



I N F O R M E 2 0 0 7

# en dignidad y derechos

## cómo hacer realidad el derecho universal a la seguridad social

- ORGANIZACIONES CIUDADANAS DE TODO EL MUNDO VIGILAN CÓMO SUS GOBIERNOS CUMPLEN CON LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES
- AVANCES Y RETROCESOS PAÍS POR PAÍS
- ÍNDICES GLOBALES SOBRE CAPACIDADES BÁSICAS Y EQUIDAD DE GÉNERO

**VERSIÓN ABREVIADA**  
Informe completo en:  
[www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)

UN INFORME CIUDADANO SOBRE EL PROGRESO EN LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y EL LOGRO DE LA EQUIDAD DE GÉNERO EN EL MUNDO

# La versión completa del Informe Social Watch 2007 incluye:

## Introducción

**Hacia un nuevo contrato social global**

*Roberto Bissio*

## Seguridad social:

**Estrategias diversas para un problema global**

*Cecilia Alemany*

## INFORMES TEMÁTICOS

**El riesgo que corren los más pobres:**

**El enfoque del Banco Mundial sobre seguridad social**

*Antonio Tricarico* (Campagna per la riforma della Banca Mondiale)

**Recuadro: Privatizando la deuda externa de los países del Sur**

*Andrea Baranes* (Fondazione Culturale Responsabilità Etica, Social Watch Italia)

**El derecho a la seguridad social:**

**¿Puede ser llevado a los tribunales?**

*Christian Courtis* (Comisión Internacional de Juristas)

**Salud sexual y reproductiva:**

**Un derecho de mujeres y hombres**

*Joyce Haarbrink* (Marie Stopes International)

**Tendencias de la población en el siglo XXI:**

**¿Ancla o bono demográfico?**

*Daniel Ciganda* (Social Watch)

**Protección social de las personas mayores: Un plan de acción**

*Susanne Paul y Alischa Kugel* (Global Action on Aging)

**Cómo implementar un sistema global de pensiones**

**y subvención juvenil**

*Robin Blackburn*

**Regulación de los *hedge funds*:**

**¿Por qué es una cuestión de seguridad social?**

*Aldo Caliari* (Center of Concern)

**La inversión de fondos previsionales en fondos privados**

*Fernando J. Cardim de Carvalho*

**Paraísos fiscales y corrupción: Una lucha global**

*John Christensen* (Tax Justice Network)

**Apoyo presupuestario:**

**Tan bueno como la estrategia que financie**

*Rebecca Carter y Stephen Lister*

**Cooperación de la UE:**

**Baja prioridad para el desarrollo social**

*Mirjam van Reisen* (Europe External Policy Advisors)  
y *Simon Stocker* (Eurostep)

**(In)seguridad social para todos:**

**Reforma de las pensiones en Europa Central y del Este**

Bulgarian Gender Research Foundation (BGRF)

y Bulgarian-European Partnership Association (BEPA)

**Protección social en la región árabe:**

**El concepto desafiante y la dura realidad**

*Ziad Abdel Samad y Diana Zeidan* (ANND)

## EL PROGRESO HACIA LAS METAS

**Índice de Capacidades Básicas 2007**

A mitad de camino entre 2000 y 2015:

Lejos de donde deberíamos estar

**Índice de Equidad de Género 2007**

La inequidad persiste

**Cómo leer las tablas de Social Watch**

**Notas metodológicas: tablas temáticas**

**Seguridad alimentaria**

¿Brechas insalvables?

**Educación**

Sociedad de la información

vs. cientos de millones de analfabetos

**Información, ciencia y tecnología**

Inequidades superpuestas

**Gasto público**

Una herramienta para disminuir la inequidad

**Asistencia al desarrollo**

Cifras irreales e insuficientes

**Medio ambiente**

La constante lucha por el agua y el saneamiento

**Salud**

Un escenario de vulnerabilidad

**Salud reproductiva**

Buenas políticas pueden marcar la diferencia

**Equidad de género**

Una brecha universal

**Ratificaciones de los convenios fundamentales de la OIT**

**Ratificaciones de los tratados internacionales  
sobre derechos humanos**

## E informes nacionales de:

Alemania, Argentina, Azerbaiyán, Bangladesh, Bélgica, Benín, Birmania (Myanmar), Bolivia, Brasil, Bulgaria, Canadá, Colombia, Costa Rica, Egipto, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Filipinas, Francia, Ghana, Honduras, Hungría, India, Iraq, Italia, Kenya, Letonia, Líbano, Malta, Marruecos, México, Moldova, Mozambique, Nepal, Países Bajos, Pakistán, Paraguay, Perú, Polonia, Rumania, Senegal, Serbia, Somalia, Suriname, Tailandia, Tanzania, Uganda y Zambia.

# Hacia un nuevo contrato social global

La protección de las personas débiles y vulnerables, de los ancianos, de los pequeños y de las mujeres embarazadas ha sido un mandato ético (y frecuentemente religioso) en todas las sociedades humanas a lo largo de la historia sin el cual la especie no habría sobrevivido.

En el siglo XIX, la industrialización y la urbanización modificaron drásticamente la composición de las familias y las comunidades y quebrantaron las formas tradicionales de organizar esa protección. La industrialización provocó una generación de riqueza sin precedentes así como una desigualdad y una pobreza dramáticas, que condujeron a luchas sociales.

En 1881 el canciller alemán conservador Otto von Bismarck manifestó al Reichstag (Parlamento) su convicción de que “la curación de los males sociales no debe buscarse sólo mediante la represión de los excesos socialdemócratas, sino en igual medida a través del avance decidido del bienestar de los trabajadores”. Posteriormente, Alemania aprobó en 1883 una ley de seguro de salud para los trabajadores, que disponía la incorporación del seguro nacional obligatorio para la mayoría de los trabajadores manuales y administrativos, y en 1889 una ley sobre Seguro de Vejez para Trabajadores, Oficiales y Aprendices.

Era una idea cuya hora había llegado, y no sólo la astuta maniobra política de un estadista conservador para superar a sus rivales políticos. La fórmula se extendió con rapidez a través de las fronteras geográficas e ideológicas.

En 1885 Noruega estableció la cobertura de los accidentes de trabajo y creó un fondo estatal de dinero para asistir a personas enfermas y brindarles prestaciones funerarias. Ebbe Hertzberg, profesor de economía estatal, utilizó el término “Estado de

bienestar” por primera vez en 1884. Dinamarca aprobó una ley de pensiones de vejez en 1891 y poco después Suecia desarrolló el primer plan nacional universal de pensiones. Hacia 1920, en América Latina, Argentina, Chile y Uruguay ya tenían sistemas de bienestar social. En Estados Unidos, ante el drástico empobrecimiento que desencadenó la ‘Gran Depresión’ de 1929, el presidente Franklin Roosevelt creó el Comité de Seguridad Económica e incorporó sus recomendaciones en la Ley de Seguridad Social de 1935. Sus prestaciones cubrieron a más de la mitad de los trabajadores y las trabajadoras del país cuando entró en vigencia en 1940, luego de otra profunda recesión en 1937.

La idea de servicios sociales universales y la protección contra los riesgos sociales garantizada por el Estado generó un consenso sin parangón entre los trabajadores y sus sindicatos, las empresas, los políticos de izquierda y de derecha y líderes religiosos. Incluso las empresas privadas de seguros la apoyaron, ya que no podían asegurar a los pobres o los trabajadores contra los numerosos riesgos que enfrentaban y a la vez obtener ganancias. En 1948 se incluyó el “derecho a la seguridad social” y a un nivel de vida “adecuado” en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículos 22 y 25); posteriormente estos mismos derechos fueron consagrados en otros importantes instrumentos de la ONU.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define la seguridad social como “el conjunto de instituciones, medidas, derechos, obligaciones y transferencias que tienen por objeto garantizar el acceso a la salud, a los servicios sociales y proporcionar ingresos seguros en caso de sobrevenir algún riesgo importante para la vida (*inter alia* invalidez, edad avanzada o desempleo), y prevenir o aliviar la pobreza”.

Los derechos a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado		
Autoridad	Seguridad social	Nivel de vida adecuado
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)	Artículo 22 – Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.	Artículo 25 (1) – Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966 – entró en vigor en 1976)	Artículo 9 – Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.	Artículo 11 (1) – Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	Artículo 26 (1) – Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional.	Artículo 27 (1) – Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Artículo 27 (3) – ... y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

Fuente: Naciones Unidas.

En todos los países la protección social descrita anteriormente es una mezcla segura de dos modalidades opuestas. La primera vincula las prestaciones que reciben las personas con las aportaciones que han hecho, de modo que los ahorros de toda su vida generan un retorno en la forma de seguro individual contra riesgos o un plan de pensión basado en la capitalización individual. La segunda modalidad se basa en la solidaridad colectiva y la justicia social. Éste es el caso de los servicios sociales universales o la asistencia social, en que las aportaciones individuales bajo la forma de impuestos no tienen relación directa con las prestaciones recibidas y, de hecho, la mayoría de los beneficiarios son personas que viven en la pobreza y por ende han aportado menos. Los servicios y la asistencia social universales son mecanismos de distribución que canalizan recursos de quienes poseen más a quienes necesitan más. El uso de impuestos progresivos, ya sean impuestos al ingreso o a las ganancias del capital, ha sido un componente esencial de las políticas redistributivas.

El análisis de la experiencia de los países desarrollados suele agruparlos en tres amplias categorías:

- El modelo 'liberal' o 'residual' (así llamado porque el Estado sólo interviene como último recurso) de Estados Unidos y Reino Unido, con las aportaciones de contribuyentes más bajas, pero con niveles de pobreza comparativamente más elevados.
- El modelo 'corporativista' de Alemania, Austria y (originalmente) la mayor parte del mundo católico, con énfasis en la cohesión social, los convenios tripartitos entre los trabajadores, las empresas y el Estado, y las prestaciones derivadas de programas cuidadosamente reglamentados correspondientes a distintos sectores de actividad.
- El modelo nórdico o 'socialdemócrata', originario de Escandinavia, basado en la solidaridad, los servicios universales y los derechos sociales a los que cada ciudadano y ciudadana tiene derecho como tal y no como integrante de un grupo en particular.

Tras la Segunda Guerra Mundial el gasto en seguridad social creció rápidamente en los tres grupos de países industrializados y alcanzó al menos 10% del PBI en la mayoría de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), e incluso superó 20% en algunos<sup>1</sup>.

En los países en desarrollo la situación es muy distinta. La mayoría de los países de bajos ingresos dedica menos de 5% del PBI a los servicios sociales y las prestaciones públicas, y algunos menos de 1% o 2% del PBI. En Kenya y Zambia se destina apenas 0,3% en total. Por lo tanto, mientras en Francia el ingreso per cápita es 30 veces mayor que en Zambia, el gasto

público per cápita en Zambia es inferior a USD 5 al año, **mil veces menor** que en Francia.

Por lo general, la seguridad social en los países en desarrollo se limita al sector 'moderno' de la economía y a los trabajadores urbanos del sector formal, lo cual excluye a la población rural y al sector informal, o sea a la mayoría de la población. Es por eso que los mecanismos tradicionales e informales de protección social desempeñan un papel vital. Sin embargo, por un lado, las familias y comunidades se ven afectadas por los mismos riesgos que los individuos (por ejemplo, en los casos de sequía prolongada, conflicto o pandemias como el VIH/sida) y por lo tanto no pueden prestar seguro ni protección socioeconómica cuando son más necesarios. Por otro, las formas tradicionales de estructura familiar y comunal están en vías de desaparición como consecuencia de los cambios socioeconómicos y la creciente urbanización. Sin otro tipo de organización social que sustituya a la antigua, son las mujeres quienes cargan con nuevas y mayores responsabilidades.

Las políticas públicas de protección social son la solución natural. El Estado puede proporcionar los incentivos adecuados y ejercer la presión necesaria para el suministro de los bienes públicos y, además, el Estado tiene la obligación legal de proteger y promover los derechos sociales, económicos y políticos. Es posible que las limitaciones financieras dificulten esta tarea. Sin embargo, el Estado no tiene por qué depender exclusivamente de las transferencias de ingresos y de las formas tradicionales de la seguridad social. Las políticas que fomentan los medios de sustento y refuerzan los sistemas informales de protección social son igualmente fundamentales en la creación de formas eficientes de seguridad social en los países en desarrollo.

