidad de introducir ajustes según los requieran los sucesos políticos, económicos y sociales;
- iii) el poder ejecutivo representa un juego de suma cero, donde el ejecutivo integra por sí solo dicho poder y por lo tanto los gobiernos de coalición son imposibles;
- iv) en este sistema la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de la estabilidad y de la política de gobierno corresponden únicamente al ejecutivo, por ello los partidos de oposición se pueden oponer, criticar e incluso fiscalizar al presidente, pero sin otorgarle ningún apoyo ni responder a sus iniciativas, y menos a responsabilizarse de ellas;
- v) las elecciones revisten aspectos marcadamente individualistas, de carácter plebiscitario, más que por un partido y un programa se vota por una persona a la que se considera la mejor para

¹⁰⁰ Presidentes democráticamente elegidos (o sucesores constitucionales) que no lograron terminar su mandato: Argentina: Fernando de la Rúa (2001); Brasil: Fernando Collor de Mello (1992); Bolivia: Hernán Silas Suazo (1985), Gonzalo Sánchez de Lozada (2003), Carlos Mesa (2005); Ecuador: Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (1999), Lucio Gutiérrez (2005); Guatemala: Jorge Serrano Elías (1993); Haití: Jean-Bertrand Aristide (2004); Paraguay: Raúl Cubas Grau (1999); Perú: Alberto Fujimori (2000); República Dominicana: Joaquín Balaguer (1994), y Venezuela: Carlos Andrés Pérez (1993). Tomado de: Martha Lagos. 2005, “Las razones de la ingobernabilidad”, además en Honduras, José Manuel Zayas Rosales, en 2009 y en 2010, un intento de Golpe de Estado en Ecuador bajo el gobierno de Rafael Correa.

responsabilizarse del destino del país y a la cual se le deja gobernar la nación con bastante discrecionalidad y hasta donde los límites que las relaciones de poder soporten (Linz, 1997:48-52, 64-66).

Uno de los aspectos más discutidos de las deficiencias del presidencialismo es la parálisis que generan los denominados gobiernos divididos. Por esta y más razones se ha propuesto la sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo. Sin embargo, como sostiene Dieter Nohlen, cambiar el sistema de gobierno en un país no es nada fácil, porque implica consensos difíciles de alcanzar ya que además el presidencialismo es el núcleo de la mayoría de las constituciones en AL. Así lo más factible es realizar una “adecuación funcional” de los sistemas presidenciales a través de pasos institucionales y prácticos de acuerdo a la realidad y la problemática de cada país. Si lo que se persigue es mejorar el funcionamiento del gobierno se deben introducir mecanismos que lo hagan más flexible, ágil y eficaz. Sobre todo aquellos que se alejen de la tendencia concentradora presidencial y sigan una línea delegatoria en distintas funciones de gobierno y de administración: introducir la figura de un primer ministro, para que el presidente cumpla sus funciones de jefe de estado y aquel, por delegación presidencial, las tareas prácticas de la jefatura de gobierno; una relación coordinada y cooperativa entre los poderes ejecutivo y legislativo, superando el sistema de bloqueos mutuos entre los poderes y la rigidización de la rivalidad entre los partidos de gobierno y de oposición; “proteger” la figura presidencial de los avatares cotidianos de la política, elevando sus tareas y la oportunidad de su intervención política (Nohlen, 1998:108).

Las reformas post-transición a los sistemas de gobierno presidencialistas en AL se encaminaron inicialmente en la búsqueda de la «eficacia» del sistema presidencialista en un contexto de reformas económicas. Pero cuando la democracia comenzó a afianzarse fue que se iniciaron los procesos de reformas económico estructurales. Con la esperanza de que la democracia trajera bienestar social casi inmediato, la sociedad latinoamericana fue en cierta forma complaciente a la introducción de las reformas de mercado. Más que mostrar un eficiente funcionamiento del sistema, la introducción de las reformas de mercado significaron el fortalecimiento de los poderes del poder ejecutivo.

La representación esquemática del ingreso de las reformas de mercado a la par del proceso de democratización (incluyendo las transiciones a la democracia) mostraría los porqués del desencanto democrático posterior, al mismo tiempo que se refuerza el discurso sobre la Gobernabilidad democrática. Al mismo tiempo que la democracia avanzaba en la región como la única forma legítima de formar gobiernos, los autoritarismos iban desapareciendo no sólo como consecuencia del desgaste natural de ejercicio del poder, la presión internacional, y el fuerte empuje de los grupos internos que pugnaban por su retiro, sino también de los efectos de la crisis económica en la región que les restaba legitimidad ante los ciudadanos. Fue precisamente en la década de los años ochenta del siglo XX, que la democracia se empezó a afianzar al tiempo que el crecimiento económico en la región estaba en crisis. Gobiernos democráticamente electos iniciaron re-formas de mercado con el objetivo de detener la crisis económica en la región.

Dichas reformas, a la luz de sus resultados no han recuperado la dinámica del crecimiento económico de las décadas anteriores, ello ha tenido como consecuencia, que la democracia no logre afianzarse en la política de la región. En AL existe cierto desencanto hacia la democracia, no tanto como forma de gobierno, sino por sus magros resultados en el ámbito económico, altos índices de corrupción en las instituciones políticas y principalmente en términos de desarrollo social. Es en éste sentido, que la gobernabilidad democrática no es sólo la cuestión de la búsqueda de una mejor representación política (eje gobernabilidad-representación), ésta se ensancha y a la función de mediación de las instituciones políticas se empalma la función de gestión (eje gobernabilidad-decisiones públicas). Ello llevó a problematizar las demandas hacia el sistema democrático llevando a autonomizar las relaciones entre representación y gestión decisional; “la crisis desata el incremento de demandas y expectativas que se vuelven difícilmente canalizables o procesables por parte del sistema político” (Echeverría, 1991:35). Una visión extrema de la gobernabilidad democrática sostiene que es un “control sistémico mañosamente confundido con el consenso democrático” (Stolowicz, 1999: 126).

En este sentido se afirma que la gobernabilidad no es más que dominación conservadora: los partidos –derecha y centro derecha-crean reglas de juego que permiten ingenierías electorales ad hoc, los partidos antisistema se vuelven sistémicos, se separan de las masas y de sus intereses (política vs. economía) y se ocupan de controlar las expresiones de conflictos y la pluralidad social para proteger a la democracia. “En tanto que se concentra el poder de los grandes grupos económicos que, como una nueva oligarquía, ejercen directamente el poder político, la ciudadanía –que recupera o adquiere sus derechos formales- es debilitada, disgregada y marginada” (Stolowicz,1999: 127). Las carencias de los pobres los obligarían a comportarse conservadoramente y se convierten en presa fácil de manipulaciones electorales y políticas: sus votos no deciden ni logran representar sus intereses pero si aseguran la gobernabilidad.

En AL la dinámica del eje democracia-representación enfrenta el problema del constante surgimiento de movimientos sociales que no se institucionalizan. Ésta dinámica es una problemática dual: por un lado la aparición de éste tipo de movimientos muestra que las instituciones de la democracia no están arraigadas en la cultura política de sociedad o que no están diseñadas para absorber las demandas y representar los intereses dadas las características de las sociedades latinoamericanas. Una hipótesis que confirma lo anterior es la no existencia de partidos políticos que representen las culturas indígenas o partidos territoriales, en contraste con los altos porcentajes de población indígena precisamente en aquellos países que presentan mayores casos de inestabilidad política. Por ejemplo, la población indígena en Bolivia es el 59% del total; en Guatemala el 42.8%, en Ecuador el 35.3%, en Chile el 10.3%, en Perú el 40.2%, y en México se calcula que la población indígena es de casi el 12.6%de la población total.

En ninguno de éstos países existe un partido político que represente estos clivajes, pues si bien los partidos se asumen como enlace natural entre la sociedad y las estructuras de poder, así como las únicas vías legítimas de acceso al poder en las

democracias contemporáneas; también es cierto que “deberían” representar los intereses de los diferentes grupos de la sociedad. La baja calidad de la representación encarnada en los partidos políticos latinoamericanos, que se asumen como representantes (casi) solo de demandas universalistas, pero poco se hacen eco de demandas de grupos específicos. Ello explica el auge post-procesos de transición de las demandas de derechos de autonomía y/o de reconocimiento de derechos multiculturales.

Existen porcentajes significativos de la población latinoamericana que considera que los partidos políticos no son necesarios para la democracia. De acuerdo con el Latinobarómetro (2010), mientras en 1997 apenas el 30% consideraba que “La democracia puede funcionar sin partidos”, para el 2006 el porcentaje había aumentado a 34.5%, y en el año 2010 disminuyó apenas al 30%. Otro indicador significativo es que el 28% en 2005 considere también que la democracia pueda funcionar sin Congreso, porcentaje que en 2001 llegó a ser del 35% de la población muestra entrevistada. Empero, aunque la existencia de opiniones que señalan el posible apoyo a un gobierno militar en caso de que la democracia lleve a situaciones difíciles (30% en 2005) para el 2010 las opiniones mejoraron. No obstante, a pesar de las graves experiencias de gobiernos autoritarios en la región en la segunda mitad del Siglo XX, la democracia no ha permeado totalmente en la cultura política de las sociedades latinoamericanas.

El eje gobernabilidad-representación es quizá el área que todavía enfrenta retos en casi todo el continente latinoamericano debido a la baja institucionalización de la democracia en varios países. Para Francisco Weffort, en la región se crearon regímenes mixtos ya que “la transición llevó a una mezcla de instituciones democráticas con importantes resquicios del reciente pasado autoritario” (1993: 141). Las herencias, en la hipótesis de Weffort, se refieren a:

- i) la estructura estatal del régimen anterior; y
- ii) la relativa permanencia o conversión de líderes de dichos regímenes. La persistente presencia de rasgos autoritarios en las democracias contemporáneas, explicaría la débil institucionalización de la democracia, y por lo tanto la tendencia de los sistemas a mostrar déficits de gobernabilidad y crisis de gobernabilidad en la región

7.- Anexos



DECLARACIÓN

Encuentro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos, Parlamentos de Integración y Foros Parlamentarios

Las y los Presidentes y Representantes de los Poderes Legislativos, Parlamentos de Integración y Foros Parlamentarios de las Américas, reunidos el 7 de agosto del 2015, en la Ciudad de Santiago, compartiendo las semejanzas y diferencias que presentan cada uno de los países que integramos el sistema interamericano, hemos identificado como producto del diálogo e intercambio sostenido, que al tiempo que la confianza hacia las instituciones clásicas de la democracia representativa se mantiene en un nivel relativamente bajo, emergen en el horizonte político tendencias y fuerzas sociales que promueven una mayor participación ciudadana en los asuntos legislativos.

Por tal motivo, es clave considerar nuevas estrategias de comunicación política e institucional que tomen en cuenta la óptica de los ciudadanos, las comunidades de las que forman parte, o de las organizaciones sociales que representan sus causas.

Reconocemos el rol de las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y las redes sociales como agentes contralores del Estado, que tienen una enorme importancia para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en vista de que su relación con la representación política es ineludible y actualmente constituyen un componente esencial de la actividad parlamentaria.

Somos consciente de que en la actualidad los parlamentos de la región, no pueden seguir mostrándose ajenos a las críticas realizadas por la ciudadanía, sino por el contrario, deben buscar una mayor vinculación con sus ciudadanos para brindarle mayor legitimidad a la función legislativa y/o parlamentaria. Para ello debemos ser creativos y constantes en promover una comunicación bidireccional con los diversos sectores de la sociedad que impulse nuevos esfuerzos para revertir la desafección ciudadana hacia la representación política.

La Red Parlamentaria Interamericana Pro Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad (RPI)

Las y los parlamentarios reconocemos los avances de la RPI y su plan de acción para los próximos dos años. Asimismo, confiamos que los planes de cooperación con diversas organizaciones como la OEA, el PNUD, el NDI y el Banco Mundial, el Parlamento Andino y su integración con el Foro Parlamentario ParLAmericas, abonarán a la institucionalización y sistematización de la Red.

En este sentido, solicitamos a dichas organizaciones que integren un grupo de trabajo de apoyo a la Red, y que se encargue a la Secretaría Institucional de la Red coordinar el trabajo de creación de los indicadores mencionados en la Declaración de Santiago 2015 de la RPI y presentar una propuesta de actividades de cara al tercer encuentro del Foro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos previsto para el 2016 en Colombia. Por nuestra parte, nos comprometemos a incorporar a la brevedad posible a las Comisiones de Transparencia y afines a que se integren activamente en el trabajo de esta importante iniciativa.

También, los parlamentarios aquí presentes suscribimos la Declaración de Santiago 2012 como un instrumento que nos permitirá instrumentalizar, promover e incorporar las prácticas y valores inherentes a la transparencia, acceso a la información pública y probidad.

Red Interamericana de Comisiones relativas al Derecho Ambiental.

Con respecto a la propuesta presentada por la Presidenta de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Senado de la Republica de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la creación de una Red Interamericana de Comisiones relativas al Derecho Ambiental y afines, acogemos con beneplácito la propuesta de su establecimiento. Por lo cual, también solicitamos a la OEA su apoyo y acompañamiento para garantizar su creación y que se sumen en este esfuerzo a otras entidades del sistema de Naciones Unidas. Para ello, nos comprometemos a instar a las y los Presidentes de las Comisiones de Medio Ambiente y afines de nuestros Parlamentos a que se sumen a la brevedad posible a este esfuerzo para fortalecer las capacidades legislativas y el intercambio de experiencias sobre el estado de derecho en materia ambiental y los temas relativos al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, el cambio climático y la agenda de desarrollo post 2015. Finalmente, encomendamos a esta Red sus buenos oficios para que se logre establecer de manera formal el componente parlamentario en la Conferencia de las Partes (COP por sus siglas en inglés), el cual constituye el órgano supremo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC o UNFCCC por sus siglas en inglés) que tiene como fin reducir las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera.

Foro Interamericano de Presidentas y Presidentes de los Poderes Legislativos, Parlamentos de Integración y Foros Parlamentarios.

Nos complace que este Segundo Encuentro, nos haya permitido conocer los resultados concretos del trabajo realizado a lo largo de este año, gracias al seguimiento que la OEA realizó a la Declaración de Lima en ocasión del Primer Encuentro realizado en el Congreso del Perú en el 2015. Es muy positivo, que esta iniciativa continúe generando productos, acciones y compromisos concretos, demostrando que los acuerdos que se logran van más allá de declaraciones de buenas intenciones.

Por tal motivo, solicitamos a la OEA que continúe el seguimiento activo del Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos y considere establecer un grupo de trabajo que permita una oportuna continuidad y un mayor alcance del mismo.

Expresamos nuestro reconocimiento al Congreso de Chile; a su Presidente del Senado, Senador Patricio Walker y a su Presidente de la Cámara de Diputados, Diputado Marco Antonio Núñez; a las y los parlamentarios chilenos, así como a las funcionarias y funcionarios del Congreso, por haber demostrado en todo momento profesionalismo, voluntad y una excelente disposición para que este segundo encuentro de Presidentes de los Poderes Legislativos, Parlamentos de Integración y Foros Parlamentarios fuera un éxito.

Asimismo, manifestamos nuestro agradecimiento a la OEA por su acompañamiento y apoyo técnico en la preparación y seguimiento de esta iniciativa; al PNUD por su auspicio y a las y los panelistas, quienes abordaron con conocimiento, destreza y compromiso los temas tratados a lo largo de esta jornada.

Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento al Senado de Colombia y el Parlamento Andino, quienes de manera conjunta serán la sede del Tercer Encuentro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos, Parlamentos de Integración y Foros Parlamentarios, el cual se llevará a cabo en el año 2016.

Santiago de Chile, 7 de agosto de 2015

<p>Las delegaciones que participaron en el evento fueron Argentina, Belice, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Además, se contó con la participación de parlamentos de integración regional, como el Parlamento Latinoamericano, Andino, Centroamericano, y del Mercosur, además de parlamentos de integración, como ParlAmericas, Unión Interparlamentaria y el Foro Interamericano de Jóvenes Legisladores y organizaciones de la sociedad civil, como el NDI, La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, Directorio Legislativo, Fundar, Semillas por la Democracia y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), entre otros.</p>

Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género



Contenido

Parte 1: Preámbulo y Objetivos	7
Preámbulo	8
Objetivos	10
Parte 2: Principales ámbitos de acción del Plan	13
Ámbito de acción 1: Incrementar el número de mujeres en el parlamento y lograr una participación paritaria	14
Ámbito de acción 2: Reforzar la legislación y las políticas relativas a la igualdad de género	16
Ámbito de acción 3: Integrar la igualdad de los sexos en la labor del parlamento	20
Ámbito de acción 4: Instaurar una infraestructura y una cultura parlamentarias sensibles al género o mejorarlas	24
Ámbito de acción 5: Asegurar que todos los parlamentarios – hombres y mujeres – compartan la responsabilidad de promover la igualdad de género	26
Ámbito de acción 6: Alentar a los partidos políticos a que defiendan la igualdad de género	28
Ámbito de acción 7: Mejorar la sensibilidad y la igualdad de género entre el personal parlamentario	30
Parte 3: Aplicación del presente Plan de Acción	33
Iniciar y llevar a cabo una reforma en el parlamento basada en consideraciones de género	34
La función de la UIP en apoyo de los parlamentos sensibles al género	36
Anexo: Definiciones básicas	38

Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género

Aprobado por unanimidad por la 127ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria
(Quebec, 26 de octubre de 2012)

La 127ª Asamblea de la UIP,

Teniendo ante sí el Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género,

Considerando que el documento ha sido elaborado tras un amplio proceso de consulta con los Miembros de la UIP,

Consciente de que el documento resultante de este proceso propone soluciones concretas para situaciones comunes a todos los países, al tiempo que ofrece una amplia gama de opciones de respuesta a situaciones individuales - nacionales y regionales - y que representa una base común para la promoción de los parlamentos sensibles al género en todos los países,

- 1. Decide** adoptar el Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género;
- 2. Alienta encarecidamente** a los Miembros a señalar este Plan de Acción a la atención de sus parlamentos y gobiernos, a difundirlo lo más ampliamente posible y a ponerlo en práctica a nivel nacional;
- 3. Pide** al Secretario General de la Unión Interparlamentaria que vele por que este documento se difunda lo más ampliamente posible a nivel internacional y promueva su aplicación a nivel nacional.

Preámbulo

La democracia exige un examen y evaluación constantes. En el siglo XX, uno de los mayores cambios experimentados por la democracia en todo el mundo ha sido la inclusión de un número creciente de mujeres, tanto en su calidad de votantes como de parlamentarias.

Al mismo tiempo, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer se han convertido en parte integral de la agenda política internacional y de desarrollo, y se consideran un elemento esencial del avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La igualdad de género significa que las mujeres y los hombres disfruten de plena igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades. La igualdad de género y el empoderamiento de la mujer son derechos humanos a los que debe darse una expresión política y jurídica. Los países deben promover, respetar y proteger los derechos humanos de las mujeres, incluido el de la igualdad de género.

Para alcanzar estos objetivos es necesario adoptar medidas directas. Si bien la adopción de medidas específicas podría requerir que se tuvieran en cuenta las especificidades culturales, sociales y religiosas de los parlamentos nacionales, el progreso exige un cambio general de las actitudes y las percepciones.

Los parlamentos son la instancia adecuada para promover el objetivo de igualdad de género. Reflejan la sociedad y, por lo tanto, deben reflejar la dinámica cambiante de su electorado.

Un parlamento sensible al género es aquel cuya composición, estructuras, funcionamiento, métodos y labor responden a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres. Los parlamentos sensibles al género eliminan las barreras que obstaculizan la plena participación de la mujer y ofrecen un ejemplo o modelo positivo para la sociedad en general. Utilizan eficazmente sus recursos y orientan su funcionamiento en favor de la promoción de la igualdad de género.

Un parlamento sensible al género no tiene barreras – sustantivas, estructurales o culturales - para la participación plena de la mujer y la

Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género

igualdad entre hombres y mujeres, tanto parlamentarios como miembros del personal. No sólo es un lugar donde las mujeres pueden trabajar, sino también un lugar donde las mujeres quieren trabajar y aportar su contribución. Un parlamento sensible al género constituye un ejemplo positivo al promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la sociedad, tanto a nivel nacional como internacional.

Un parlamento sensible al género es, por lo tanto, un parlamento moderno, una institución que refleja y aborda las exigencias de igualdad de una sociedad moderna. Es, en definitiva, una institución más eficiente, eficaz y legítima.

El Grupo de Asociación de Género de la UIP presenta el Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género para adopción por la 127ª Asamblea (Quebec, 26 de octubre de 2012).

Unión Interparlamentaria

El presente Plan de Acción tiene por objeto apoyar los esfuerzos de los parlamentos por convertirse en instituciones más sensibles a las cuestiones de género. Presenta una amplia variedad de estrategias en siete ámbitos de acción que pueden ser aplicadas por todos los parlamentos, independientemente del número de mujeres que lo integren.

Se insta a los parlamentos a que adopten este Plan de Acción y a que apliquen alguna o todas las estrategias propuestas, mediante la definición de objetivos, medidas y plazos concretos adaptados a sus respectivos contextos nacionales. Se les invita también a que supervisen y evalúen

periódicamente los progresos realizados para asegurar que se tengan en cuenta las cuestiones de género.

Un parlamento sensible al género responde a las necesidades e intereses de hombres y mujeres en sus estructuras, funcionamiento, métodos y trabajos.