La interrogante entonces es cuánto está dispuesto a intervenir el Estado para proporcionar protección social a los miembros vulnerables de la sociedad. Con el tiempo, la mayoría de los países en desarrollo han establecido cierto tipo de sistemas distributivos, regidos por una variedad de políticas fiscales.

No obstante, a partir de mediados de la década de 1970, el gasto social en los países en desarrollo se vio asediado por las políticas de ajuste estructural promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que presentaron a la seguridad social como la enemiga del crecimiento, la inversión extranjera y el espíritu empresarial. En consecuencia, se redujeron las prestaciones, se privatizaron los sistemas de pensiones y se desmantelaron los subsidios que funcionaban como mecanismos de redistribución, sobre todo en zonas rurales fuera del alcance de la seguridad social convencional y de los servicios esenciales del Estado. Este Informe presenta numerosos ejemplos de estos fenómenos.

En un reciente trabajo de discusión de la OIT<sup>2</sup>, Peter Townsend, profesor de Política Social Internacional en la London School

1 Townsend, P. (2007). "The right to social security and national development: Lessons from OECD experience for low-income countries". Issues in Social Protection, Discussion Paper 18, enero, Ginebra: OIT.

2 *Ibid.*

of Economics, escribió que “la presunta incompatibilidad entre el gasto social y el crecimiento económico no se condice con la experiencia. La muy influyente idea de los últimos 30 años ... acerca de que la elevada inversión en los servicios sociales públicos y la seguridad social disuade el crecimiento, y que el crecimiento económico por sí solo automáticamente conducirá a la reducción de la pobreza, no recibe el apoyo de pruebas convincentes de las investigaciones. Más apoyo recibe la idea alternativa de que un elevado gasto social público tiene efectos positivos en el crecimiento”.

De manera similar, una investigación sobre India realizada por Patricia Justino, de la Unidad de Investigación sobre la Pobreza en la Universidad de Sussex<sup>3</sup>, revela que “el gasto en los servicios sociales puede tener un efecto positivo en la reducción de la pobreza y el crecimiento económico de una economía pobre. ... Es así que estos resultados cuestionan los supuestos anteriores de que las políticas de seguridad/protección pueden presentar cargas financieras insostenibles para las economías pobres. En el caso de India, el gasto en los servicios sociales no sólo contribuyó con el descenso de la pobreza sino que también creó importantes condiciones para el fomento del crecimiento económico”.

Sin embargo, en las últimas dos décadas se sucedieron cambios drásticos en la estructura de gobernanza de la seguridad social, incluso la privatización total o parcial y la reducción de sus prestaciones, en numerosos países en desarrollo y en transición, como demuestra el presente Informe de Social Watch.

La discusión en torno de la seguridad social tuvo lugar en todo el mundo, pero un estudio de Carlos Ochando Claramunt, del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia, España, concluye que “hasta el momento, los desafíos pasados no han conducido, en ningún país europeo [occidental], a un desmantelamiento del Estado del bienestar, sino, si acaso, a la búsqueda de nuevas vías de financiación, de gestión y de protección que garanticen su viabilidad económica y política y que mejoren sus resultados en términos de una mayor eficiencia, eficacia y equidad.”<sup>4</sup>

Al analizar la introducción de iniciativas público-privadas y la gestión orientada hacia el mercado en el sistema de atención de la salud español, el estudio concluye que “por el momento no ha sido demostrado, ni desde el punto de vista teórico ni del empírico, que la introducción de estas nuevas formas de gestión mejore la eficiencia de los servicios de salud”.

La decisión de cuáles derechos se garantizan, y hasta qué punto, implica un gran debate en cada sociedad para decidir cuáles riesgos se convertirán en responsabilidad colectiva y de cuáles bienes públicos es responsable el Estado, independientemente de que sean suministrados por instituciones públicas o privadas.

La prestación de servicios por parte del Estado y su financiación por el pueblo a través de los impuestos son los elementos básicos de la relación entre un gobierno y su ciudadanía. Se ha mostrado que las democracias que funcionan, la reducción de las desigualdades y la erradicación de la pobreza están fuertemente ligadas a una base amplia de contribuyentes que apoyan los servicios públicos universales<sup>5</sup>. Por otra parte, también es cierto lo contrario, y es más probable que los regímenes autoritarios que no rinden cuentas de sus actos y son propensos a la corrupción se encuentren en países con servicios públicos limitados y reducidas bases de contribuyentes (cuando las rentas del gobierno proceden de otras fuentes, como las industrias de extracción o incluso de la ayuda externa, por lo que los gobiernos receptores responden ante los donantes, pero no ante la ciudadanía).

No es por casualidad que la reducción drástica de las prestaciones de la seguridad social haya sido difícil o imposible en países con democracias que funcionan. En el caso de Uruguay, por ejemplo, las reformas inducidas por el Banco Mundial fueron derrotadas en referendos y finalmente sólo se incorporaron versiones aguadas del nuevo modelo. Esto ayuda a explicar la situación actual de Uruguay como el país con niveles más bajos de pobreza y desigualdad en América Latina, la región más desigual del mundo.

A fines del siglo XX había pruebas abrumadoras de que varias décadas de políticas de desarrollo orientadas casi exclusivamente al crecimiento económico no habían reducido la brecha entre los países pobres y los ricos, mientras el proceso de liberalización comercial y desregulación financiera conocido como ‘globalización’ de hecho incrementaba las desigualdades al interior de los países y entre ellos.

Las esperanzas de un ‘dividendo de paz’ luego del fin de la guerra fría no se materializaron, y en una serie de conferencias mundiales la ONU articuló una nueva agenda social. La igualdad de género y la erradicación de la pobreza se fijaron como metas de la comunidad internacional en 1995 en la Conferencia sobre la Mujer (Beijing) y en la Cumbre Social (Copenhague). La Cumbre del Milenio definió en 2000 un conjunto de objetivos mensurables y con fecha de aplicación para los servicios sociales esenciales y la erradicación de la pobreza, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Esos objetivos expresan el compromiso de los gobiernos pobres y ricos de alcanzar un nivel mínimo de cobertura de los servicios sociales que haría posible la “dignidad para todos”. Sin embargo, por lo habitual no se formulan en función de los derechos de los trabajadores o las personas que viven en la pobreza<sup>6</sup>.

3 Justino, P. (2003). “Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India”. PRUS Working paper No. 20, septiembre. Sussex: Universidad de Sussex.

4 Ochando Claramunt, C. (2005). “Estado del bienestar: Retos y opciones de Reforma”, en OPE-Revista Electrónica, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia, No. 9, enero-abril.

5 GOVNET (DAC Network on Governance) (2007). “Taxation and Governance”. Versión 1.2, agosto (borrador).

6 Exceptuando, por supuesto, la labor del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU en torno a los derechos económicos, sociales y culturales, de UNIFEM acerca de los derechos de la mujer y de la OIT sobre el derecho a la seguridad social, entre otras excepciones dignas de mención que aún no se han generalizado en el sistema de la ONU.



En un intento por revertir el descenso de los flujos de ayuda, se hizo énfasis en la consecución de los resultados visibles más inmediatos y en la eficacia de la prestación de los servicios y la asistencia a los “más pobres entre los pobres”.

Las políticas ‘focalizadas’ dirigidas a quienes más las necesitan deben permitir la progresiva distribución de los recursos y concentrar los esfuerzos y el dinero públicos, ya sean nacionales o internacionales, en las zonas geográficas deprimidas o en los grupos específicos de personas que viven en la pobreza<sup>1</sup>. Los beneficiarios de los servicios sociales que no se encuentren en esas categorías deberán financiar por su cuenta sus servicios sociales pagando por ellos o a través de seguros individuales.

La focalización es esencial en situaciones de emergencia, y en muchos casos la asistencia a las personas en situación de pobreza puede concebirse con justicia como una situación de emergencia. Pero la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la ONU argumenta que la focalización prolongada como política social predominante o incluso exclusiva refuerza la dependencia de los beneficiarios de la ayuda estatal y genera ‘la trampa de la pobreza’, que socava la motivación para trabajar y desarrollar las capacidades propias<sup>2</sup>. Estimula el clientelismo político y la corrupción y socava el principio democrático de desarrollo de las capacidades de los ciudadanos y las ciudadanas para convertirlos en actores autónomos en la sociedad.

Los servicios para los pobres terminan siendo servicios pobres, como señalara la famosa frase del premio Nobel Amartya Sen. La prestación universal de servicios tiene mecanismos incorporados por los cuales las exigencias de calidad de los contribuyentes de clase media ‘levantan’ a los pobres. También establece una correlación entre protección social e inclusión social, ya que para sostener las políticas de protección social universal de alta calidad los gobiernos deben fomentar el empleo con el fin de recaudar los impuestos y las aportaciones de la seguridad social que de él se derivan.

Pero no alcanza con decir simplemente que los países en desarrollo deben transitar por el mismo camino de la redistribución y la protección social que tomaron hace un siglo los países industrializados ahora ricos. Bismarck ni siquiera pensó en la fuga de capitales

porque el capital no se trasladaba y él podía proteger la industrialización de su país mediante los aranceles. En el actual mundo globalizado la movilización nacional de los recursos para las políticas sociales requiere un ámbito internacional habilitante que detenga la reducción de los impuestos y las aportaciones a la seguridad social de las empresas transnacionales con el fin de atraer inversiones. Es necesario poner freno a los paraísos fiscales y a los centros bancarios extraterritoriales que estimulan la evasión fiscal y fomentan la corrupción, y controlar la volatilidad de los mercados financieros que obliga a los países pobres a mantener enormes sumas en reservas, en lugar de invertirlos en infraestructura o capital humano. Asimismo se debe proporcionar ayuda internacional, como lo solicita la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y esto debe hacerse de una manera previsible que genere derechos, para no repetir a escala internacional la misma trampa de la pobreza y el clientelismo de la asistencia nacional focalizada.

Las conclusiones de las organizaciones ciudadanas de todo el mundo publicadas en este Informe 2007 de Social Watch proporcionan una extensa evidencia directa de cómo todos los días se viola el derecho humano a la seguridad social, así como valiosas sugerencias para transformarlo en realidad.

Es sumamente necesario un nuevo pacto social a nivel nacional e internacional que equilibre los derechos individuales con los derechos sociales, todos ellos reconocidos universalmente, y que equilibre las normas y disciplinas internacionales con el ‘espacio político’ nacional donde la discusión democrática da forma a las prioridades de cada país.

La mayoría absoluta de la humanidad vive en la pobreza, o es muy joven o muy vieja, o está enferma o discapacitada o pertenece a la identidad de género o al grupo étnico o cultural ‘equivocado’ y padece la negación de derechos reconocidos universalmente en un momento de la historia en que la riqueza y el conocimiento nunca habían sido tan abundantes. Por lo tanto, la cuestión no es si la seguridad social es posible con la globalización, sino más bien si la existencia civilizada global es posible sin implementar el derecho humano universal a la seguridad social. ■

ROBERTO BISSIO  
Secretariado Internacional de Social Watch

1 Mkandawire, T. (2007). “Targeting and Universalism in Poverty Reduction”, en Ocampo, J.A., Jomo, K.S. y Khan, S. (eds.), *Policy Matters*. Penang/Londres: Third World Network y Zed en asociación con Naciones Unidas.

2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006). “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”. LC/G.2294(SES.31/3)/E, febrero.

# Seguridad social: Estrategias diversas para un problema global

Si bien la seguridad social está consagrada como uno de los derechos humanos, en la práctica es un lujo de pocos. Sólo una de cada cinco personas tiene una cobertura adecuada de seguridad social en el mundo, mientras que la mitad de la población mundial está excluida de cualquier tipo de protección social y gran parte de la otra mitad sólo está cubierta parcialmente. Desde un enfoque amplio, la seguridad social refiere al conjunto de servicios sociales y derechos que reducen los riesgos de individuos y comunidades. Una cobertura universal podría ser el resultado de políticas orientadas al empleo y a la reducción de las diversas desigualdades sociales y considerada esencial para la gobernanza y los sistemas democráticos. Sin embargo, en los hechos los gobiernos están transfiriendo sus responsabilidades de seguridad social al sector privado, fuera del control ciudadano, o simplemente abandonándolas, desmantelando los sistemas de protección y la provisión de servicios sociales como la salud y la educación.

---

**Cecilia Alemany**  
Secretariado de Social Watch

---

## La seguridad social: ¿un lujo de minorías?

El término 'seguridad social' tiene diferentes significados en las diferentes regiones del mundo. A lo largo de todo este Informe por 'seguridad social' los autores no sólo se refieren a pensiones y jubilaciones (o sea la seguridad social tradicional, en sentido restrictivo), sino también a la salud, la educación, el empleo y la vivienda, con una visión amplia de la seguridad social como el conjunto de servicios sociales y derechos que reducen los riesgos sociales de individuos y comunidades. Como lo señala el informe de Social Watch India, desde esta perspectiva la seguridad social es un tema complejo y multidimensional, pero no por ello menos urgente.

A nivel internacional, la discusión sobre seguridad social ha tenido como actores clave a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el sector empresarial o empleador y los sindicatos, en interacción con los organismos específicos (ministerios, secretarías, etc.) de los gobiernos nacionales. En 2003 la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo lanzó una Campaña Mundial por Seguridad Social y Cobertura para Todos que reflejaba un consenso entre gobiernos, empleadores y trabajadores sobre la necesidad de ampliar la cobertura de seguridad social, especialmente entre las personas que trabajan en la economía informal, con énfasis en el papel de la seguridad social en el desarrollo económico y social de los países.

Cuando se propuso la seguridad social como tema del Informe 2007 de Social Watch, algunos integrantes de la red de *watchers* (miembros de Social Watch) plantearon ciertas dudas, temiendo que el asunto sólo fuera relevante en los países desarrollados y de ingresos medios. Se trataría de una preocupación europea más que de los grupos ciudadanos de países en desarrollo que son la mayoría de las

coaliciones nacionales de Social Watch. El entusiasmo con que los *watchers* en países pobres participaron en la elaboración de este informe y la calidad de sus contribuciones nacionales demuestra que la seguridad social es una preocupación universal. Quedó también en evidencia la enorme desigualdad en las situaciones. Más de la mitad de la población mundial está excluida de cualquier tipo de protección de la seguridad social y gran parte de la otra mitad sólo está cubierta parcialmente, mientras se estima que apenas una de cada cinco personas en el mundo tiene una cobertura adecuada de seguridad social<sup>2</sup>.

Las asimetrías son muy marcadas<sup>3</sup>:

- En la mayoría de los países europeos 'en transición' (ex miembros de la Unión Soviética o del Pacto de Varsovia), la cobertura oscila entre 50% y 80% de la población, mientras que en la mayor parte de los países desarrollados ha llegado prácticamente a 100%.
- En América Latina, la cobertura se sitúa entre 10% y 80% y está en franco estancamiento. El informe nacional de Paraguay plantea que 78,5% de la población no tiene seguro alguno y sólo tres de cada diez adultos mayores tiene el beneficio de la jubilación.
- En el Sudeste y Este de Asia, la cobertura puede variar entre 10% y 100% y, en general, está aumentando mientras que en los países menos desarrollados de África Sub-Sahariana o Asia del Sur más de 90% de la población carece de cobertura<sup>4</sup>.

Los y las *watchers* identificaron problemas derivados del envejecimiento de las sociedades, así como

fenómenos de infantilización de la pobreza. En algunos países, como Uruguay, se dan ambos a la vez.

Si bien la seguridad social está consagrada entre los derechos humanos, los datos que surgen de medio centenar de capítulos nacionales compilados en este informe dicen que en la práctica es un lujo de pocos.

En la Resolución sobre Seguridad Social de la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT (junio de 2001), la conclusión cuarta establece:

No existe un modelo idóneo único de seguridad social. Crece y evoluciona con el tiempo. Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica. Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico. La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social.

Estos informes nacionales, muchos ellos redactados por organizaciones ciudadanas preocupadas por la justicia social pero que tradicionalmente no han sido parte del debate sobre seguridad social, no sólo revelan la diversidad de situaciones e historias, sino también enormes similitudes en las fórmulas aplicadas en las últimas décadas, muy a menudo sugeridas por las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial.

## Seguridad social y democracia

En momentos en que el debate parece versar sólo sobre cómo reducir más aún el papel del Estado, el informe nacional de Somalia plantea una perspectiva desde el extremo opuesto. Donde no hay Estado, "pocos pueden costear la matrícula escolar, la atención médica y demás servicios sociales ante la ausencia de un gobierno central que recaude los impuestos y las tasas y convierta los ingresos en desarrollo comunitario y bienestar público."

---

1 Con el apoyo de Daniel Ciganda y Nicole Bidegain.

2 OIT (2001). Informe VI a la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT. *Seguridad Social: temas, retos y perspectivas*.

3 Estudio realizado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y el Centro de Investigación en Política Social de la Universidad de Loughborough, Reino Unido a cargo de Simon Roberts.

4 OIT/Wouter van Ginneken (2003): *Extending social security: Policies for developing countries*. ESS Paper No. 13, Ginebra.

En muchos países la discusión sobre seguridad social está intrínsecamente ligada a los esfuerzos por la construcción de un Estado democrático. Así, el artículo sobre la región árabe<sup>5</sup> subraya que “la seguridad social debe percibirse como parte de un sistema integral de estrategias políticas, económicas, sociales y culturales que apuntan a proteger la seguridad nacional, incluso la seguridad humana y la estabilidad política dentro de la sociedad. La falta de libertad impide que los ciudadanos creen sindicatos que defiendan sus derechos a la seguridad social. Sólo los sindicatos democráticamente elegidos, las organizaciones laborales y las asociaciones profesionales podrán reclamar una representación relevante de los distintos grupos de interés. Así podrán abogar por la creación de un sistema adecuado de seguridad social, y también controlar la puesta en práctica de ese sistema.”

En otra situación de colapso de la autoridad estatal, el informe iraquí concluye que, desde que “la violencia y la crisis humanitaria se transformaron en parte de la vida cotidiana (...) la seguridad social se vuelve más esencial que nunca”. Y entre las recomendaciones finales plantea que se debe movilizar a la ciudadanía mediante un llamado a la unidad nacional con la adopción del diálogo como única forma de alcanzar la reconciliación nacional con base en la unidad dentro de la diversidad, la no violencia, el respeto de los derechos humanos y la independencia nacional para preservar los recursos naturales del país del despilfarro y la corrupción.

El mismo énfasis se encuentra en el informe de Birmania, que afirma que “Birmania es una sociedad multiétnica con diversas culturas, religiones y tradiciones. La coexistencia pacífica y la garantía de la seguridad social para todos sólo se pueden asegurar si se respeta el derecho de autodeterminación de las personas mediante un sistema de gobierno responsable, transparente y descentralizado.” En Birmania, sostienen los watchers, “el derecho a la seguridad social será una realidad cuando la dinámica interna, la interconexión y la interacción entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las personas capaces reflejen mejor las acuciantes necesidades del pueblo birmano.”

La necesidad de fortalecer la institucionalidad democrática no es sólo un tema en situaciones extremas como éstas, sino también en democracias ‘consolidadas’ como la de India, donde el derecho a la educación y a la salud no parece realizable mientras que por la vía de los hechos el gobierno parece querer desprenderse de los compromisos al respecto asumidos internacionalmente.

El apoyo popular al sistema democrático y la propia legitimidad de las instituciones puede peligrar si no se resuelven los grandes problemas de desigualdad y exclusión<sup>6</sup>. El acceso a la información y la transparencia son condiciones necesarias para fortalecer la participación ciudadana, pero también es cierto que el diálogo entre actores públicos, privados y de la sociedad

civil en muchos países es incipiente o enfrenta trabas y prejuicios por parte de los gobiernos.

En este sentido, el informe de Marruecos muestra cómo la vía de la asociación ha hecho surgir una nueva generación de actores no gubernamentales. Las relaciones entre las asociaciones y el Estado evolucionan, y han pasado de una tendencia a la desconfianza mutua al reconocimiento de una posible sinergia. De todos modos, aún hay que eliminar algunos obstáculos que impiden la participación de la sociedad civil y es necesario un ambiente político y jurídico favorable a una mayor autonomía de las ONG y a la extensión de su participación en la concepción, implementación y evaluación de las decisiones que pueden repercutir sobre los sectores más desfavorecidos de la población.

El informe de Argentina sostiene que los problemas que hacen a la integración social son problemas de derechos – sociales y políticos – que se encuentran ligados a la construcción y reproducción de ciudadanía. En consecuencia, las estrategias de inserción social deben, por un lado, adoptar un formato de transferencia de recursos económicos, sociales, políticos y culturales tendientes a fortalecer las redes sociales de las personas hoy excluidas para asegurar su desarrollo y autonomía socio-económica y política; y por el otro, asegurar formas político-institucionales de gobierno y acción estatal accesibles y abiertas a las preferencias y al control social. Se trata, en definitiva, de construir las condiciones para una ciudadanía basada en el respeto y la profundización de los derechos individuales y sociales.

### Una necesidad y un derecho

Fernando J. Cardim de Carvalho plantea en este Informe que la solución real al problema de la desigualdad y de la seguridad social, sería “restituir la primacía del pleno empleo como meta social, tal como lo fue durante las primeras dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, puesto que esto evitaría muchos de los problemas financieros de los sistemas de seguridad social. También existe la necesidad de fomentar un debate más amplio con todos los sectores de la sociedad sobre los enfoques del sistema de seguridad social, con el propósito de volverlo socialmente justo y económicamente sustentable. Desafortunadamente, el clima político continúa siendo desfavorable a este debate, ya que las ideas neoliberales acerca de las virtudes del mercado continúan siendo fuertes, particularmente entre los grupos políticos influyentes.”<sup>7</sup>

La seguridad social puede verse como un resultado de políticas orientadas al empleo y a la reducción de las desigualdades, y puede ser defendida como necesaria para la gobernanza y la propia sobrevivencia de un sistema que sin ella carecería de apoyo popular. Pero además la seguridad social es uno de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y por lo tanto no sólo es conveniente sino además un mandato legal.

En la Declaración de Filadelfia (1944), la Conferencia de la OIT reconoció la obligación de extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa<sup>8</sup>. La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 afirma en su Artículo 22 que “toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social” y en el Artículo 25 se hace referencia expresa a asistencia médica, servicios sociales, seguridad en caso de enfermedad, discapacidad, vejez, vejez y desempleo, y a los cuidados y asistencia especiales de la maternidad y la infancia.

El derecho a la seguridad social también está consagrado en un número importante de tratados de derechos humanos, tanto universales como regionales. En su segunda conclusión la Resolución de la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT plantea que:

La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. También es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia.

El número de ratificaciones del Convenio de la OIT sobre la seguridad social<sup>9</sup> aumenta, pero sigue siendo necesario fortalecer este proceso. Hay países que aún no han ratificado convenciones esenciales, y en este sentido el capítulo de Tanzania llama a su gobierno a ratificar los convenios de la OIT sobre desempleo C2, de 1919, y C44, de 1934 y recomienda energicamente que el gobierno cumpla con la obligación de presentar informes periódicos a los organismos de control de tratados para maximizar y facilitar el cumplimiento y la instrumentación de los tratados internacionales que garantizan el derecho a la seguridad social.

Sin embargo, muchos gobiernos que han ratificado estas convenciones están transfiriendo sus responsabilidades respecto de la seguridad social al sector privado, por fuera del control ciudadano, o simplemente abandonándolas, desmantelando los sistemas de seguridad social y la provisión de servicios sociales tales como la salud o la educación.

8 Historial detallado en CINTERFOR/OIT (2003-2005). Unidades de Formación, Proyecto “Seguridad Social en el Cono Sur” 2003-2005, Centro Internacional de Formación de la OIT.

9 OIT/Somavia (2007a). Introducción del Director General de la OIT a la Conferencia Internacional del Trabajo, *El trabajo decente para un desarrollo sostenible* CIT 96-2007/Memoria-Informe I (A). El Convenio está disponible en: <[www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C102](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C102)>.