Un parlamento sensible al género es aquel que:

1. promueve y logra la igualdad en el número de mujeres y hombres en todos sus órganos y estructuras internas;
2. se dota de un marco normativo en materia de igualdad de género adaptado al contexto nacional;
3. integra la igualdad de género en las labores que realiza;
4. fomenta una cultura interna respetuosa de los derechos de las mujeres, promueve la igualdad de género y responde a las necesidades y realidades de los parlamentarios -hombres y mujeres- para permitirles conciliar las responsabilidades laborales y las obligaciones familiares;
5. reconoce la contribución de los parlamentarios hombres que defienden la igualdad de género y se basa en ella;
6. alienta a los partidos políticos a que tomen la iniciativa para promover y alcanzar la igualdad de género;
7. imparte capacitación al personal parlamentario y le proporciona los recursos necesarios para promover la igualdad de género, fomenta activamente el nombramiento de mujeres para ocupar puestos de responsabilidad y permanecer en esos puestos, y asegura la integración de la igualdad de género en la labor de la administración parlamentaria.

Ámbito de acción 1:

Incrementar el número de mujeres en el parlamento y lograr una participación paritaria



La participación paritaria puede ser un catalizador para aplicar cambios sensibles al género y también el resultado importante del éxito de cambios sensibles al género.

El acceso al parlamento

Aunque la representación femenina en los parlamentos ha aumentado progresivamente desde mediados del siglo XX, todavía no es equivalente a la proporción de la mujer en la sociedad.

La introducción de una perspectiva de género contribuirá a que aumente el número de parlamentarias lo que, por su parte, impulsará el interés por las cuestiones de género.

Para corregir el desequilibrio existente, los parlamentos deben poner en práctica al menos una de las siguientes medidas:

- ⑨ En consonancia con el contexto nacional, adoptar medidas especiales con objeto de que los partidos seleccionen a un mayor número de mujeres para presentarse como candidatas a escaños que tengan posibilidad de ganar y proponer una reforma de la ley electoral y de la Constitución que prevea la asignación de escaños reservados a mujeres.
- ⑨ Condenar los actos de violencia contra las mujeres candidatas y parlamentarias y adoptar medidas legislativas concretas para prevenir y castigar tales actos.

- ⑨ Realizar campañas de sensibilización sobre la importancia de la representación de las mujeres en el parlamento.
- ⑨ Respalda programas de asesoramiento y promover a las mujeres parlamentarias como modelos de referencia en sus instrumentos de divulgación y en los medios de comunicación;
- ⑨ Facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los parlamentarios mediante viajes de estudio a otros parlamentos de todo el mundo.

Alcanzar la paridad en los cargos y las funciones

El número de mujeres con que cuenta el parlamento es importante, pero es igualmente importante que estas ocupen posiciones de liderazgo.

El principio de la igualdad de género puede promoverse si las mujeres ocupan puestos directivos como parlamentarias y como miembros del personal parlamentario, puesto que estarán en condiciones de influir en las orientaciones de política, cambiar los procedimientos y las prácticas, servir como ejemplo a otras mujeres y ofrecer una perspectiva diferente en los debates.

Para mejorar la posición de liderazgo de la mujer y lograr una mayor igualdad de género en los puestos directivos, los parlamentos deben aplicar al menos una de las siguientes estrategias:

- ⑨ Adoptar medidas de acción afirmativa y modificar el reglamento con objeto de dar preferencia a las mujeres sobre los hombres para desempeñar cargos parlamentarios (incluidas las presidencias de las comisiones y posiciones de liderazgo en la Mesa o la Junta) en los casos en que las cualificaciones sean iguales o proporcionales a su representación en el parlamento.
- ⑨ Rotar las posiciones de liderazgo parlamentario entre hombres y mujeres durante un período de tiempo.

- ⑨ Introducir, cuando sea posible, un liderazgo bicéfalo para las estructuras parlamentarias, mediante la designación de un hombre y una mujer.
- ⑨ Promover la distribución proporcional y equitativa de las mujeres parlamentarias en todas las comisiones, y no sólo en las que se ocupan de cuestiones relacionadas con la mujer, el niño, el género, la familia, la salud y la educación.
- ⑨ Alentar a las personas en posiciones de liderazgo a ampliar los criterios utilizados para evaluar la pertinencia de la experiencia de las mujeres y los hombres adquirida antes de entrar en la política.

Ámbito de acción 2:

Reforzar la legislación y las políticas relativas a la igualdad de género

Los parlamentos pueden ser más sensibles al género mediante la aplicación de legislación y políticas que respalden el principio de la igualdad entre hombre y mujer. La introducción de los principios de la igualdad de género y la adopción de una legislación que incorpore esas cuestiones pueden actuar de catalizador eficaz para impulsar un cambio social y cultural de las actitudes en favor de la igualdad de género.

Los parlamentos también pueden servir como modelo para la sociedad al promover la igualdad entre el hombre y la mujer mediante la aplicación de estrategias, planes de acción y

políticas operacionales y de apoyo que tengan en cuenta el género.

La legislación nacional

Con objeto de promover el cambio de las actitudes sociales y culturales en favor de la igualdad de género, los parlamentos deben:

- ⑨ Promulgar leyes que promuevan y protejan la igualdad de género. Cuando ese tipo de leyes existan pero sean obsoletas o daten de hace más de 10 años, los parlamentos deben revisarlas para incluir marcos de integración de la perspectiva de género y prever mecanismos para supervisar y controlar su aplicación.

Con objeto de garantizar un mandato legislativo sobre la integración de la perspectiva de género, los parlamentos deben:

- ⑨ Considerar la posibilidad de adoptar una ley y/o mecanismos que exijan el examen de todas las políticas y legislación gubernamentales para determinar sus efectos sobre la igualdad de género y asegurar que estén en conformidad con las obligaciones contraídas por el Estado en virtud de las convenciones internacionales pertinentes,

entre ellas la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Políticas estratégicas y planes de acción del Parlamento

Con el fin de liderar y convertirse en referentes de la promoción de la igualdad de género en la sociedad, los parlamentos deben:

- ⑨ Formular una política de igualdad de género que establezca:
 - ⇨ el fundamento y la orientación estratégica que justifican la aplicación de las medidas enunciadas en el presente Plan de Acción;
 - ⇨ las medidas concretas que el Parlamento tomará para abordar los problemas de igualdad de género dentro de un plazo específico, y
 - ⇨ los indicadores para medir los avances, que serán verificados por un mecanismo de control parlamentario adecuado.
- ⑨ Asegurar que en el presupuesto se tengan en cuenta las cuestiones de género y que existan medidas de rendición de cuentas para supervisar los avances logrados.

Políticas operacionales y de apoyo del parlamento

- ⑨ Formular políticas de comunicación y sobre los medios de comunicación

Para asegurar una comprensión adecuada de la promoción de la igualdad de género y para darle la mayor visibilidad posible, el parlamento debe:

- ⇨ desarrollar una estrategia de comunicación centrada en la igualdad de género que establezca los destinatarios de los mensajes claves, así como los métodos y los plazos;
- ⇨ divulgar y promocionar sus actividades y resultados en relación con la igualdad de género en los medios de comunicación o a través de los canales de divulgación del parlamento, entre ellos su página Web.

⑨ Formular políticas de lucha contra el acoso y la discriminación

Para garantizar que todos los parlamentarios y personal del parlamento trabajen en un entorno libre de todo tipo de discriminación y acoso, incluido el acoso sexual, el parlamento debe:

- ⇨ establecer un código de conducta que obligue a todos sus miembros a ser respetuosos y correctos y que sancione a quienes empleen un lenguaje o se comporten de manera sexista;
- ⇨ formular y aplicar políticas de lucha contra el acoso y la discriminación de conformidad con la legislación nacional aplicables a los parlamentarios y al personal del parlamento, incluido el establecimiento de un órgano independiente que examine las denuncias recibidas a ese respecto;
- ⇨ asegurar que todos los documentos oficiales, incluido el reglamento, tengan en cuenta las consideraciones de género (por ejemplo, evitar el uso del pronombre masculino “él” para referirse a sus miembros y optar por la utilización de palabras que se refieran a ambos géneros y no únicamente al masculino).

.....

Ámbito de acción 3 Integrar la igualdad de los sexos en la labor del parlamento

.....

La formulación adecuada de políticas en todas las esferas que den respuesta a las preocupaciones, necesidades y obligaciones de hombres y mujeres, y al mismo tiempo se basen en las respectivas capacidades y aportes de estos, permitirá hacer frente de forma eficaz a las desigualdades de género.

La incorporación de las cuestiones de género en el trabajo de un parlamento es una modificación eficaz de perspectiva de género, ya que permite tomar nota de las relaciones económicas, sociales, políticas y jurídicas entre hombres y mujeres.

Comprometerse a integrar las cuestiones de género

Los parlamentos deben mostrar su compromiso en materia de género, creando posibilidades para integrar la dimensión de género en todos los aspectos de su trabajo.

A este respecto, los parlamentos deben:

- ⑨ Fomentar debates sobre la legislación y el presupuesto, incluido el análisis de las consecuencias de las asignaciones de gastos para mujeres y hombres, niñas y niños (por ejemplo, dedicar tiempo o celebrar una reunión especial para tratar la cuestión de las asignaciones y gastos del presupuesto destinados a la cuestión de la igualdad de género.
- ⑨ Establecer directivas e instrumentos precisos para evaluar las leyes desde una óptica de igualdad de género (por ejemplo, elaborar una lista de condiciones que todos los textos legislativos, incluido el presupuesto, deban cumplir).
- ⑨ Asignar tiempo en el orden del día para los debates especialmente consagrados a la integración de igualdad de género o a la formulación de preguntas a ese respecto a los ministros, en los que se aliente a participar tanto a hombres como a mujeres.
- ⑨ Velar por que las comisiones que investigan las inquietudes relativas a la igualdad de género dispongan de tiempo y recursos suficientes (incluido el personal competente) para cumplir con su mandato, que estas tengan la posibilidad de informar al pleno sobre su trabajo y sus recomendaciones, así como disponer de las mismas atribuciones que cualquier otra comisión parlamentaria (por ejemplo, que puedan exigir

pruebas escritas, escuchar a testigos y ministros e informar sobre sus conclusiones y recomendaciones).

- 9 Garantizar que exista un mecanismo formal en virtud del cual el órgano encargado de la integración de la perspectiva de género – ya sea un grupo informal de mujeres o una comisión parlamentaria especial – pueda informar sobre el estudio y examen de la legislación a los órganos centrales del parlamento. Cuando no se presenten informes deberá darse una justificación.

Crear estructuras y mecanismos de integración de las cuestiones de género

La integración de la perspectiva de género comprende, entre otras cosas, lo siguiente: la obtención de datos desglosados por sexo y de información cualitativa sobre la situación de los hombres y las mujeres; la realización de un análisis de género que destaque las diferencias entre las mujeres y los hombres, por un lado, y las niñas y los niños, por otro, por lo que respecta a la distribución de los recursos, las oportunidades, las obligaciones y el poder en un contexto dado, y el establecimiento de mecanismos de control y evaluación desde una óptica de igualdad de género, incluido el establecimiento de indicadores que permitan medir la realización de los objetivos de igualdad de género, así como la evolución de la relación entre hombres y mujeres.

Los parlamentos deben instituir al menos uno de los siguientes mecanismos que se adapte mejor a su propio contexto:

- 9 **Una comisión parlamentaria** de igualdad de género encargada de revisar las políticas, la legislación y los presupuestos gubernamentales desde una perspectiva de género. Los miembros de esta comisión especial piden a una amplia gama de grupos y de individuos (organismos públicos, académicos y organismos privados), que den su opinión sobre la eficacia de los programas y actividades del gobierno y forjan estrechos vínculos con los órganos nacionales de promoción de

la mujer, las organizaciones de la sociedad civil, los institutos de investigación y las universidades.

- ⑨ **La integración de la perspectiva de género en todas las comisiones parlamentarias**, de manera que todos los miembros de las comisiones - hombres y mujeres - asuman la responsabilidad de abordar las repercusiones de género de las decisiones políticas, legislativas y presupuestarias examinadas, según corresponda, con el apoyo del personal de investigación del parlamento con conocimientos profundos del tema.
- ⑨ **Un grupo parlamentario de mujeres** que tenga un mandato preciso sobre las cuestiones de igualdad de género. Este grupo se compone de mujeres (y eventualmente de hombres) que trabajan conforme a un programa establecido de común acuerdo. Para ser eficaz el grupo debe establecer vínculos sólidos con los órganos nacionales de promoción de la mujer, las organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación y universidades.
- ⑨ **Un grupo de referencia designado** por el Presidente del parlamento sobre la cuestión de la igualdad de género, compuesto de parlamentarios y parlamentarias representantes de todo el espectro político, que rinde informe directamente a la presidencia y define la orientación y el programa del parlamento en materia de igualdad género.
- ⑨ **Unidades de investigación técnica** en materia de igualdad de género o **personal bibliotecario/investigador** especializados en la cuestión, que tengan acceso a información, documentación y bases de datos en línea actualizados y que pueden ayudar en la realización de estudios sobre el género.



Ámbito de acción 4 Instaurar una infraestructura y una cultura parlamentarias sensibles al género o mejorarlas

Los parlamentos son lugares de trabajo y, como tales, deben servir de modelo a la sociedad al defender los principios de la igualdad de género mediante el establecimiento de políticas e infraestructura que faciliten las relaciones familiares y la aplicación de políticas que prevengan la discriminación y el acoso y que garanticen la distribución equitativa de los recursos y los servicios del parlamento.

Facilitar la conciliación entre el trabajo y la vida familiar

A fin de que la infraestructura y las políticas aplicables en el lugar de trabajo tengan en cuenta la realidad actual de la vida profesional y familiar, tanto de los hombres como de las mujeres, y se reconozca que las mujeres de todo el mundo siguen dedicando mucho más tiempo que los hombres a la atención de la familia, los parlamentos deben:

- ⑨ Reorganizar los horarios de las sesiones (por ejemplo, estableciendo sesiones semanales comprimidas y horarios que comiencen temprano, evitando las votaciones al final de la jornada y armonizando las sesiones con el calendario escolar), para que los parlamentarios puedan regresar a su circunscripción y pasar más tiempo con sus familias.

- ④ Asignar espacio en el edificio del parlamento para un centro de cuidado infantil y una sala reservada a las familias, de manera que los parlamentarios puedan estar más cerca de sus hijos durante las sesiones;
- ④ Reconocer el derecho de licencia de maternidad o paternidad a los parlamentarios – hombres y mujeres.
- ④ Estudiar opciones alternativas cuando no puedan concederse licencias de maternidad o paternidad prolongadas, como por ejemplo, permitir la ausencia por razones familiares para no asistir a una sesión igual que se acepta la ausencia por “asuntos oficiales”.
- ④ Dar a las mujeres lactantes la posibilidad de votar por poderes o de transferir su voto, para no estar obligadas a asistir a las reuniones.

Instaurar una cultura de trabajo libre de discriminación y acoso

Para ofrecer un marco de trabajo seguro, respetuoso, no discriminatorio y exento de acoso, los parlamentos deben:

- ④ Realizar un análisis de los rituales, códigos de vestimenta, fórmulas de tratamiento y uso del lenguaje, convenciones y otras normas, desde la óptica de la igualdad de género.
- ④ Organizar seminarios de sensibilización de género para todos sus miembros y tener en cuenta las cuestiones de género en los programas de orientación de los nuevos miembros. Por ejemplo, podrían organizarse tutorías para las nuevas parlamentarias, p que estas trabajaran en pareja con un parlamentario experimentado (hombre o mujer) o que las parlamentarias experimentadas hicieran presentaciones sobre estrategias para desenvolverse en el ámbito parlamentario.

Proveer de instalaciones y recursos equitativos

Para asegurar que las instalaciones estén adaptadas a las necesidades de hombres y mujeres, y que sus recursos se distribuyan equitativamente, los parlamentos deben:

- ⑨ Hacer una evaluación de las instalaciones puestas a disposición de todos los parlamentarios desde la óptica de la igualdad de género.
- ⑨ Asegurarse de que los parlamentarios se beneficien de la misma manera y en forma transparente de las indemnizaciones y autorizaciones de viaje y, siempre que sea posible, que las delegaciones parlamentarias tengan equilibrio de género.

Ámbito de acción 5 Asegurar que todos los parlamentarios – hombres y mujeres – compartan la responsabilidad de promover la igualdad de género

La consecución de un parlamento sensible al género, basado sobre el objetivo último de la igualdad de género en todas las estructuras, métodos y labor parlamentarios, no puede lograrse sin el apoyo y la participación de los parlamentarios hombres. La evolución de los valores de la sociedad y la sensibilización de los hombres ha permitido establecer asociaciones más sólidas entre hombres y mujeres para promover la igualdad de género.

Los parlamentos deben adoptar estrategias que favorezcan esas asociaciones, con especial hincapié en:

- ⑨ la promoción del copatrocinio de leyes sobre igualdad de género por dos parlamentarios, un hombre y una mujer;
- ⑨ el nombramiento de un parlamentario y parlamentaria como copresidentes y/o vicepresidentes de la Comisión de Equidad de Género;
- ⑨ la creación de una comisión encargada de investigar cuestiones de igualdad de género de interés para los hombres;
- ⑨ la inclusión de hombres en las celebraciones parlamentarias de eventos sobre igualdad de género, como el Día Internacional de la Mujer y el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer;
- ⑨ el equilibrio de género en los viajes de estudio y en las delegaciones internacionales sobre igualdad de género o integración de la perspectiva de género, y
- ⑨ la organización de programas de formación sobre cuestiones relativas al género destinadas a los parlamentarios.



Ámbito de acción 6 Alentar a los partidos políticos a que defiendan la igualdad de género

.....

Con frecuencia, los partidos políticos son la forma dominante de organización política y el mecanismo a través del cual las mujeres y los hombres aplican una agenda legislativa para lograr la igualdad de género.

Los parlamentos deben alentar a los partidos políticos a que adopten las siguientes medidas:

Aumentar el número de mujeres en sus filas:

- ⑨ Prever medidas especiales de carácter temporal para acelerar la entrada y la permanencia de las mujeres en el parlamento;
- ⑨ Promover a mujeres y hombres por igual en todas las posiciones de liderazgo en sus órganos de dirección;
- ⑨ Adoptar sistemas de formación y tutoría que empareje a parlamentarios electos con mujeres que deseen presentarse a las elecciones, incluida la organización de cursos sobre diversos aspectos de las campañas electorales y programas de capacitación sobre las relaciones con los medios de comunicación.
- ⑨ Establecer redes de apoyo para las mujeres candidatas en las elecciones y para las mujeres electas con el objetivo de aumentar los índices de participación y permanencia.

Establecer horarios de reuniones y prácticas de trabajo sensibles al género:

- ⑨ Establecer horarios de reuniones que no interfieran con las responsabilidades familiares.
- ⑨ Respetar la duración prevista de las reuniones para poder cumplir con los compromisos familiares.

Crear mecanismos de integración de la perspectiva de género:

- ⑨ Definir un plan global en favor de la igualdad de género con estrategias claras de integración de la perspectiva de género y comisiones especializadas en los partidos, encargadas de controlar y evaluar su aplicación.
- ⑨ Alentar a los partidos políticos a que empleen en sus documentos un lenguaje que tenga en cuenta el género.

Repartir equitativamente las funciones entre hombres y mujeres en las comisiones parlamentarias

- ⑨ Alentar a los partidos a que adopten un método transparente para designar a los miembros de las comisiones y a quienes ocupan posiciones de liderazgo en esas comisiones, que tenga en cuenta las diferentes capacidades de los candidatos, su experiencia profesional y sus preferencias en la atribución de las funciones. Los partidos también podrían dar preferencia a las mujeres sobre los hombres en los casos en que las cualificaciones son iguales.

Ámbito de acción 7:

Mejorar la sensibilidad y la igualdad de género entre el personal parlamentario

Un parlamento sensible al género debe defender la igualdad de género, no sólo entre sus miembros, sino también entre el numeroso personal que trabaja en él. Las administraciones parlamentarias deben revisar la cultura e infraestructura de su lugar de trabajo y tomar medidas para asegurar que todo el personal pueda apoyar al parlamento en el logro de sus objetivos de igualdad de género. En este sentido, los parlamentos y su administración deben:

- ⑨ Formular y aplicar políticas de lucha contra la discriminación y el acoso aplicables a todo el personal parlamentario, incluido el establecimiento de un órgano independiente al que puedan presentarse quejas.
- ⑨ Evaluar el número de mujeres y el lugar que estas ocupan en la administración parlamentaria.
- ⑨ Crear una comisión o encomendar a una ya existente la tarea de examinar la posible aplicación de las políticas de acción afirmativa que dan preferencia a las mujeres sobre los hombres para ocupar cargos parlamentarios en los casos en que las cualificaciones sean iguales y las mujeres están insuficientemente representadas en los niveles de liderazgo.
- ⑨ Organizar seminarios de capacitación sobre sensibilización de género para todo el personal parlamentario a fin de explicar el principio de la igualdad de género y por qué los parlamentos sensibles al género benefician a todos.

- 9 Reforzar la capacidad del personal parlamentario para realizar análisis de la legislación, los presupuestos y las políticas desde una perspectiva de género.

Iniciar y llevar a cabo una reforma en el parlamento basada en consideraciones de género



Todos los parlamentos deben tener en cuenta las cuestiones de género. Para ello, deben diseñar un proceso adecuado a sus necesidades nacionales, que debe incluir los siguientes elementos básicos:

Evaluación

Los parlamentos interesados en evaluar su nivel de sensibilidad de género deben:

- ⑨ Utilizar las herramientas de autoevaluación sobre sensibilidad al género desarrolladas por la UIP. Esta evaluación no tiene por objeto establecer una clasificación de los parlamentos, sino ayudarlos a identificar sus puntos fuertes y débiles en comparación con las mejores prácticas a nivel internacional. Esas herramientas proporcionarán un marco adecuado para el debate entre los miembros del parlamento. Deberá incorporarse la igualdad de género en la cultura y la labor del parlamento.
- ⑨ Utilizar sus propias estructuras internas para evaluar el grado de sensibilidad de género (comisiones de auditoría, de examen de los trabajos o de otro tipo). En este caso, las partes interesadas externas, como las organizaciones de la sociedad civil, los organismos nacionales de promoción de la mujer y los institutos de investigación, podrían ser invitados a dar su opinión a la comisión competente y a formular recomendaciones sobre los aspectos susceptibles de mejora. Posteriormente, la comisión presentaría sus conclusiones y recomendaciones al plenario o a las autoridades del parlamento para su examen o la adopción de las medidas pertinentes.