5 Ver el artículo de Ziad Abdel Samad y Diana Zeidan en este Informe.

6 PNUD (2004). *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. 2a edición, Buenos Aires.

7 Ver el capítulo de Fernando J. Cardim de Carvalho en este Informe.



El informe de Zambia, por ejemplo, reseña los compromisos asumidos, las estructuras gubernamentales e instrumentos de políticas que se han diseñado para la seguridad social, pero alerta sobre el hecho de que no hay mecanismos que aseguren la realización del derecho a la seguridad social, lo que ha llevado a que ésta sea una ilusión para la mayoría de las personas en ese país.

En otro de los artículos temáticos de este Informe, Christian Courtis desarrolla un recuento jurisprudencial, mostrando cómo una cantidad no despreciable de aspectos del derecho a la seguridad social ha sido captada por tribunales y órganos internacionales de derechos humanos, a través de su interconexión con otros derechos y principios. Las experiencias nacionales demuestran que el derecho a la seguridad social – o bien los derechos derivados de regímenes de seguridad social – junto con los derechos laborales, constituyen áreas en las que la experiencia de litigio a nivel local, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, está firmemente establecida. Sin embargo, las perspectivas de justicia directa de este derecho en el plano internacional todavía son limitadas.

## El sector informal

El informe de Rumania plantea que el sector informal ha crecido significativamente. En consecuencia, si bien anteriormente la totalidad de la fuerza de trabajo estaba cubierta por sistemas públicos de seguridad

social y representación sindical, actualmente un alto número de trabajadores está desprotegido. En una fuerza laboral activa de casi 10 millones, se estima que 1,2 millones de trabajadoras y trabajadores están empleados en el sector informal no agrícola, y según estimaciones oficiales la cifra total incluyendo el sector agrícola es mucho más alta.

Por su parte, el informe de Brasil subraya que muchas personas que pasaron gran parte de su vida económicamente activa en el mercado informal de trabajo, especialmente en actividades urbanas, son doblemente perjudicadas por la exigencia de la contribución individual en los sistemas de seguridad social. Después de haber contribuido a la riqueza del país a bajos costos, sin haberse acogido al Instituto Nacional del Seguro Social, ni haber pagado por su seguro de desempleo (por lo cual no pudieron ejercer sus derechos laborales) en la vejez, se verán afectadas una vez más, ya que no podrán disfrutar de sus derechos de seguridad social.

Mucho se ha escrito sobre la economía informal o no organizada de los sectores más desfavorecidos, pero existe otra economía no regulada de gran escala, favorecida por “una infraestructura habilitadora de bancos, estudios jurídicos y contables, pequeñas asambleas legislativas y sistemas judiciales, e intermediarios financieros derivados que se combinan para servir como una ‘interfase extraterritorial’ entre las economías lícitas y las ilícitas”. El artículo de John Christensen en este Informe alerta sobre las

economías paralelas de los más ricos y el juego de los paraísos fiscales y las nuevas formas de corrupción, y detalla cómo estos arreglos bajo la mesa y tratamientos especiales están poniendo en riesgo a las democracias y cómo a pesar de que suele verse a la corrupción y a la evasión fiscal como un problema del Sur, los países que menos interés tienen en regular son los más ricos, en especial Suiza, Estados Unidos y Gran Bretaña.

Muchos responsables de la toma de decisiones de países en desarrollo con un enfoque economicista o conservador alegan que no puede haber seguridad social si no hay crecimiento económico. Juan Somavía, director general de la OIT, responde que “anteponer el crecimiento a la distribución genera disparidades que luego son difíciles de reabsorber.”<sup>10</sup> Aun así, el informe de la región árabe plantea de forma realista que “de acuerdo con las tendencias actuales, la perspectiva futura de la región parece apuntar hacia una menor protección y una mayor marginación de los desempleados, los indigentes y los trabajadores del sector informal. Estas proyecciones negativas surgen de la persistencia de las limitaciones presupuestarias destinadas a los sistemas de seguridad social y a la ineficacia del gasto público.”

<sup>10</sup> OIT/Somavía (2007b). Informe del Director General, *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 96a reunión.

## LA INFORMALIDAD ES DIVERSA

### En África

#### Ghana

Mientras la gran mayoría de los trabajadores, especialmente las mujeres, trabaja en la economía informal, sólo una minoría de los trabajadores, principalmente en el sector formal, se beneficia del plan nacional de seguridad social vigente. El informe de Ghana defiende que es necesario un sistema nacional de seguridad social distinto que se dirija específicamente a las mujeres, al sector informal y a otros grupos necesitados para asegurar un mínimo de prestaciones de subsistencia a los pobres y marginados.

#### Somalia

A partir de enero de 1991 tuvo lugar un tipo espontáneo y fortuito de privatización de las empresas y los servicios públicos. A medida que el país comenzó a recuperarse de la pérdida del gobierno central mediante mecanismos de compensación, las iniciativas privadas comenzaron a responder ante la demanda del mercado. Se establecieron escuelas, centros de enseñanza terciaria, clínicas, hospitales, suministros de electricidad y agua y otros servicios, pero los consumidores deben pagar por estos servicios, que en general tienen precios exorbitantes. Pocos pueden costear la matrícula escolar, la atención médica y demás servicios sociales ante la ausencia de un gobierno central que recaude los impuestos y las tasas y convierta los ingresos en desarrollo comunitario y bienestar público.

En la actualidad 43% de la población vive por debajo de la línea extrema de pobreza de USD 1 diario. Somalia jamás ha tenido asistencia social, ni siquiera una cobertura institucionalizada contra los efectos del desempleo. No ha sido ni una política de Estado importante ni una iniciativa amplia. No obstante, los somalíes siempre recurrieron a un medio

tradicional de respaldo mutuo, en especial a través de las asociaciones de los clanes. A los integrantes de los clanes que se encuentran en la indigencia se les exime de aportar al sistema de contribuciones del clan e incluso llegan a tener derecho a la asistencia a través de medios colectivos.

Esta asistencia social basada en las aportaciones, sin embargo, es básicamente voluntaria pero ayuda a los integrantes de la comunidad a sobrevivir juntos. Es por eso que las consecuencias de la guerra civil se absorbieron con facilidad mediante la ayuda procedente de los clanes. Esto se deriva de una cultura de siglos donde la gente vivía del pastoreo nómada y frente a una naturaleza relativamente hostil.

#### Kenya

Se estima que entre 30% y 35% de los niños y niñas que viven en asentamientos informales a lo largo y ancho del país aún no forman parte de la enseñanza formal a pesar del restablecimiento de la educación primaria gratuita. Los esfuerzos de la sociedad civil para proveer educación alternativa a niños en asentamientos informales han sido imitados por el gobierno. Estas iniciativas de educación no formal son un sistema más flexible y económico, y están dirigidas a los niños de la calle y de asentamientos que no pueden seguir una educación formal, ya sea porque no pueden pagar los costos u otros impuestos escolares o por otra razón. El programa trienal, seguido de un año de exposición a las destrezas técnicas básicas, ofrece a los alumnos aprendizaje básico en alfabetización y aritmética, y corre paralelo a los programas formales de educación primaria. El informe de Kenya también plantea que las personas que ya no participan activamente de la economía ahora deben apoyarse en las redes tradicionales de seguridad social, lo que a menudo significa la total dependencia de sus hijos trabajadores.

Para incidir en la definición concreta de las prioridades dentro de las restricciones presupuestales reales de cada país, las coaliciones de Social Watch en Italia y Filipinas desarrollan presupuestos alternativos como un instrumento de incidencia de la sociedad civil durante los debates parlamentarios. Las políticas sociales sufren cuando las demandas y presiones son dispersas o la implementación gubernamental no es coordinada. Por ejemplo, en Líbano “a pesar de la aplicación de numerosos planes de seguridad social, la ineficacia del gasto social se debe a la falta de una estrategia social nacional clara e integral. Esa estrategia debe abordar la total ausencia de coordinación entre los ministerios y los actores interesados, lo que conduce a la duplicación de esfuerzos y al desperdicio de recursos.”<sup>11</sup>

La ausencia de estrategias de desarrollo nacionales consensuadas y la falta de coordinación entre dependencias o programas del Estado es un problema que aparece en varios de los informes nacionales.

En la gran mayoría de los informes nacionales realizados por las coaliciones de Social Watch de países del Sur, integrar a los ciudadanos y ciudadanas que trabajan en la economía informal o ‘no organizada’ aparece como la clave para que la seguridad social sea una realidad para todos. Hay algunas experiencias interesantes de esfuerzos por integrar sectores de la economía informal a sistemas de seguridad social, así como casos en los que los gobiernos replican métodos o experiencias de iniciativas informales en áreas de la educación o la salud.

## Discriminaciones múltiples

La problemática de la informalidad se ve afectada por discriminaciones múltiples que agravan la situación de algunos grupos y los vuelven más vulnerables. Muchas veces se suman las discriminaciones por género, edad, raza, etnia, origen, procedencia geográfica, orientación sexual, orientación religiosa, capacidades diferentes, condición de seropositividad (portadores del virus VIH/sida) o inmigrantes.

Las personas discriminadas no pueden ejercer sus derechos ni vivir dignamente. Son las primeras en empobrecerse y las víctimas de la desigualdad creciente, un fenómeno que también ocurre en los países más ricos. El informe de Canadá plantea que en una encuesta realizada por el Canadian Centre for Policy Alternatives (parte de Social Watch Canadá) la mayoría de la población (65%) indica que el crecimiento económico no la beneficia. Muchos expresan que sólo “el cheque del sueldo semanal los separa de la pobreza”.

En Nepal “en todo el país, las prácticas discriminatorias arraigadas en las tradiciones se basan principalmente en el sistema de castas, las etnias, la clase y el género. Por lo tanto los *dalits* (‘intocables’), los *janajati* (naciones indígenas), los pobres y las mujeres carecen de oportunidades para satisfacer sus necesidades básicas de alimentos, vivienda, educación y servicios de salud. Estas prácticas

discriminatorias son más predominantes en áreas rurales y remotas donde son comunes las relaciones de poder desiguales, la distribución inequitativa de la tierra y los ingresos, y la falta de servicios básicos.”

En muchas regiones un porcentaje importante de mujeres sigue dedicándose al trabajo por cuenta propia. En los países en desarrollo, la mayor parte del trabajo cuentapropista se desarrolla en la economía informal, caracterizada por bajas remuneraciones, malas condiciones de trabajo y falta de protección<sup>12</sup>.

El artículo sobre el Índice de Equidad de Género (IEG) desarrollado por el Equipo de Investigación de Social Watch plantea que la inequidad basada en el género es un fenómeno que trasciende fronteras, culturas, religiones, naciones y niveles de ingreso. Alcanzar la equidad de género es un desafío del mundo moderno pues, aunque sus manifestaciones son diversas, la brecha entre mujeres y varones sigue existiendo en todos los países.

Un estudio reciente de la OIT<sup>13</sup> confirma que hay muchas más mujeres que hombres trabajando en la economía informal. Y cuando la proporción de hombres y mujeres que se dedican al trabajo por cuenta propia es más o menos similar, las mujeres se concentran más en los trabajos de menor calidad.

El informe de Brasil subraya que las trabajadoras rurales luchan desde hace años por el reconocimiento de su condición de pequeñas productoras. El trabajo que realizan con el cultivo de huertas y plantas medicinales, y el cuidado de pequeños animales, absolutamente fundamental para la sobrevivencia y el sustento de sus familias, es invisibilizado y desvalorizado, y como consecuencia se produce el no reconocimiento de sus derechos de trabajadoras. El informe resalta que la situación más grave es la de casi seis millones de mujeres, en su gran mayoría de las zonas rurales de Brasil, que no poseen ningún documento, y por lo tanto tienen negados todos los derechos de ciudadanía.

En relación a la situación de las mujeres en Honduras, el informe de ese país denuncia la violencia en su contra. El gobierno aún no ha ratificado el protocolo facultativo de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), fundamental para que las organizaciones de mujeres y las afectadas puedan presentar las denuncias correspondientes.