Realización

Independientemente del método utilizado, es esencial que los parlamentos reflexionen sobre la importancia de la igualdad entre el hombre y la mujer y la forma de promover este objetivo, no sólo entre sus electores sino también entre sus miembros.

Para empezar, hay que hacer un balance de la situación. A continuación, los parlamentos pueden definir y poner en práctica un plan de reforma que incluya objetivos, medidas y plazos concretos adaptados a su contexto nacional. Para ello tendrán que conseguir los recursos necesarios.

Supervisión

Los parlamentos deben identificar una estructura que se encargue especialmente de supervisar la aplicación del Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género, así como las medidas tomadas para alcanzar el objetivo previsto.

Promoción

Los parlamentos deben dar a conocer las reformas emprendidas y los resultados logrados. Deben adoptar medidas a nivel internacional destinadas a promover el principio de igualdad de género en todas las instituciones parlamentarias internacionales y fomentar la participación equitativa de la mujer.

La voluntad y el compromiso políticos son esenciales para lograr ese objetivo.

La función de la UIP en apoyo de los parlamentos sensibles al género



Durante los últimos 30 años, la UIP ha apoyado la realización de investigaciones rigurosas centradas en la adopción de medidas en relación con las cuestiones de género y el parlamento. La UIP está particularmente bien situada para prestar asistencia a sus parlamentos Miembros en sus esfuerzos por incorporar una perspectiva de género. Por medio de este Plan, se compromete a:

Tomar la iniciativa para promover parlamentos sensibles al género y, para ello:

- ⑨ Asegurar la plena adhesión al Plan de sus Miembros así como la realización de un seguimiento periódico del Plan en sus Asambleas.
- ⑨ Dar a conocer el Plan, particularmente a través de su página web, su Programa de Asociación de Género y sus actividades de asistencia técnica.
- ⑨ Ayudar a todos los parlamentos nacionales a realizar una autoevaluación sobre la incorporación de la perspectiva de género antes de 2030.
- ⑨ Alentar a los parlamentos a formular planes de acción y establecer mecanismos de control para reforzar su aplicación.
- ⑨ Intensificar su cooperación con los asociados regionales y las organizaciones internacionales competentes para promover parlamentos sensibles al género.

Reforzar su propia capacidad en materia de igualdad de género y de integración de la perspectiva de género y, para ello:

- ⑨ Poner en práctica una estrategia para integrar la perspectiva de género.
- ⑨ Impartir capacitación sobre cuestiones de género al personal de la UIP.
- ⑨ Comprometerse a integrar la igualdad de género en toda la labor de la Secretaría.

Incluir sistemáticamente las cuestiones de igualdad de género en la agenda de los debates con los Parlamentos Miembros, las organizaciones asociadas y las organizaciones parlamentarias regionales y, para ello:

- ⑨ Encomendar al Grupo de Asociación de Género la tarea de supervisar periódicamente el grado de incorporación de la perspectiva de género en los parlamentos.
- ⑨ Asegurar que la perspectiva de género se integre en todas las actividades de asistencia técnica.
- ⑨ Promover el fomento de los parlamentos sensibles al género en todos los foros internacionales.

Género*

Los atributos sociales asociados con el hecho de ser hombre o mujer, así como las relaciones entre mujeres, hombres, niñas y niños. Estos atributos y relaciones están socialmente contruidos y se aprenden a través de la socialización. El concepto de género también incluye las expectativas acerca de las características, aptitudes y comportamientos probables de las mujeres y los hombres, y cuando son aplicados al análisis social, revelan roles socialmente contruidos. Sexo y género no significan lo mismo. Mientras que el sexo se refiere a las diferencias biológicas, el género se refiere a las diferencias sociales, que pueden ser modificados, ya que la identidad de género, los roles y las relaciones están determinadas por la sociedad.

Integración de la dimensión de género*

Proceso de evaluación y de tomar en cuenta las implicaciones para mujeres y hombres de todo proyecto (legislación, política, programa, etc.) en todos los niveles y en todas las áreas. El concepto se entiende como las estrategias que ponen a las cuestiones de género en el centro de las decisiones políticas generales y de los programas, de las estructuras institucionales y de la asignación de los recursos. La integración de las cuestiones de género en el trabajo del parlamento debe contribuir a la implementación y a un control eficaz de las políticas que respondan a las necesidades e intereses de hombres y mujeres.

Parlamento sensible al género*

Parlamento que responde a las necesidades e intereses de hombres y mujeres en sus estructuras, su funcionamiento, sus métodos y su acción. Los parlamentos sensibles al género eliminan los obstáculos a la participación plena de las mujeres y ofrecen un ejemplo positivo o modelo a la sociedad en general.

Presupuestos sensibles al género*

Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género

Método de elaboración del presupuesto tendiente a integrar las cuestiones de género en la definición de las políticas económicas y a transformar el conjunto del proceso presupuestario. Presupuestos de género no sólo se refiere a los gastos destinados a las mujeres, sino también a un análisis de todo el presupuesto desde una perspectiva de género, lo que incluye la seguridad, la salud, la educación, las obras públicas, etc., con el fin de asegurar que las asignaciones y el impacto resultante responda a la necesidades de las mujeres y los hombres.

Violencia de género**

Actos o amenaza de actos de abuso físico, mental o social (incluida la violencia sexual) con algún tipo de fuerza (tal como la violencia, amenazas, coerción, manipulación, engaño, expectativas culturales, empleo de armas o presiones económicas) y dirigido contra una persona en razón de su rol de mujer o de hombre y de las expectativas asociadas a su género en una sociedad o una cultura dada. Una persona enfrentada a la violencia de género no tiene otra opción: él/ella no puede resistir o buscar otras soluciones sin correr el riesgo de graves consecuencias sociales, físicas o psicológicas. La violencia sexista incluye la violencia sexual, el abuso sexual, el acoso sexual, la explotación sexual, el matrimonio precoz o forzado, la discriminación basada en el género, la negación (por ejemplo, de educación, alimentación y libertad) y la mutilación genital femenina.

* Definiciones tomadas de ONU/OSAGI, PNUD y UNESCO, citado en PNUD, Puntos de entrada rápidos sobre el empoderamiento de las mujeres y la igualdad entre los sexos en los grupos de gobernanza democrática, Nueva York, 2007 y UIP, Igualdad en Política: Un Estudio sobre Mujeres y Hombres en los Parlamentos, Ginebra, 2008.

** Definición adaptada de ONU Mujeres, Virtual Knowledge Centre to End Violence against Women and Girls (en inglés solamente).

El Programa de Asociación de Género de la UIP respalda los esfuerzos que despliegan los parlamentos para ser más sensibles al género mediante:

- ⑨ La compilación de información comparativa y ejemplos de buenas prácticas;
- ⑨ La elaboración de instrumentos para evaluar el nivel de sensibilidad de género de los parlamentos (los instrumentos de evaluación pueden consultarse en: www.ipu.org);
- ⑨ La organización de ejercicios de evaluación y la facilitación de expertos, información e instrumentos;
- ⑨ El apoyo a los planes de reforma facilitando ejemplos de buenas prácticas y conocimientos especializados;
- ⑨ La sensibilización y el mayor conocimiento en relación con los parlamentos sensibles al género, mediante la organización de seminarios y talleres regionales y nacionales;
- ⑨ La organización de programas de capacitación específicos sobre cuestiones de género destinados a los miembros y el personal de los parlamentos;
- ⑨ El apoyo a grupos parlamentarios o comités permanentes de mujeres que se ocupen de cuestiones relativas al género, dotándolos de la capacitación, los instrumentos y los métodos de trabajo adecuados;
- ⑨ La prestación de asesoramiento y conocimientos especializados en materia jurídica con el fin de elaborar legislación y/o reglamentos que incorporen una perspectiva de género.

Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género



Contenido

Parte 1: Preámbulo y Objetivos	7
Preámbulo	8
Objetivos	10
Parte 2: Principales ámbitos de acción del Plan	13
Ámbito de acción 1: Incrementar el número de mujeres en el parlamento y lograr una participación paritaria	14
Ámbito de acción 2: Reforzar la legislación y las políticas relativas a la igualdad de género	16
Ámbito de acción 3: Integrar la igualdad de los sexos en la labor del parlamento	20
Ámbito de acción 4: Instaurar una infraestructura y una cultura parlamentarias sensibles al género o mejorarlas	24
Ámbito de acción 5: Asegurar que todos los parlamentarios – hombres y mujeres – compartan la responsabilidad de promover la igualdad de género	26
Ámbito de acción 6: Alentar a los partidos políticos a que defiendan la igualdad de género	28
Ámbito de acción 7: Mejorar la sensibilidad y la igualdad de género entre el personal parlamentario	30
Parte 3: Aplicación del presente Plan de Acción	33
Iniciar y llevar a cabo una reforma en el parlamento basada en consideraciones de género	34
La función de la UIP en apoyo de los parlamentos sensibles al género	36
Anexo: Definiciones básicas	38

Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género

Aprobado por unanimidad por la 127ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria
(Quebec, 26 de octubre de 2012)

La 127ª Asamblea de la UIP,

Teniendo ante sí el Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género,

Considerando que el documento ha sido elaborado tras un amplio proceso de consulta con los Miembros de la UIP,

Consciente de que el documento resultante de este proceso propone soluciones concretas para situaciones comunes a todos los países, al tiempo que ofrece una amplia gama de opciones de respuesta a situaciones individuales - nacionales y regionales - y que representa una base común para la promoción de los parlamentos sensibles al género en todos los países,

- 1. Decide** adoptar el Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género;
- 2. Alienta encarecidamente** a los Miembros a señalar este Plan de Acción a la atención de sus parlamentos y gobiernos, a difundirlo lo más ampliamente posible y a ponerlo en práctica a nivel nacional;
- 3. Pide** al Secretario General de la Unión Interparlamentaria que vele por que este documento se difunda lo más ampliamente posible a nivel internacional y promueva su aplicación a nivel nacional.

Preámbulo

La democracia exige un examen y evaluación constantes. En el siglo XX, uno de los mayores cambios experimentados por la democracia en todo el mundo ha sido la inclusión de un número creciente de mujeres, tanto en su calidad de votantes como de parlamentarias.

Al mismo tiempo, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer se han convertido en parte integral de la agenda política internacional y de desarrollo, y se consideran un elemento esencial del avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La igualdad de género significa que las mujeres y los hombres disfruten de plena igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades. La igualdad de género y el empoderamiento de la mujer son derechos humanos a los que debe darse una expresión política y jurídica. Los países deben promover, respetar y proteger los derechos humanos de las mujeres, incluido el de la igualdad de género.