La discriminación de las mujeres provenientes de regiones desfavorecidas y que buscan sustento en la economía informal cómo única vía posible aparece en la gran mayoría de los informes nacionales de países en desarrollo. Pero también hay algunas experiencias positivas. El informe nacional de Bangladesh, por ejemplo, plantea que “se han logrado avances considerables en integrar a las mujeres a la cultura dominante en el proceso de desarrollo del país. Las mujeres han jugado y continuarán jugando un papel importante en el éxito del microcrédito, el sector de manufactura de vestimenta, la reducción

de la tasa total de fertilidad, la mejora de la nutrición infantil, una mayor participación en la educación y en la reducción de las disparidades de género en todas las esferas de la vida. Las niñas y mujeres ya han logrado la paridad en la tasa bruta de inscripción escolar y en la expectativa de vida al nacer.”

Las políticas encaminadas a integrar el trabajo informal en la economía formal desempeñan un papel vital para acelerar la reducción de la pobreza, detener el aumento de la desigualdad de los ingresos y superar la discriminación, sobre todo contra las mujeres<sup>14</sup>. Las estrategias de educación y formación que permiten reducir la falta de calificaciones y superar la discriminación y la exclusión también son capitales para lograr un crecimiento más rápido y generador de empleo, así como un mayor poder adquisitivo para las personas con ingresos más bajos.

El artículo de Susanne Paul y Alischa Kugel señala las paradojas de las discriminaciones en relación a las personas mayores y cómo las mujeres mayores suelen tener a su cargo importantes responsabilidades en el cuidado de los demás. Puede ser que críen a sus nietos y nietas, o que atiendan a niños y niñas enfermos en comunidades afectadas por la crisis del VIH/sida. O es posible que mantengan a nietos y nietas cuyos padres trabajan en lugares lejanos. Como únicas fuentes de ingreso de la familia, es posible que estas abuelas no tengan la posibilidad de proporcionar a sus hijos y nietos, o incluso a sí mismas, la alimentación adecuada o el acceso a la atención médica o a la educación.

En el mismo sentido el artículo de Robin Blackburn propone la creación de una pensión mundial y un fondo de subvención a la juventud y apunta que “El vínculo que existe habitualmente entre el derecho a las pensiones y las aportaciones laborales no es bueno para las mujeres. Como las mujeres viven algunos años más que los hombres, la mayoría de las personas de edad son mujeres. Y como el trabajo no remunerado de las mujeres en el hogar representa poco en los sistemas de pensión públicos, y nada en los planes privados y ocupacionales, más de 75% de la población pobre y anciana está integrada por mujeres. Asimismo, la labor que las mujeres dedican a cuidar a otros integrantes de la familia suele continuar en la vejez, ya que las mismas cuidan a sus esposos, sus nietos y a los enfermos.”

En lo que se refiere a la situación de los inmigrantes, varios informes nacionales señalan el tratamiento que éstos reciben en términos de seguridad social. El informe de la región árabe plantea por ejemplo que un número importante de inmigrantes (en su mayoría de Asia Meridional y otros países árabes) que viven en los países del Golfo con sus familias no se benefician con los mismos servicios. Estas prestaciones no se han extendido a la fuerza inmigrante de trabajo que realiza la mayoría de los trabajos menos calificados pero también ocupa una proporción significativa de los empleos especializados.

El informe de Estados Unidos señala que es posible que la falta de prestación de atención médica sea la política pública más contenciosa, aparte de la

11 Ver el capítulo sobre la región árabe en este Informe.

12 OIT/Somavia (2007b).

13 Galli, R. y Lucera, D. (s/f). “Gender, informality and employment flexibility in Latin America”. (De próxima publicación). Citado en OIT/Somavia, 2007b.

14 OIT/Somavia (2007a).

guerra en Iraq. En cuanto a la situación de las minorías y los inmigrantes, resalta que ciertos grupos se ven más golpeados que otros en lo que refiere a la falta de cobertura de atención médica. Las consecuencias para las y los afroestadounidenses, hispanos, pobres y las mujeres son mucho peores en el sistema actual de atención médica.

En cuanto a Europa, el informe de Bélgica detalla que en 2006 el parlamento estableció disposiciones legales que cambiaron profundamente el derecho en relación a las personas extranjeras. La opinión unánime de las organizaciones de la sociedad civil y de los sindicatos es que las reformas adoptadas no pueden garantizar el respeto de los derechos fundamentales de muchos extranjeros residentes en Bélgica y no subsanan en ningún aspecto las fallas del dispositivo legal anterior. Por otra parte, en el informe de Alemania se plantea que se viola el derecho de los refugiados a la educación e incluso el derecho a la salud. En 7 de los 16 estados federados no hay obligación de que las y los niños refugiados cuya deportación ha sido temporalmente suspendida concurren a la escuela, y lo mismo sucede en cierto sentido con los hijos de los solicitantes de asilo.

### Modelos en pugna

No hay un modelo único de seguridad social, pero sí principios básicos<sup>15</sup> acordados internacionalmente que deben tener todos los sistemas:

- prestaciones seguras y no discriminatorias;
- rigor y transparencia de los regímenes;
- mínimos costos de administración;
- importante participación de los interlocutores sociales;
- confianza de la población; y
- buena administración.

Otro principio es la igualdad entre hombres y mujeres, como cimiento y eje de la seguridad social y para el óptimo desarrollo de la sociedad; reconociendo el enorme beneficio del cuidado no remunerado que proporcionan las mujeres, en especial a niños, padres y personas con discapacidad<sup>16</sup>.

En la implementación de estos principios para adecuar la seguridad social a las nuevas realidades impuestas por la globalización hay dos grandes tendencias en pugna:

- las reformas estructurales o 'paradigmáticas' con reformas sustanciales de los sistemas, con capitalización individual y administración privada total o parcial de los regímenes. Se las conoce también como los modelos del llamado Consenso de Washington y suelen ser parte de las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial, y

- las reformas no estructurales o 'paramétricas' con modificaciones dentro de los sistemas públicos nacionales que se mantienen como fundamentales. Se basan en los principios clásicos de solidaridad y organización estatal de la Seguridad Social y se desarrollan en la mayoría de los países, en particular los desarrollados. El ejemplo clásico es el llamado modelo de protección social europeo o la 'Europa Social'.

### CRÍTICAS DEL BANCO MUNDIAL A LAS REFORMAS NO ESTRUCTURALES\*

- Afectan el mercado de trabajo formal.
- Estimulan la evasión y desestiman la contribución vía morosidad, no-declaración y subdeclaración.
- Disminuyen la oferta de trabajadores experimentados.
- Generan injusticias a través de topes y privilegios.
- Aumentan cargas laborales y generan problemas de financiamiento insostenibles.
- Disminuyen el crecimiento económico y no generan mercado de capitales ni ahorro nacional.
- Aumentan la deuda implícita con trabajadores y jubilados.
- No corrigen los problemas de envejecimiento ni la evolución demográfica.
- Aumentan la injusticia en la redistribución.
- Imposibilitan canalizar recursos a otras políticas sociales y productivas.

\* CINTERFOR/OIT (2003-2009).

Los Informes nacionales de los grupos de Social Watch en Europa dan detalles de la situación actual del modelo europeo. Por ejemplo, la protección social en Francia incluye todos los mecanismos de previsión colectiva que permiten a las personas enfrentar las consecuencias financieras de los riesgos sociales. Funciona según tres lógicas: de seguro social reservado a quienes cotizan (protección frente a la pérdida del ingreso: desempleo, enfermedad, vejez, accidentes de trabajo); de asistencia (instauración de una solidaridad entre las personas: ingreso mínimo de inserción), asignaciones al adulto discapacitado; y de protección universal (prestaciones familiares). El sistema de protección social francés representa más de 30% del PBI<sup>17</sup>.

En general las reformas no estructurales<sup>18</sup>:

- Se implementan progresivamente y con una perspectiva de mediano o largo plazo, como por ejemplo, en Alemania el proceso hacia 2030. El Informe de Alemania detalla que en los últimos meses se realizaron grandes recortes a la red de seguridad que proporcionan los sistemas de seguridad social. Indudablemente, el cambio más importante ha sido el aumento de la edad de jubilación de 65 a 67 años.
- Son ampliamente consensuadas con los sectores sociales (como es el caso de varios países europeos).
- Pueden introducir una mayor correlación entre contribuciones y prestaciones, por ejemplo a través de cuentas individuales hipotéticas que surgieron en Suecia y luego fueron extendidas a China y Letonia; o el factor previsional en Brasil.

El Banco Mundial, otros expertos y organismos favorables a los sistemas de capitalización individual obligatoria realizan una serie de críticas a las reformas no estructurales y a los sistemas públicos en general.

Muchos argumentos en contra de los sistemas públicos o de la Europa Social pasan por argumentos tales como la insostenibilidad del modelo, ya sea por aspectos financieros o por las implicancias del envejecimiento de la población. Por ejemplo, en Italia uno de los aspectos más críticos radica en que, como es un país envejecido, los italianos ahora pagan cada vez más por sus ancianos sin que exista un recambio generacional que pueda producir suficientes ingresos para cubrir todos los gastos de la seguridad social. Sin embargo, el informe de Italia argumenta que no sólo hay que tomar en cuenta a la población envejecida, sino también a quienes actualmente están desempleados, especialmente porque la tasa de desempleo no está descendiendo. Y que la jubilación de la generación del *baby boom*, que comprende aproximadamente a 60.000 personas, implicará un pico de gastos dentro de 20 años o más, mientras está previsto que las reformas incorporadas entren plenamente en vigor en 2010.

### Reformas estructurales

Antonio Tricarico en el artículo sobre la perspectiva de seguridad social del Banco Mundial en este Informe recuerda que desde la década de 1980 las reformas estructurales promovidas por el Banco Mundial han trasladado sistemáticamente el equilibrio del riesgo social de las instituciones estatales a la espalda de las personas. A modo de ejemplo, el objetivo político del Banco Mundial de priorizar la reestructura y el desarrollo del sistema financiero apunta cada vez más a la reforma de las instituciones de seguridad social públicas, lo que implica la privatización de los sistemas de pensiones a la vejez. Además de brindar apoyo teórico a los intereses ideológicos y financieros que defienden la privatización, el Banco Mundial también ha ofrecido préstamos y ayuda técnica a los países que privatizaron sus sistemas de seguridad social, especialmente en América Latina

15 CINTERFOR/OIT (2003-2005).

16 OIT/De Regil (2001). Informe del presidente del Grupo de los Empleadores en la Comisión de Seguridad Social de la 89ª Conferencia de la OIT.

17 <www.vie-publique.fr>

18 CINTERFOR/OIT (2003-2005).

## LOS FONDOS DE PENSIÓN BAJO ADMINISTRACIÓN PRIVADA

Tomando como modelo la reforma de la seguridad social en Chile (1981), el Banco Mundial ha incluido en sus recetas de reformas estructurales la capitalización individual y la gestión privada a través de Administradoras de Fondos de Pensión (AFP), en sustitución total o parcial de los sistemas solidarios con administración y garantía estatal.

Más allá de las diferencias que existen en cada uno de los 28 países que hasta ahora han integrado AFP, la intención que ha guiado las reformas ha sido la de trasladar el riesgo social desde las instituciones estatales a los individuos. En este sistema cada afiliado posee una cuenta individual donde deposita sus cotizaciones previsionales y, al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión.

En teoría los fondos de pensión se encargarían de los niveles de ingreso por jubilaciones que los programas oficiales ya no eran capaces de ofrecer. Pero como señala Fernando Cardim de Carvalho en este Informe, los fondos fueron planteados principalmente como una forma de incrementar los ahorros de los hogares y canalizarlos hacia mercados de valores públicos y privados, convirtiéndose rápidamente en una clase más de fondos de inversión.

Aldi Caliari señala que la utilización de los ahorros provisionales en actividades especulativas como los Fondos de Capital de Riesgo y los *hedge funds* (fondos de cobertura) despierta inquietudes tanto por la inestabilidad de los mercados financieros como por el alto riesgo y la falta de regulación asociados a este tipo de fondos. A esto se suma que bajo regímenes de AFP los afiliados no participan en la toma de decisiones sobre cómo y dónde se invierten sus ahorros ni en la gestión cotidiana de las Administradoras. La figura de entidades cuatripartitas en que participan el Estado, empleadores, trabajadores y pensionistas no entra dentro de la lógica de las AFP.