Para alcanzar estos objetivos es necesario adoptar medidas directas. Si bien la adopción de medidas específicas podría requerir que se tuvieran en cuenta las especificidades culturales, sociales y religiosas de los parlamentos nacionales, el progreso exige un cambio general de las actitudes y las percepciones.

Los parlamentos son la instancia adecuada para promover el objetivo de igualdad de género. Reflejan la sociedad y, por lo tanto, deben reflejar la dinámica cambiante de su electorado.

Un parlamento sensible al género es aquel cuya composición, estructuras, funcionamiento, métodos y labor responden a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres. Los parlamentos sensibles al género eliminan las barreras que obstaculizan la plena participación de la mujer y ofrecen un ejemplo o modelo positivo para la sociedad en general. Utilizan eficazmente sus recursos y orientan su funcionamiento en favor de la promoción de la igualdad de género.

Un parlamento sensible al género no tiene barreras – sustantivas, estructurales o culturales - para la participación plena de la mujer y la

Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género

igualdad entre hombres y mujeres, tanto parlamentarios como miembros del personal. No sólo es un lugar donde las mujeres pueden trabajar, sino también un lugar donde las mujeres quieren trabajar y aportar su contribución. Un parlamento sensible al género constituye un ejemplo positivo al promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la sociedad, tanto a nivel nacional como internacional.

Un parlamento sensible al género es, por lo tanto, un parlamento moderno, una institución que refleja y aborda las exigencias de igualdad de una sociedad moderna. Es, en definitiva, una institución más eficiente, eficaz y legítima.

El Grupo de Asociación de Género de la UIP presenta el Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género para adopción por la 127ª Asamblea (Quebec, 26 de octubre de 2012).

Unión Interparlamentaria

El presente Plan de Acción tiene por objeto apoyar los esfuerzos de los parlamentos por convertirse en instituciones más sensibles a las cuestiones de género. Presenta una amplia variedad de estrategias en siete ámbitos de acción que pueden ser aplicadas por todos los parlamentos, independientemente del número de mujeres que lo integren.

Se insta a los parlamentos a que adopten este Plan de Acción y a que apliquen alguna o todas las estrategias propuestas, mediante la definición de objetivos, medidas y plazos concretos adaptados a sus respectivos contextos nacionales. Se les invita también a que supervisen y evalúen

periódicamente los progresos realizados para asegurar que se tengan en cuenta las cuestiones de género.

Un parlamento sensible al género responde a las necesidades e intereses de hombres y mujeres en sus estructuras, funcionamiento, métodos y trabajos.

Un parlamento sensible al género es aquel que:

1. promueve y logra la igualdad en el número de mujeres y hombres en todos sus órganos y estructuras internas;
2. se dota de un marco normativo en materia de igualdad de género adaptado al contexto nacional;
3. integra la igualdad de género en las labores que realiza;
4. fomenta una cultura interna respetuosa de los derechos de las mujeres, promueve la igualdad de género y responde a las necesidades y realidades de los parlamentarios -hombres y mujeres- para permitirles conciliar las responsabilidades laborales y las obligaciones familiares;
5. reconoce la contribución de los parlamentarios hombres que defienden la igualdad de género y se basa en ella;
6. alienta a los partidos políticos a que tomen la iniciativa para promover y alcanzar la igualdad de género;
7. imparte capacitación al personal parlamentario y le proporciona los recursos necesarios para promover la igualdad de género, fomenta activamente el nombramiento de mujeres para ocupar puestos de responsabilidad y permanecer en esos puestos, y asegura la integración de la igualdad de género en la labor de la administración parlamentaria.

Ámbito de acción 1:

Incrementar el número de mujeres en el parlamento y lograr una participación paritaria



La participación paritaria puede ser un catalizador para aplicar cambios sensibles al género y también el resultado importante del éxito de cambios sensibles al género.

El acceso al parlamento

Aunque la representación femenina en los parlamentos ha aumentado progresivamente desde mediados del siglo XX, todavía no es equivalente a la proporción de la mujer en la sociedad.

La introducción de una perspectiva de género contribuirá a que aumente el número de parlamentarias lo que, por su parte, impulsará el interés por las cuestiones de género.

Para corregir el desequilibrio existente, los parlamentos deben poner en práctica al menos una de las siguientes medidas:

- ⑨ En consonancia con el contexto nacional, adoptar medidas especiales con objeto de que los partidos seleccionen a un mayor número de mujeres para presentarse como candidatas a escaños que tengan posibilidad de ganar y proponer una reforma de la ley electoral y de la Constitución que prevea la asignación de escaños reservados a mujeres.
- ⑨ Condenar los actos de violencia contra las mujeres candidatas y parlamentarias y adoptar medidas legislativas concretas para prevenir y castigar tales actos.

- ⑨ Realizar campañas de sensibilización sobre la importancia de la representación de las mujeres en el parlamento.
- ⑨ Respalidar programas de asesoramiento y promover a las mujeres parlamentarias como modelos de referencia en sus instrumentos de divulgación y en los medios de comunicación;
- ⑨ Facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los parlamentarios mediante viajes de estudio a otros parlamentos de todo el mundo.

Alcanzar la paridad en los cargos y las funciones

El número de mujeres con que cuenta el parlamento es importante, pero es igualmente importante que estas ocupen posiciones de liderazgo.

El principio de la igualdad de género puede promoverse si las mujeres ocupan puestos directivos como parlamentarias y como miembros del personal parlamentario, puesto que estarán en condiciones de influir en las orientaciones de política, cambiar los procedimientos y las prácticas, servir como ejemplo a otras mujeres y ofrecer una perspectiva diferente en los debates.

Para mejorar la posición de liderazgo de la mujer y lograr una mayor igualdad de género en los puestos directivos, los parlamentos deben aplicar al menos una de las siguientes estrategias:

- ⑨ Adoptar medidas de acción afirmativa y modificar el reglamento con objeto de dar preferencia a las mujeres sobre los hombres para desempeñar cargos parlamentarios (incluidas las presidencias de las comisiones y posiciones de liderazgo en la Mesa o la Junta) en los casos en que las cualificaciones sean iguales o proporcionales a su representación en el parlamento.
- ⑨ Rotar las posiciones de liderazgo parlamentario entre hombres y mujeres durante un período de tiempo.

- ⑨ Introducir, cuando sea posible, un liderazgo bicéfalo para las estructuras parlamentarias, mediante la designación de un hombre y una mujer.
- ⑨ Promover la distribución proporcional y equitativa de las mujeres parlamentarias en todas las comisiones, y no sólo en las que se ocupan de cuestiones relacionadas con la mujer, el niño, el género, la familia, la salud y la educación.
- ⑨ Alentar a las personas en posiciones de liderazgo a ampliar los criterios utilizados para evaluar la pertinencia de la experiencia de las mujeres y los hombres adquirida antes de entrar en la política.

Ámbito de acción 2:

Reforzar la legislación y las políticas relativas a la igualdad de género

Los parlamentos pueden ser más sensibles al género mediante la aplicación de legislación y políticas que respalden el principio de la igualdad entre hombre y mujer. La introducción de los principios de la igualdad de género y la adopción de una legislación que incorpore esas cuestiones pueden actuar de catalizador eficaz para impulsar un cambio social y cultural de las actitudes en favor de la igualdad de género.

Los parlamentos también pueden servir como modelo para la sociedad al promover la igualdad entre el hombre y la mujer mediante la aplicación de estrategias, planes de acción y

políticas operacionales y de apoyo que tengan en cuenta el género.

La legislación nacional

Con objeto de promover el cambio de las actitudes sociales y culturales en favor de la igualdad de género, los parlamentos deben:

- ⑨ Promulgar leyes que promuevan y protejan la igualdad de género. Cuando ese tipo de leyes existan pero sean obsoletas o daten de hace más de 10 años, los parlamentos deben revisarlas para incluir marcos de integración de la perspectiva de género y prever mecanismos para supervisar y controlar su aplicación.

Con objeto de garantizar un mandato legislativo sobre la integración de la perspectiva de género, los parlamentos deben:

- ⑨ Considerar la posibilidad de adoptar una ley y/o mecanismos que exijan el examen de todas las políticas y legislación gubernamentales para determinar sus efectos sobre la igualdad de género y asegurar que estén en conformidad con las obligaciones contraídas por el Estado en virtud de las convenciones internacionales pertinentes,

entre ellas la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Políticas estratégicas y planes de acción del Parlamento

Con el fin de liderar y convertirse en referentes de la promoción de la igualdad de género en la sociedad, los parlamentos deben:

- ⑨ Formular una política de igualdad de género que establezca:
 - ⇨ el fundamento y la orientación estratégica que justifican la aplicación de las medidas enunciadas en el presente Plan de Acción;
 - ⇨ las medidas concretas que el Parlamento tomará para abordar los problemas de igualdad de género dentro de un plazo específico, y
 - ⇨ los indicadores para medir los avances, que serán verificados por un mecanismo de control parlamentario adecuado.
- ⑨ Asegurar que en el presupuesto se tengan en cuenta las cuestiones de género y que existan medidas de rendición de cuentas para supervisar los avances logrados.

Políticas operacionales y de apoyo del parlamento

- ⑨ Formular políticas de comunicación y sobre los medios de comunicación

Para asegurar una comprensión adecuada de la promoción de la igualdad de género y para darle la mayor visibilidad posible, el parlamento debe:

- ⇨ desarrollar una estrategia de comunicación centrada en la igualdad de género que establezca los destinatarios de los mensajes claves, así como los métodos y los plazos;
- ⇨ divulgar y promocionar sus actividades y resultados en relación con la igualdad de género en los medios de comunicación o a través de los canales de divulgación del parlamento, entre ellos su página Web.

⑨ Formular políticas de lucha contra el acoso y la discriminación

Para garantizar que todos los parlamentarios y personal del parlamento trabajen en un entorno libre de todo tipo de discriminación y acoso, incluido el acoso sexual, el parlamento debe:

- ⇨ establecer un código de conducta que obligue a todos sus miembros a ser respetuosos y correctos y que sancione a quienes empleen un lenguaje o se comporten de manera sexista;
- ⇨ formular y aplicar políticas de lucha contra el acoso y la discriminación de conformidad con la legislación nacional aplicables a los parlamentarios y al personal del parlamento, incluido el establecimiento de un órgano independiente que examine las denuncias recibidas a ese respecto;
- ⇨ asegurar que todos los documentos oficiales, incluido el reglamento, tengan en cuenta las consideraciones de género (por ejemplo, evitar el uso del pronombre masculino “él” para referirse a sus miembros y optar por la utilización de palabras que se refieran a ambos géneros y no únicamente al masculino).

.....

Ámbito de acción 3 Integrar la igualdad de los sexos en la labor del parlamento

.....

La formulación adecuada de políticas en todas las esferas que den respuesta a las preocupaciones, necesidades y obligaciones de hombres y mujeres, y al mismo tiempo se basen en las respectivas capacidades y aportes de estos, permitirá hacer frente de forma eficaz a las desigualdades de género.