Varios informes nacionales de las coaliciones de Social Watch analizan las AFP:

### México

El modelo beneficia a los trabajadores asalariados y sus familias, proporcionándoles servicios médicos, pensiones y algunas prestaciones sociales y económicas contributivas, pero la cobertura no llega a la población desocupada ni a la que trabaja en el sector informal.

El Informe Alternativo de 2006 alertó al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU sobre la actuación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) y la precaria situación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de

**TABLA 1. Países en los que se ha implementado alguna forma de AFP**

África	Asia
Nigeria	Hong Kong
	India
América Latina	Europa y Asia Central
Argentina	Bulgaria
Bolivia	Croacia
Chile	Eslovaquia
Colombia	Estonia
Costa Rica	Ferd. Rusa
El Salvador	Hungría
México	Kazajstán
Panamá	Letonia
Paraguay	Lituania
Perú	Macedonia
Rep. Dominicana	Polonia
Uruguay	Suecia
	Ucrania

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), ante lo que el Comité recomendó medidas al Estado como evaluar “con detenimiento las modificaciones propuestas del sistema de jubilación vigente mediante la Ley relativa al ISSSTE, así como las modificaciones futuras de otros sistemas de seguridad social, para cerciorarse de que dichas modificaciones no traigan consigo inseguridad en el trabajo para los futuros jubilados, ni una disminución de la cuantía de sus futuras pensiones que les impida disfrutar de un nivel de vida adecuado”.

La reforma del 28 de marzo de 2007 a la Ley del ISSSTE es considerada una medida regresiva comparada con la legislación anterior y estaría en contradicción con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con las disposiciones expresas del Convenio 102 de la OIT, obligatorias para el Estado. Contra esta reforma, cientos de miles de trabajadores al servicio del Estado se han movilizado política y jurídicamente.

### El Salvador

El Sistema de Pensiones de El Salvador fue privatizado hace diez años. El gobierno pasó a las AFP el dinero cotizado por los trabajadores, pero asumió las jubilaciones de las personas que en 1996 eran mayores de 35 años. Seis años después de la privatización se implementó una reforma para atrasar la jubilación.

Una de los principales problemas del Sistema de Pensiones es la retención indebida de cuotas por parte de los patronos, que no son pagadas al Instituto Salvadoreño del Seguro

Social (ISSS). En 2007 el gobierno tiene que pagar a la población jubilada unos USD 345 millones, pero no cuenta con ese dinero y la deuda del Estado es tres veces mayor que la recaudación impositiva.

Para pagar las pensiones el gobierno creó un Fondo de Fideicomiso de Pensiones, de manera que las AFP han autorizado al Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) a hacer uso del dinero de las personas que actualmente cotizan, para pagar las pensiones de la población ya jubilada. Como el gobierno está altamente endeudado, es previsible que tendrá problemas para pagar a las AFP, por lo que todo el sistema corre un mayor riesgo y las pensiones futuras de la población afiliada se encuentran en peligro.

### Paraguay

Tan sólo tres de cada diez adultos mayores están acogidos al beneficio de la jubilación. En 2005 el número de jubilados y pensionados apenas alcanzaba 93.000 personas. En Paraguay funcionan simultáneamente al menos ocho cajas de aportes, siendo las de mayor envergadura la Caja Fiscal para funcionarios públicos dependientes de la administración centralizada y el Instituto de Previsión Social (IPS) para trabajadores dependientes del sector privado y empleados de entes descentralizados.

Una medida de inequidad es el tiempo de aporte para la jubilación, que puede variar de 10 años en el caso de la caja parlamentaria a 30 años en el régimen general del IPS para los obreros. También existe variabilidad en la edad requerida, siendo menor para las mujeres del magisterio nacional (40 años) y mayor tanto para hombres y mujeres del régimen general del IPS (60 años).

### Colombia

En lo relativo a las pensiones se establecieron los fondos privados basados en el principio de la capitalización individual, pero se mantuvo el sistema anterior, basado en el reparto simple y la administración pública de los recursos. A 14 años de haber comenzado la reforma de la seguridad social (Ley 100 de 1993) que promovía la universalidad de la protección, la cobertura en salud llega sólo a 62% de la población. En el área de las pensiones la situación es similar a la de 1993, con una cobertura de 28%.

### Bolivia

La reforma del sistema de pensiones fue presentada como una necesidad social – argumento auxiliado por la evidente ruina del sistema de pensiones vigente por varias décadas – pero fue diseñada para

*(Continúa en la página siguiente)*

(Viene de la página anterior)

convertirse más bien en una fuente de recursos para la inversión privada. Uno de los argumentos preferidos de los funcionarios gubernamentales y de los empresarios de las AFP es que el nuevo sistema habría logrado un incremento excepcional de su cobertura. Sin embargo, el inusitado crecimiento del número de afiliados con respecto al anterior sistema (más de 100%) oculta que en la actualidad el número de trabajadores que efectivamente aportan a los fondos administrados por las AFP es sustancialmente inferior al de los inscritos.

No son las fuerzas libres del mercado las que definen las decisiones de inversión de los recursos manejados por las AFP. De acuerdo a las normas vigentes, estas entidades están obligadas a mantener una cierta estructura del portafolio de sus inversiones, en la que predominan los valores emitidos por el Estado. Mientras las normas limitan las inversiones en valores de entes emisores en el extranjero hasta 10%, la inversión en valores públicos, ya sea del Tesoro General de la Nación (TGN) o del Banco Central

de Bolivia, no tiene límites. En otras palabras, podría alcanzar hasta 90% y explicarían la inusual concentración de la cartera de las AFP.

De esta manera se puede deducir que el supuesto de una administración eficiente, basada en la transparencia de las decisiones e inversión no se ha cumplido, puesto que no son los afiliados o cotizantes del sistema como auténticos propietarios de los recursos acumulados quienes influyen en la toma de decisiones relativas al destino de sus ahorros y de las rentabilidades esperadas, sino los funcionarios y autoridades políticas que hacen prevalecer sus intereses, imponiéndolos autoritariamente a las AFP.

### Hungría

El régimen de pensiones público y obligatorio ha constado de dos 'pilares' desde 1998. El primero es el régimen de pensiones de la seguridad social, que funciona por el sistema de reparto y se financia con las aportaciones que realizan la empresa y el empleado. El segundo pilar comprende los fondos de pensión privados que responden a las leyes del mercado.

Las personas que inician su vida laboral están obligadas a participar en el régimen mix-

to (o sea, en los dos pilares) y una parte considerable de su aportación jubilatoria individual (8% de 8,5%) se destina al fondo de pensión privada que elijan. El régimen mixto abarca en la actualidad a más de 60% de la población asegurada. Los fondos de pensión privada comenzarán a administrar sus servicios a partir de 2013, y no se constituirán en un régimen 'típico' de pagos de pensiones hasta 2020, lo cual deja al régimen de pensiones de la seguridad social como actor exclusivo o predominante en las próximas décadas.

### Ghana

El enfoque de tres niveles que la Comisión de Pensiones recomendó al gobierno básicamente es el modelo del Banco Mundial de gestión de pensiones a través de la reducción de los planes públicos. La privatización de las pensiones creará la oportunidad para que unos pocos individuos accedan a fondos baratos a costa de la mayoría de los ciudadanos. Ya hay empresas de Estados Unidos que están publicitando sus planes privados de pensión en Ghana. Este enfoque fracasó en América Latina y es poco probable que funcione en Ghana.

y el Caribe, y también posteriormente en países de Europa del Este<sup>19</sup>.

El informe de Nepal detalla que la industrialización en ese país inicialmente fue dirigida por el Estado, pero en un intento de globalizar la economía nacional, el comercio, las inversiones y el cambio de moneda extranjera, los sectores financieros e industriales se dejaron de regular, fueron desafectados y luego privatizados. Si bien las instituciones de Bretton Woods (FMI y Banco Mundial) impusieron políticas de ajuste estructural en los años 1980, la liberalización económica en realidad comenzó en 1992. La privatización de servicios básicos como el agua, la educación y la salud ha aumentado aún más la desigualdad al disminuir tanto la cantidad como la calidad de los servicios públicos de salud y educación.

Las reformas estructurales tienen en común la modificación fundamental de la estructura del régimen de jubilaciones y pensiones, con la introducción de la capitalización individual obligatoria administrada por el sector privado. Sólo se diferencian en el grado en que se sustituye el régimen de reparto por la capitalización en cuentas individuales y en la definición de los beneficios<sup>20</sup>.

El informe de Bulgaria señala que bajo la dirección de las instituciones financieras internacionales (impuesta a través del condicionamiento de préstamos) y siguiendo las prácticas implementadas en Europa Central y Oriental y América Latina, se montó una arquitectura de un sistema de pensiones basado

## EL BANCO MUNDIAL PROPONE UN MODELO DE TRES PILARES\*

El **primer pilar público** tiene el objetivo limitado de aliviar la pobreza en la ancianidad y coasegurar numerosos riesgos. Debería ser un pilar pequeño a fin de dar cabida a los otros pilares y financiarse con ingresos corrientes para evitar los problemas de los fondos de previsión administrados por el sector público. Podría tener tres modalidades: formar parte de un programa de beneficios supeditados a la necesidad para los pobres de toda edad con beneficios teniendo en cuenta las necesidades según la edad; otorgar garantía de una pensión mínima por medio de un pilar de ahorro obligatorio; proveer un beneficio uniforme, universal o vinculado al empleo.

El **segundo pilar obligatorio de capitalización individual y administración privada** podría adoptar dos modalidades: planes de ahorro personales y planes ocupacionales. Con el financiamiento total se fomentarían la formación de capital y el desarrollo de mercados financieros, y al estimular el crecimiento económico por ese medio se facilitaría el financiamiento del pilar público (la tendencia real ha sido promover los planes de ahorro personal y que este pilar sea el más importante y característico del modelo).

El **tercer pilar voluntario de capitalización individual y administración privada**, en cualquiera de las dos modalidades anteriores, como complementario voluntario.

\* CINTERFOR/OIT (2003-2005)

en los tres pilares. La nueva arquitectura combina la participación gubernamental y la privada así como elementos obligatorios y voluntarios.

En 1999 las primeras voces críticas surgieron desde el propio Banco Mundial criticando el enfoque ideológico de las reformas estructurales de

la seguridad social. El Banco conceptualizó su nuevo criterio de la protección social bajo la denominación de gestión social del riesgo (GSR). En 2000, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial, el Banco Mundial presentó su nuevo marco de política de "lucha contra la pobreza" (que también fue el título del informe).

19 El caso de los países de Europa del Este se desarrolla en el artículo redactado por BGRF/Bulgaria de este Informe.

20 CINTERFOR/OIT (2003-2005).



Significativamente, en oportunidad de la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, el Banco estableció claramente su intento de reconceptualizar la política social como GSR.

La nueva concepción de GSR apunta a restringir el papel que cumple la prestación estatal de distribución del riesgo a la vez que alienta al sector privado a tener un mayor protagonismo en la prestación de instrumentos para la mitigación individual del riesgo. Estas nuevas formas de las recetas del Banco Mundial también reciben críticas.

Tanto Tricarico como el artículo sobre el rol del Banco Mundial en los países de Europa del Este detallan las diferentes críticas que el modelo Banco Mundial ha recibido a lo largo y ancho del planeta. La OIT también ha sistematizado estas críticas y recientemente una auditoría independiente de las investigaciones del Banco Mundial que examinó más de 4.000 actividades entre 1998 y 2005 reveló que las políticas, en lugar de ser formuladas en base a un análisis equilibrado de una amplia gama de investigaciones, frecuentemente se formulaban en base a preferencias históricas que luego se respaldaban con investigaciones selectivas y análisis parciales<sup>21</sup>. El panel que llevó a cabo la evaluación, conformado por distinguidas personalidades académicas, tuvo críticas importantes a la forma en que la investigación del Banco Mundial se utilizó para hacer proselitismo a favor de sus políticas, a menudo sin haber dado una mirada equilibrada a las pruebas, al punto tal que “el grado de auto-referencia llega casi al nivel de la parodia”.