La incorporación de las cuestiones de género en el trabajo de un parlamento es una modificación eficaz de perspectiva de género, ya que permite tomar nota de las relaciones económicas, sociales, políticas y jurídicas entre hombres y mujeres.

Comprometerse a integrar las cuestiones de género

Los parlamentos deben mostrar su compromiso en materia de género, creando posibilidades para integrar la dimensión de género en todos los aspectos de su trabajo.

A este respecto, los parlamentos deben:

- ⑨ Fomentar debates sobre la legislación y el presupuesto, incluido el análisis de las consecuencias de las asignaciones de gastos para mujeres y hombres, niñas y niños (por ejemplo, dedicar tiempo o celebrar una reunión especial para tratar la cuestión de las asignaciones y gastos del presupuesto destinados a la cuestión de la igualdad de género.
- ⑨ Establecer directivas e instrumentos precisos para evaluar las leyes desde una óptica de igualdad de género (por ejemplo, elaborar una lista de condiciones que todos los textos legislativos, incluido el presupuesto, deban cumplir).
- ⑨ Asignar tiempo en el orden del día para los debates especialmente consagrados a la integración de igualdad de género o a la formulación de preguntas a ese respecto a los ministros, en los que se aliente a participar tanto a hombres como a mujeres.
- ⑨ Velar por que las comisiones que investigan las inquietudes relativas a la igualdad de género dispongan de tiempo y recursos suficientes (incluido el personal competente) para cumplir con su mandato, que estas tengan la posibilidad de informar al pleno sobre su trabajo y sus recomendaciones, así como disponer de las mismas atribuciones que cualquier otra comisión parlamentaria (por ejemplo, que puedan exigir

pruebas escritas, escuchar a testigos y ministros e informar sobre sus conclusiones y recomendaciones).

- 9 Garantizar que exista un mecanismo formal en virtud del cual el órgano encargado de la integración de la perspectiva de género – ya sea un grupo informal de mujeres o una comisión parlamentaria especial – pueda informar sobre el estudio y examen de la legislación a los órganos centrales del parlamento. Cuando no se presenten informes deberá darse una justificación.

Crear estructuras y mecanismos de integración de las cuestiones de género

La integración de la perspectiva de género comprende, entre otras cosas, lo siguiente: la obtención de datos desglosados por sexo y de información cualitativa sobre la situación de los hombres y las mujeres; la realización de un análisis de género que destaque las diferencias entre las mujeres y los hombres, por un lado, y las niñas y los niños, por otro, por lo que respecta a la distribución de los recursos, las oportunidades, las obligaciones y el poder en un contexto dado, y el establecimiento de mecanismos de control y evaluación desde una óptica de igualdad de género, incluido el establecimiento de indicadores que permitan medir la realización de los objetivos de igualdad de género, así como la evolución de la relación entre hombres y mujeres.

Los parlamentos deben instituir al menos uno de los siguientes mecanismos que se adapte mejor a su propio contexto:

- 9 **Una comisión parlamentaria** de igualdad de género encargada de revisar las políticas, la legislación y los presupuestos gubernamentales desde una perspectiva de género. Los miembros de esta comisión especial piden a una amplia gama de grupos y de individuos (organismos públicos, académicos y organismos privados), que den su opinión sobre la eficacia de los programas y actividades del gobierno y forjan estrechos vínculos con los órganos nacionales de promoción de

la mujer, las organizaciones de la sociedad civil, los institutos de investigación y las universidades.

- ⑨ **La integración de la perspectiva de género en todas las comisiones parlamentarias**, de manera que todos los miembros de las comisiones - hombres y mujeres - asuman la responsabilidad de abordar las repercusiones de género de las decisiones políticas, legislativas y presupuestarias examinadas, según corresponda, con el apoyo del personal de investigación del parlamento con conocimientos profundos del tema.
- ⑨ **Un grupo parlamentario de mujeres** que tenga un mandato preciso sobre las cuestiones de igualdad de género. Este grupo se compone de mujeres (y eventualmente de hombres) que trabajan conforme a un programa establecido de común acuerdo. Para ser eficaz el grupo debe establecer vínculos sólidos con los órganos nacionales de promoción de la mujer, las organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación y universidades.
- ⑨ **Un grupo de referencia designado** por el Presidente del parlamento sobre la cuestión de la igualdad de género, compuesto de parlamentarios y parlamentarias representantes de todo el espectro político, que rinde informe directamente a la presidencia y define la orientación y el programa del parlamento en materia de igualdad género.
- ⑨ **Unidades de investigación técnica** en materia de igualdad de género o **personal bibliotecario/investigador** especializados en la cuestión, que tengan acceso a información, documentación y bases de datos en línea actualizados y que pueden ayudar en la realización de estudios sobre el género.



Ámbito de acción 4 Instaurar una infraestructura y una cultura parlamentarias sensibles al género o mejorarlas

Los parlamentos son lugares de trabajo y, como tales, deben servir de modelo a la sociedad al defender los principios de la igualdad de género mediante el establecimiento de políticas e infraestructura que faciliten las relaciones familiares y la aplicación de políticas que prevengan la discriminación y el acoso y que garanticen la distribución equitativa de los recursos y los servicios del parlamento.

Facilitar la conciliación entre el trabajo y la vida familiar

A fin de que la infraestructura y las políticas aplicables en el lugar de trabajo tengan en cuenta la realidad actual de la vida profesional y familiar, tanto de los hombres como de las mujeres, y se reconozca que las mujeres de todo el mundo siguen dedicando mucho más tiempo que los hombres a la atención de la familia, los parlamentos deben:

- ⑨ Reorganizar los horarios de las sesiones (por ejemplo, estableciendo sesiones semanales comprimidas y horarios que comiencen temprano, evitando las votaciones al final de la jornada y armonizando las sesiones con el calendario escolar), para que los parlamentarios puedan regresar a su circunscripción y pasar más tiempo con sus familias.

- ⑨ Asignar espacio en el edificio del parlamento para un centro de cuidado infantil y una sala reservada a las familias, de manera que los parlamentarios puedan estar más cerca de sus hijos durante las sesiones;
- ⑨ Reconocer el derecho de licencia de maternidad o paternidad a los parlamentarios – hombres y mujeres.
- ⑨ Estudiar opciones alternativas cuando no puedan concederse licencias de maternidad o paternidad prolongadas, como por ejemplo, permitir la ausencia por razones familiares para no asistir a una sesión igual que se acepta la ausencia por “asuntos oficiales”.
- ⑨ Dar a las mujeres lactantes la posibilidad de votar por poderes o de transferir su voto, para no estar obligadas a asistir a las reuniones.

Instaurar una cultura de trabajo libre de discriminación y acoso

Para ofrecer un marco de trabajo seguro, respetuoso, no discriminatorio y exento de acoso, los parlamentos deben:

- ⑨ Realizar un análisis de los rituales, códigos de vestimenta, fórmulas de tratamiento y uso del lenguaje, convenciones y otras normas, desde la óptica de la igualdad de género.
- ⑨ Organizar seminarios de sensibilización de género para todos sus miembros y tener en cuenta las cuestiones de género en los programas de orientación de los nuevos miembros. Por ejemplo, podrían organizarse tutorías para las nuevas parlamentarias, p que estas trabajaran en pareja con un parlamentario experimentado (hombre o mujer) o que las parlamentarias experimentadas hicieran presentaciones sobre estrategias para desenvolverse en el ámbito parlamentario.

Proveer de instalaciones y recursos equitativos

Para asegurar que las instalaciones estén adaptadas a las necesidades de hombres y mujeres, y que sus recursos se distribuyan equitativamente, los parlamentos deben:

- ⑨ Hacer una evaluación de las instalaciones puestas a disposición de todos los parlamentarios desde la óptica de la igualdad de género.
- ⑨ Asegurarse de que los parlamentarios se beneficien de la misma manera y en forma transparente de las indemnizaciones y autorizaciones de viaje y, siempre que sea posible, que las delegaciones parlamentarias tengan equilibrio de género.

.....

Ámbito de acción 5 Asegurar que todos los parlamentarios – hombres y mujeres – compartan la responsabilidad de promover la igualdad de género

.....

La consecución de un parlamento sensible al género, basado sobre el objetivo último de la igualdad de género en todas las estructuras, métodos y labor parlamentarios, no puede lograrse sin el apoyo y la participación de los parlamentarios hombres. La evolución de los valores de la sociedad y la sensibilización de los hombres ha permitido establecer asociaciones más sólidas entre hombres y mujeres para promover la igualdad de género.

Los parlamentos deben adoptar estrategias que favorezcan esas asociaciones, con especial hincapié en:

- ⑨ la promoción del copatrocinio de leyes sobre igualdad de género por dos parlamentarios, un hombre y una mujer;
- ⑨ el nombramiento de un parlamentario y parlamentaria como copresidentes y/o vicepresidentes de la Comisión de Equidad de Género;
- ⑨ la creación de una comisión encargada de investigar cuestiones de igualdad de género de interés para los hombres;
- ⑨ la inclusión de hombres en las celebraciones parlamentarias de eventos sobre igualdad de género, como el Día Internacional de la Mujer y el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer;
- ⑨ el equilibrio de género en los viajes de estudio y en las delegaciones internacionales sobre igualdad de género o integración de la perspectiva de género, y
- ⑨ la organización de programas de formación sobre cuestiones relativas al género destinadas a los parlamentarios.



Ámbito de acción 6 Alentar a los partidos políticos a que defiendan la igualdad de género

.....

Con frecuencia, los partidos políticos son la forma dominante de organización política y el mecanismo a través del cual las mujeres y los hombres aplican una agenda legislativa para lograr la igualdad de género.

Los parlamentos deben alentar a los partidos políticos a que adopten las siguientes medidas:

Aumentar el número de mujeres en sus filas:

- ⑨ Prever medidas especiales de carácter temporal para acelerar la entrada y la permanencia de las mujeres en el parlamento;
- ⑨ Promover a mujeres y hombres por igual en todas las posiciones de liderazgo en sus órganos de dirección;
- ⑨ Adoptar sistemas de formación y tutoría que empareje a parlamentarios electos con mujeres que deseen presentarse a las elecciones, incluida la organización de cursos sobre diversos aspectos de las campañas electorales y programas de capacitación sobre las relaciones con los medios de comunicación.
- ⑨ Establecer redes de apoyo para las mujeres candidatas en las elecciones y para las mujeres electas con el objetivo de aumentar los índices de participación y permanencia.

Establecer horarios de reuniones y prácticas de trabajo sensibles al género:

- ⑨ Establecer horarios de reuniones que no interfieran con las responsabilidades familiares.
- ⑨ Respetar la duración prevista de las reuniones para poder cumplir con los compromisos familiares.

Crear mecanismos de integración de la perspectiva de género:

- ⑨ Definir un plan global en favor de la igualdad de género con estrategias claras de integración de la perspectiva de género y comisiones especializadas en los partidos, encargadas de controlar y evaluar su aplicación.
- ⑨ Alentar a los partidos políticos a que empleen en sus documentos un lenguaje que tenga en cuenta el género.