En cuanto al impacto de las reformas estructurales, el informe de India plantea que la retirada del Estado ante el impacto del marco neoliberal y las fuerzas de la globalización provocó un dilema político en el cual las inquietudes del Estado de bienestar se dejaron de lado. Si bien la prestación de la seguridad social está amparada por normas constitucionales, el régimen vigente contiene grandes lagunas, sobre todo en lo concerniente a la cobertura de los sectores vulnerables de la población como los adultos mayores, las mujeres, las niñas y niños y los millones de trabajadores remunerados y no remunerados del sector informal.

El artículo temático realizado por la Bulgarian Gender Research Foundation (BGRF) sobre el rol de las Instituciones de Bretton Woods en Europa Oriental plantea que ha habido dos tipos de reformas de la seguridad social. Por un lado, la que se ha aplicado en Bulgaria, Hungría y Polonia (reformas al estilo argentino), y por otro la que se ha implementado en países como Eslovenia, República Checa y Rumania, que se parecen más al modelo social europeo, ya que no han seguido las recomendaciones del Banco Mundial y parecería que han tenido en cuenta las lecciones aprendidas de América Latina.

El informe de Letonia reseña las principales características que ha tomado la reforma estructural en ese país y cómo ha afectado la calidad de vida de

las personas mayores. El informe de Hungría plantea claramente que prácticamente todos los ámbitos de la política social fueron afectados por la transición y las políticas neoliberales que dictaron las instituciones financieras internacionales de acuerdo con el Consenso de Washington; es decir, se produjo el fortalecimiento de la responsabilidad individual y el debilitamiento de la responsabilidad pública. Entre tanto, los derechos laborales se debilitaron y la falta de empleo aumentó, lo cual socavó profundamente la seguridad laboral.

Fernando Cardim de Carvalho señala otros riesgos relacionados con el rol que los *private equity funds* (fondos privados de inversión) y los *hedge funds* (fondos de cobertura), ya que las pensiones no son como otros tipos de inversiones financieras, donde los inversores seleccionan parte de sus ingresos sobrantes para realizar una apuesta. El propósito de las pensiones es garantizar un nivel de ingresos mínimo que permita a la persona jubilada mantener cierta calidad de vida. Los inversores en los fondos de pensiones son las clases medias y, en los países más desarrollados, los trabajadores, y sus futuros ingresos no deben ser el resultado del tipo de juegos del mercado en los que participan los *private equity funds* o los *hedge funds*.

Por otra parte, Aldo Caliarì apunta que la Cumbre del G8 en Heiligendamm (junio de 2007) finalmente no adoptó medidas significativas. Los intentos del ministro de finanzas alemán por alcanzar un acuerdo que reforzara la reglamentación de los *hedge funds* recibieron una rápida oposición, principalmente de los gobiernos de Estados Unidos y Reino Unido, y al final se diluyeron en simples llamados a la divulgación en aras de una mayor transparencia. Quedó claro en este proceso que incluso los modestos requisitos de transparencia de carácter obligatorio son demasiado para exigirle a los *hedge funds*.

### El rol de la comunidad internacional

La lucha contra la pobreza como una de las banderas de la cooperación internacional enfatiza cada vez menos la justicia social. Aunque las emergencias ciertamente requieren atención específica urgente, el abordaje de la pobreza solamente como asistencia a las personas afectadas da lugar a crecientes desigualdades y no combate las causas. La pobreza es un problema de todas y cada una de las sociedades y no tan sólo un ‘desastre’ que afecta a un grupo pequeño de los países más pobres (incluso cuando esos países definitivamente merecen un tratamiento prioritario y asistencia especial)<sup>22</sup>.

La comunidad internacional ya reconoce el problema de la desigualdad y de sus efectos multiplicadores como un problema tan grave como el de la pobreza, pero los organismos internacionales siguen calificando a los países por sus ingresos, es decir por su PBI per capita, un indicador promedio que esconde las inequidades pues reparte por igual entre toda la población el ingreso anual de un país.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incorpora indicadores de salud y educación además del ingreso y muestra cómo países con ingresos per cápita similares pueden tener grandes diferencias en el IDH. El Índice de Capacidades Básicas (ICB) desarrollado por Social Watch<sup>23</sup> prescinde de los ingresos y compara a los países según sus avances en garantizar algunas capacidades básicas indispensables para una vida digna.

Por otro lado, los esfuerzos recientes de la Comisión Europea por desarrollar un índice de gobernanza son criticados por Mirjam Van Reisen y Simon Stocker en el artículo sobre la Unión Europea. Mientras siguen pendientes las interrogantes sobre el escrutinio democrático de los programas nacionales para África, la Comisión Europea pone fuerte énfasis en un instrumento destinado a la gobernanza para África que ha provocado muchas críticas. De un total de 23 indicadores, sólo uno está relacionado con los ODM. Otros indicadores se centran en cuestiones tales como migración, liberalización del comercio y lucha antiterrorista, con el propósito de negociar una respuesta a los intereses europeos a cambio de la ayuda de la UE. No resulta claro si la firma de los Acuerdos de Asociación Económica, que establecen nuevos acuerdos de cooperación comercial entre los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y la UE, también tendrá un impacto en la evaluación de la ‘gobernanza’ del país contraparte.

Los sindicatos organizados a través de la Confederación Sindical Internacional tienen claro que los problemas locales o a nivel nacional requieren de la solidaridad internacional, y que los desafíos mundiales hacen necesario organizarse a escala global. Pero las grandes campañas internacionales contra la pobreza así como la solidaridad masiva expresada por la opinión pública ante desastres como la catástrofe del tsunami a fines de 2005 no han logrado aún modificar la inequidad esencial del sistema económico mundial. La falta de solidaridad internacional es visible en la insuficiencia del monto de la ayuda al desarrollo, en las trabas al comercio de países en vías de desarrollo, en la indiferencia ante estándares dobles de empresas transnacionales del Norte en países del Sur y en el tratamiento de la deuda externa.

Esta realidad se contradice con lo que la comunidad internacional se ha comprometido a lograr. En el artículo de Rebecca Carter y Stephen Lister se plantea que cuando la comunidad internacional de desarrollo firmó los ODM asumió el compromiso de convertir en realidad el derecho de todos y todas a la seguridad social. Este derecho puede llegar a ser exigido ante los tribunales internacionales, como lo demuestra el capítulo de Christian Courtis, y su implementación a nivel global sería perfectamente viable si hubiera voluntad política para ello. ■

21 Banerjee, A. et al (2006), *An Evaluation of World Bank Research, 1998-2005*. Citado en el capítulo a cargo de Antonio Tricarico en este Informe.

22 Pautas para los informes nacionales del Informe Social Watch 2007.

23 Ver el capítulo sobre el Índice de Capacidades Básicas 2007 en este Informe.

# ÍNDICE DE CAPACIDADES BÁSICAS 2007

## A mitad de camino entre 2000 y 2015: Lejos de donde deberíamos estar

Alcanzar un ICB aceptable no implica un nivel elevado de desarrollo social. Apenas significa que un país ha logrado la cobertura universal de las necesidades mínimas esenciales que son un prerrequisito para avanzar hacia un mayor bienestar. Es un punto de partida, no de llegada. Al actual ritmo de progreso, África Subsahariana recién estaría en ese punto de partida hacia el año 2108. Esto es 93 años después de 2015, la fecha de fijada por los líderes mundiales en 2000 para alcanzar metas básicas de desarrollo social. Asia Meridional, cuyo ritmo de avance es significativamente mayor, recién estará llegando a ese punto 47 años después de la Cumbre del Milenio. Y, salvo Europa y América del Norte, ninguna región podrá alcanzar ese nivel mínimo básico antes de 20 años si el actual ritmo de avance no mejora.

Equipo de Investigación en Ciencias Sociales de Social Watch<sup>1</sup>

El año 2007 marca la mitad del camino entre 2000, cuando los líderes del mundo se comprometieron a alcanzar metas concretas en la lucha contra la pobreza, y 2015, fecha fijada para alcanzar estos Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, al lento ritmo de progreso actual, en muchos de los países los compromisos no se habrán cumplido en esa fecha.

Esta conclusión se desprende de la evolución del Índice de Capacidades Básicas (ICB) que Social Watch elabora anualmente con la última información disponible para cada país. El ICB es un índice-resumen que compara y clasifica a los países según su progreso en materia de desarrollo social, evaluando la situación en que las sociedades nacionales se encuentran en relación a algunas capacidades básicas mínimas.

El ICB se acerca a 100% cuando los países aseguran acceso universal a un conjunto mínimo o básico de servicios sociales como salud, educación

y otros. Alcanzar este nivel no significa lograr todos los objetivos de bienestar social deseables para una sociedad. Solamente señala un punto de partida hacia ellos.

Los números del ICB 2007 revelan que la mitad de los países tienen valores de ICB *bajo*, *muy bajo* o *crítico*, y que 25 países están en una situación *crítica* (Tabla 1). Sin un aceleramiento sustancial en el actual ritmo de progreso, en 2015 el valor promedio del ICB en los países de Asia Meridional y de África Subsahariana apenas corresponderá al nivel *muy bajo* y todas las demás regiones, excepto Europa y América del Norte, aún estarán lejos de un nivel *aceptable*.

### El ICB y las condiciones mínimas para el desarrollo

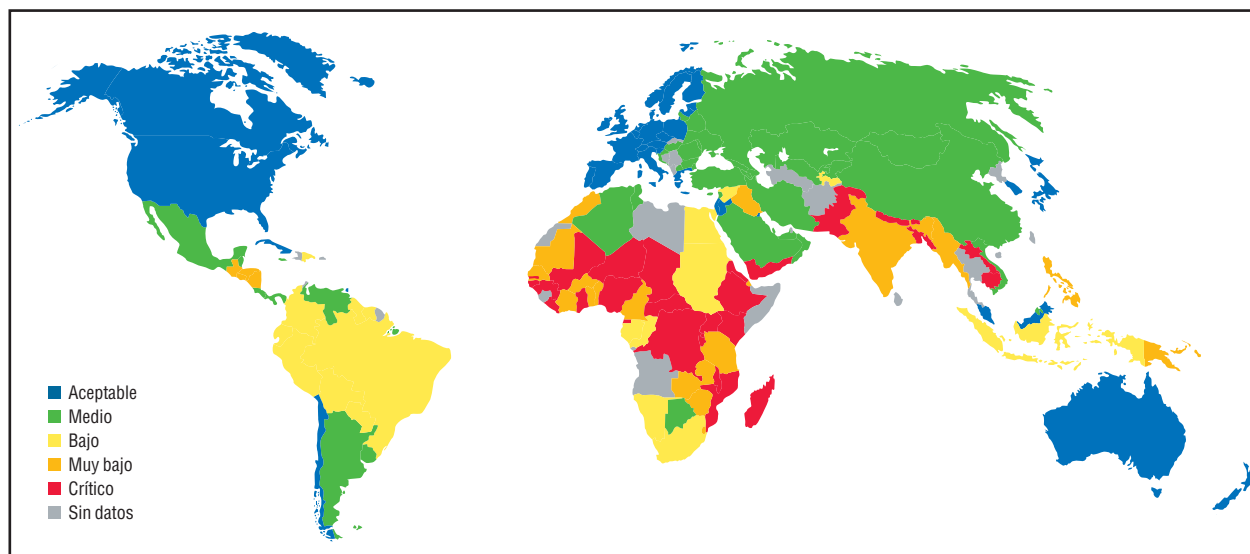
Social Watch ha desarrollado el ICB como una forma de identificar situaciones de pobreza sin basarse en los ingresos<sup>2</sup>. Los indicadores de pobreza más

utilizados internacionalmente son los cálculos del Banco Mundial acerca del número de personas que viven con menos de uno o dos dólares diarios o la clasificación desarrollada por el PNUD basada en el Índice de Desarrollo Humano, que combina cifras de ingreso con indicadores de salud y educación. El ICB es comparativamente más fácil de construir y puede ser aplicado a nivel subnacional y municipal, sin necesidad de recurrir a costosas encuestas de hogares, como lo requieren los índices basados en el ingreso. Además, al no utilizar el ingreso, el ICB es consistente con las definiciones de pobreza basadas en la privación de capacidades y la negación de los derechos humanos.