Repartir equitativamente las funciones entre hombres y mujeres en las comisiones parlamentarias

- ⑨ Alentar a los partidos a que adopten un método transparente para designar a los miembros de las comisiones y a quienes ocupan posiciones de liderazgo en esas comisiones, que tenga en cuenta las diferentes capacidades de los candidatos, su experiencia profesional y sus preferencias en la atribución de las funciones. Los partidos también podrían dar preferencia a las mujeres sobre los hombres en los casos en que las cualificaciones son iguales.

Ámbito de acción 7:

Mejorar la sensibilidad y la igualdad de género entre el personal parlamentario

Un parlamento sensible al género debe defender la igualdad de género, no sólo entre sus miembros, sino también entre el numeroso personal que trabaja en él. Las administraciones parlamentarias deben revisar la cultura e infraestructura de su lugar de trabajo y tomar medidas para asegurar que todo el personal pueda apoyar al parlamento en el logro de sus objetivos de igualdad de género. En este sentido, los parlamentos y su administración deben:

- ⑨ Formular y aplicar políticas de lucha contra la discriminación y el acoso aplicables a todo el personal parlamentario, incluido el establecimiento de un órgano independiente al que puedan presentarse quejas.
- ⑨ Evaluar el número de mujeres y el lugar que estas ocupan en la administración parlamentaria.
- ⑨ Crear una comisión o encomendar a una ya existente la tarea de examinar la posible aplicación de las políticas de acción afirmativa que dan preferencia a las mujeres sobre los hombres para ocupar cargos parlamentarios en los casos en que las cualificaciones sean iguales y las mujeres están insuficientemente representadas en los niveles de liderazgo.
- ⑨ Organizar seminarios de capacitación sobre sensibilización de género para todo el personal parlamentario a fin de explicar el principio de la igualdad de género y por qué los parlamentos sensibles al género benefician a todos.

- ⑨ Reforzar la capacidad del personal parlamentario para realizar análisis de la legislación, los presupuestos y las políticas desde una perspectiva de género.

Iniciar y llevar a cabo una reforma en el parlamento basada en consideraciones de género



Todos los parlamentos deben tener en cuenta las cuestiones de género. Para ello, deben diseñar un proceso adecuado a sus necesidades nacionales, que debe incluir los siguientes elementos básicos:

Evaluación

Los parlamentos interesados en evaluar su nivel de sensibilidad de género deben:

- ⑨ Utilizar las herramientas de autoevaluación sobre sensibilidad al género desarrolladas por la UIP. Esta evaluación no tiene por objeto establecer una clasificación de los parlamentos, sino ayudarlos a identificar sus puntos fuertes y débiles en comparación con las mejores prácticas a nivel internacional. Esas herramientas proporcionarán un marco adecuado para el debate entre los miembros del parlamento. Deberá incorporarse la igualdad de género en la cultura y la labor del parlamento.
- ⑨ Utilizar sus propias estructuras internas para evaluar el grado de sensibilidad de género (comisiones de auditoría, de examen de los trabajos o de otro tipo). En este caso, las partes interesadas externas, como las organizaciones de la sociedad civil, los organismos nacionales de promoción de la mujer y los institutos de investigación, podrían ser invitados a dar su opinión a la comisión competente y a formular recomendaciones sobre los aspectos susceptibles de mejora. Posteriormente, la comisión presentaría sus conclusiones y recomendaciones al plenario o a las autoridades del parlamento para su examen o la adopción de las medidas pertinentes.

Realización

Independientemente del método utilizado, es esencial que los parlamentos reflexionen sobre la importancia de la igualdad entre el hombre y la mujer y la forma de promover este objetivo, no sólo entre sus electores sino también entre sus miembros.

Para empezar, hay que hacer un balance de la situación. A continuación, los parlamentos pueden definir y poner en práctica un plan de reforma que incluya objetivos, medidas y plazos concretos adaptados a su contexto nacional. Para ello tendrán que conseguir los recursos necesarios.

Supervisión

Los parlamentos deben identificar una estructura que se encargue especialmente de supervisar la aplicación del Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género, así como las medidas tomadas para alcanzar el objetivo previsto.

Promoción

Los parlamentos deben dar a conocer las reformas emprendidas y los resultados logrados. Deben adoptar medidas a nivel internacional destinadas a promover el principio de igualdad de género en todas las instituciones parlamentarias internacionales y fomentar la participación equitativa de la mujer.

La voluntad y el compromiso políticos son esenciales para lograr ese objetivo.

La función de la UIP en apoyo de los parlamentos sensibles al género



Durante los últimos 30 años, la UIP ha apoyado la realización de investigaciones rigurosas centradas en la adopción de medidas en relación con las cuestiones de género y el parlamento. La UIP está particularmente bien situada para prestar asistencia a sus parlamentos Miembros en sus esfuerzos por incorporar una perspectiva de género. Por medio de este Plan, se compromete a:

Tomar la iniciativa para promover parlamentos sensibles al género y, para ello:

- ⑨ Asegurar la plena adhesión al Plan de sus Miembros así como la realización de un seguimiento periódico del Plan en sus Asambleas.
- ⑨ Dar a conocer el Plan, particularmente a través de su página web, su Programa de Asociación de Género y sus actividades de asistencia técnica.
- ⑨ Ayudar a todos los parlamentos nacionales a realizar una autoevaluación sobre la incorporación de la perspectiva de género antes de 2030.
- ⑨ Alentar a los parlamentos a formular planes de acción y establecer mecanismos de control para reforzar su aplicación.
- ⑨ Intensificar su cooperación con los asociados regionales y las organizaciones internacionales competentes para promover parlamentos sensibles al género.

Reforzar su propia capacidad en materia de igualdad de género y de integración de la perspectiva de género y, para ello:

- ⑨ Poner en práctica una estrategia para integrar la perspectiva de género.
- ⑨ Impartir capacitación sobre cuestiones de género al personal de la UIP.
- ⑨ Comprometerse a integrar la igualdad de género en toda la labor de la Secretaría.

Incluir sistemáticamente las cuestiones de igualdad de género en la agenda de los debates con los Parlamentos Miembros, las organizaciones asociadas y las organizaciones parlamentarias regionales y, para ello:

- ⑨ Encomendar al Grupo de Asociación de Género la tarea de supervisar periódicamente el grado de incorporación de la perspectiva de género en los parlamentos.
- ⑨ Asegurar que la perspectiva de género se integre en todas las actividades de asistencia técnica.
- ⑨ Promover el fomento de los parlamentos sensibles al género en todos los foros internacionales.

Género*

Los atributos sociales asociados con el hecho de ser hombre o mujer, así como las relaciones entre mujeres, hombres, niñas y niños. Estos atributos y relaciones están socialmente contruidos y se aprenden a través de la socialización. El concepto de género también incluye las expectativas acerca de las características, aptitudes y comportamientos probables de las mujeres y los hombres, y cuando son aplicados al análisis social, revelan roles socialmente contruidos. Sexo y género no significan lo mismo. Mientras que el sexo se refiere a las diferencias biológicas, el género se refiere a las diferencias sociales, que pueden ser modificados, ya que la identidad de género, los roles y las relaciones están determinadas por la sociedad.

Integración de la dimensión de género*

Proceso de evaluación y de tomar en cuenta las implicaciones para mujeres y hombres de todo proyecto (legislación, política, programa, etc.) en todos los niveles y en todas las áreas. El concepto se entiende como las estrategias que ponen a las cuestiones de género en el centro de las decisiones políticas generales y de los programas, de las estructuras institucionales y de la asignación de los recursos. La integración de las cuestiones de género en el trabajo del parlamento debe contribuir a la implementación y a un control eficaz de las políticas que respondan a las necesidades e intereses de hombres y mujeres.

Parlamento sensible al género*

Parlamento que responde a las necesidades e intereses de hombres y mujeres en sus estructuras, su funcionamiento, sus métodos y su acción. Los parlamentos sensibles al género eliminan los obstáculos a la participación plena de las mujeres y ofrecen un ejemplo positivo o modelo a la sociedad en general.

Presupuestos sensibles al género*

Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género

Método de elaboración del presupuesto tendiente a integrar las cuestiones de género en la definición de las políticas económicas y a transformar el conjunto del proceso presupuestario. Presupuestos de género no sólo se refiere a los gastos destinados a las mujeres, sino también a un análisis de todo el presupuesto desde una perspectiva de género, lo que incluye la seguridad, la salud, la educación, las obras públicas, etc., con el fin de asegurar que las asignaciones y el impacto resultante responda a la necesidades de las mujeres y los hombres.

Violencia de género**

Actos o amenaza de actos de abuso físico, mental o social (incluida la violencia sexual) con algún tipo de fuerza (tal como la violencia, amenazas, coerción, manipulación, engaño, expectativas culturales, empleo de armas o presiones económicas) y dirigido contra una persona en razón de su rol de mujer o de hombre y de las expectativas asociadas a su género en una sociedad o una cultura dada. Una persona enfrentada a la violencia de género no tiene otra opción: él/ella no puede resistir o buscar otras soluciones sin correr el riesgo de graves consecuencias sociales, físicas o psicológicas. La violencia sexista incluye la violencia sexual, el abuso sexual, el acoso sexual, la explotación sexual, el matrimonio precoz o forzado, la discriminación basada en el género, la negación (por ejemplo, de educación, alimentación y libertad) y la mutilación genital femenina.

* Definiciones tomadas de ONU/OSAGI, PNUD y UNESCO, citado en PNUD, Puntos de entrada rápidos sobre el empoderamiento de las mujeres y la igualdad entre los sexos en los grupos de gobernanza democrática, Nueva York, 2007 y UIP, Igualdad en Política: Un Estudio sobre Mujeres y Hombres en los Parlamentos, Ginebra, 2008.

** Definición adaptada de ONU Mujeres, Virtual Knowledge Centre to End Violence against Women and Girls (en inglés solamente).

El Programa de Asociación de Género de la UIP respalda los esfuerzos que despliegan los parlamentos para ser más sensibles al género mediante:

- ⑨ La compilación de información comparativa y ejemplos de buenas prácticas;
- ⑨ La elaboración de instrumentos para evaluar el nivel de sensibilidad de género de los parlamentos (los instrumentos de evaluación pueden consultarse en: www.ipu.org);
- ⑨ La organización de ejercicios de evaluación y la facilitación de expertos, información e instrumentos;
- ⑨ El apoyo a los planes de reforma facilitando ejemplos de buenas prácticas y conocimientos especializados;
- ⑨ La sensibilización y el mayor conocimiento en relación con los parlamentos sensibles al género, mediante la organización de seminarios y talleres regionales y nacionales;
- ⑨ La organización de programas de capacitación específicos sobre cuestiones de género destinados a los miembros y el personal de los parlamentos;
- ⑨ El apoyo a grupos parlamentarios o comités permanentes de mujeres que se ocupen de cuestiones relativas al género, dotándolos de la capacitación, los instrumentos y los métodos de trabajo adecuados;
- ⑨ La prestación de asesoramiento y conocimientos especializados en materia jurídica con el fin de elaborar legislación y/o reglamentos que incorporen una perspectiva de género.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503