El ICB se construye con tres indicadores: porcentaje de niños que llegan a quinto grado, supervivencia hasta los 5 años (en base a la mortalidad de menores de 5 años) y porcentaje de partos atendidos por personal médico especializado. Estos indicadores expresan diferentes dimensiones abordadas por los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente (educación, salud infantil y salud reproductiva). Asimismo, las investigaciones señalan que, como medida resumen, el ICB provee un panorama

1 Los integrantes del Equipo de Investigación en Ciencias Sociales se detallan en la página de créditos, al inicio del libro.

2 El ICB se originó en el Índice de Calidad de Vida desarrollado por la organización no gubernamental Action for Economic Reforms-Philippines, derivado de la Medida de Pobreza de Capacidades propuesta por el Profesor Amartya Sen y popularizada por el Índice de Desarrollo Humano del PNUD.



**TABLA 1. ICB y evolución según el nivel de ICB de los países**

NIVEL CRÍTICO			NIVEL MUY BAJO			NIVEL BAJO			NIVEL MEDIO			NIVEL ACEPTABLE		
País	ICB	Evolución ICB	País	ICB	Evolución ICB	País	ICB	Evolución ICB	País	ICB	Evolución ICB	País	ICB	Evolución ICB
Gambia	69,7	→	El Salvador	79,8	→	Egipto	89,8	→	Em. Árabes Unidos	97,9		Japón	99,9	→
Bhután	69,1		Iraq	79,0	→	Brasil	89,1	←	Croacia	97,4		Suecia	99,9	→
Lesotho	68,5	←	Djibouti	78,3		Tuvalu	88,7		Brunei Darussalam	97,4		Alemania	99,8	→
Guinea	68,4	→	Marruecos	78,1	→	Colombia	88,7	→	Lituania	97,4		Austria	99,8	→
Kenya	68,3	→	S. Tomé y Príncipe	77,8		Kiribati	88,1		Hungría	97,3		Bélgica	99,8	→
Eritrea	66,9	→	Filipinas	77,3	→	Sudáfrica	87,2		Belarús	97,2		España	99,8	→
Ghana	66,4		Swazilandia	76,9		Siria	87,0	←	Luxemburgo	97,1	←	Francia	99,8	→
Malí	65,8	→	Côte d'Ivoire	76,9	→	Maldivas	86,4	→	Omán	97,0	→	Grecia	99,8	→
Yemen	63,8	←	Zimbabwe	76,3	←	Perú	86,0	→	Qatar	97,0		Suiza	99,8	→
Madagascar	63,5	→	Honduras	76,3	→	Namibia	85,8	←	Samoa	97,0		Dinamarca	99,8	
Uganda	63,0	→	Mauritania	75,3	→	Tayikistán	85,7		Bulgaria	96,9	→	Finlandia	99,8	
Nigeria	62,8		Zambia	74,6	→	Paraguay	85,5	→	Rusia, Fed.	96,8		Nueva Zelanda	99,8	→
Malawi	62,8		Nicaragua	74,0	→	Suriname	85,4	←	Ucrania	96,8	→	Islandia	99,8	
Mozambique	60,8	→	Benin	73,3	←	Vanuatu	85,1	←	Macedonia	96,5		Israel	99,8	
Pakistán	60,4	→	Myanmar	73,1	→	Rep. Dominicana	84,9	←	Rumania	96,3		Portugal	99,7	→
Camboya	59,1	←	Papua Nueva Guinea	72,9	→	Indonesia	84,9	→	Costa Rica	96,2		Noruega	99,7	
G. Ecuatorial	58,9	←	Comoras	72,5		Gabón	81,9	→	Cisjordania y Gaza	96,0		Irlanda	99,7	
Lao, RDP	58,0	→	Senegal	72,2	→	Guyana	81,2	←	Moldova	96,0	←	Países Bajos	99,7	
Bangladesh	57,1		Guatemala	71,7	→	Sudán	81,0	←	Santa Lucía	95,9	←	Polonia	99,6	
Burundi	56,4	→	India	71,3	→	Ecuador	80,8		Libano	95,9	→	Malta	99,6	
Nepal	54,8	→	Burkina Faso	71,1	→	Bolivia	80,2	→	Mongolia	95,8	→	Chipre	99,6	
Níger	54,6		Togo	70,2		Congo, Rep.	80,0		Kirguistán	95,7		Reino Unido	99,5	→
Rwanda	51,3	→	Camerún	70,2	←				Armenia	95,6	→	Rep. Checa	99,3	
Etiopía	50,3	→	Tanzanía	70,0	→				Uruguay	95,4		Chile	99,3	
Chad	43,0	←							San Vic. y Granadinas	95,3	→	Bahrein	99,2	
									Albania	95,1	←	Canadá	99,2	→
									Georgia	95,0		Estados Unidos	99,2	→
									Kazajstán	94,9		Corea, Rep.	99,2	
									Argelia	94,8		Estonia	99,2	
									Arabia Saudita	94,7		Eslovenia	99,1	→
									Túnez	94,6	→	Australia	99,1	→
									Jamaica	94,6	→	Letonia	99,0	→
									Venezuela	94,3		Cuba	99,0	
									Dominica	94,3		Kuwait	98,7	→
									Marshall, Islas	94,1		Italia	98,7	
									México	94,0	→	S. Cristóbal y Nevis	98,7	→
									Tonga	94,0		Fiji	98,6	→
									Argentina	93,7	←	Mauricio	98,6	
									China	93,0	→	Jordania	98,6	→
									Granada	92,3	←	Barbados	98,5	→
									Cabo Verde	92,1		Malasia	98,1	
									Turquía	91,6	→	Trinidad y Tabago	98,0	
									Panamá	91,5				
									Irán	91,3	←			
									Azerbaiyán	91,2				
									Botswana	91,1	←			
									Belice	91,0	→			
									Viet Nam	90,0	→			

Referencias: ← Retroceso significativo    ← Retroceso leve    || Estancamiento    → Avance leve    → Avance significativo

general consistente con la situación sanitaria y el desempeño educacional básico de una población.

Los indicadores del ICB llegan a su máximo nivel posible cuando todas las mujeres reciben asistencia médica durante el parto, cuando ningún niño o niña deja de ir a la escuela hasta completar quinto grado y cuando la mortalidad infantil se reduce a la expresión mínima posible de menos de cinco muertes cada mil niños nacidos vivos. Estos indicadores se asocian estrechamente a capacidades que los integrantes de una sociedad deben tener y que se refuerzan mutuamente para posibilitar un mayor logro de desarrollo individual y colectivo. Refieren, en especial, a aquellas capacidades que logran incorporar sus miembros más jóvenes, potenciando de ese modo el desarrollo futuro de los países.

La utilidad del ICB radica en que ha demostrado estar altamente correlacionado con la medición de otras capacidades humanas relativas al desarrollo social de los países. Mediante este índice se puede asignar un valor a cada país y de este modo compararlo con otros o evaluar su evolución en el tiempo.

Un valor de ICB cercano a 100 *no implica necesariamente un nivel elevado* de desarrollo social. Apenas significa que el país logró la cobertura universal de los *requisitos esenciales mínimos* para poder avanzar hacia un bienestar mejor. Es un punto de partida, no de llegada.

### En qué punto del camino se encuentran los países

El ICB 2007 se calculó para 161 países a los que se agrupó en distintas categorías. Las situaciones más graves se concentran en los países con ICB *crítico* (menos de 70 puntos). En la categoría de ICB *muy bajo* (70 a 79 puntos) se encuentran los países que también muestran obstáculos muy considerables para alcanzar el bienestar de la población. Los países con ICB *bajo* (80 a 89 puntos) están en un nivel intermedio de satisfacción de necesidades básicas y su desempeño varía en algunas dimensiones de desarrollo. Los países que han progresado para satisfacer la mayoría o todas las capacidades básicas de su población se ubican en las dos categorías con valores más altos (ICB *medio*, 90 a 97 puntos, y *aceptable*, 98 a 99+ puntos). Como ya se ha señalado, la pertenencia a estos últimos dos grupos no implica un nivel elevado de desarrollo, sino apenas la satisfacción de niveles básicos de bienestar.

### Evolución reciente: brechas cada vez mayores

La evolución de cada país en el ICB desde 2000<sup>3</sup> revela que casi la mitad de los países ha logrado avances. Sin embargo, 54 países (o 34%) han retrocedido.

Los países que más han retrocedido en el ICB son mayoritariamente de África Subsahariana. Algunos países de Asia Oriental y el Pacífico y de América Latina y el Caribe también han sufrido el deterioro de sus capacidades básicas.

3 La variación porcentual entre ICB 2000 e ICB con último dato disponible se agrupó en cinco categorías: retroceso significativo (más de 5%), retroceso leve (entre 5% y 1%), estancamiento (menos de 1% de variación), avance leve (entre 1% y 5%), avance significativo (más de 5%).

## NOTAS TÉCNICAS: ELABORACIÓN DEL ICB POR PAÍS

Indicadores que componen el ICB:

- Porcentaje de inscriptos en primer grado de enseñanza primaria que alcanzan quinto grado
- Mortalidad en menores de 5 años
- Porcentaje de partos atendidos por personal especializado

Para aumentar el conjunto de países con información suficiente para construir el índice se realizaron operaciones de imputación para los indicadores sobre los que se carecía de información. En cada caso, se asignó el valor promedio del indicador en el grupo de pertenencia del país definido por su situación actual en el área temática correspondiente.

El ICB se computó utilizando el promedio no ponderado de los valores originales de los tres indicadores en cuestión (en el caso de mortalidad infantil, hay una transformación lineal previa del indicador). Para simplificar el cálculo, se les asignó igual peso a los tres indicadores.

La Salud Infantil se representa como I1 = (100 - M), tasa de supervivencia hasta los 5 años, donde M es la tasa de mortalidad de menores de 5 años (expresada en porcentaje) o la probabilidad de muerte entre el nacimiento y los 5 años de edad, expresada cada 1.000 nacidos vivos.

La Educación como I2, donde I2 es la tasa de supervivencia escolar o el porcentaje de niños matriculados en primer grado que llegan a quinto grado en el número de años requerido.

La Salud Reproductiva como I3, donde I3 es el porcentaje de partos atendidos por personal especializado (médicos, enfermeras o parteras).

El Índice de Capacidades Básicas para un país en particular se obtiene como promedio simple de los tres componentes:

$$ICB = (I1 + I2 + I3) / 3$$

TABLA 2. Número de países por nivel de ICB actual según evolución desde 2000

	Nivel crítico	Nivel muy bajo	Nivel bajo	Nivel medio	Nivel alto	Total
Retroceso significativo	2	1	4	0	0	7
Retroceso leve	3	2	4	8	0	17
Estancamiento	6	3	5	23	21	58
Avance leve	10	6	3	11	22	52
Avance significativo	3	10	5	4	0	22
Total	24	22	21	46	43	156

TABLA 3. Variación porcentual del ICB por regiones

Región	ICB 2007	Variación porcentual 2000-último dato disponible
América del Norte	99,0	3,6
Europa	98,6	0,8
Asia Central	93,3	1,0
Medio Oriente y Norte de África	91,2	1,3
América Latina y el Caribe	89,5	1,7
Asia Oriental y el Pacífico	88,3	2,1
África Subsahariana	70,6	1,6
Asia Meridional	66,3	4,8

El retroceso ha sido significativo (más de 5% en el valor del ICB) en siete casos. La situación es preocupante, ya que estos países se encuentran retrocediendo desde un nivel de ICB *bajo*, *muy bajo* e

incluso *crítico*. Esto significa que se agrava el rezago de algunos países, aumentando la brecha existente con el resto del mundo (Tabla 2).

## El nivel crítico

Los países con ICB *crítico* presentan graves dificultades en todas las dimensiones del desarrollo social. En promedio, en este grupo de países solo 1 mujer de cada 3 se atiende con personal especializado durante el parto. En Etiopía, el país que presenta la peor situación, solo 5% de los partos cuenta con atención médica especializada. Anualmente mueren, en promedio, 142 de cada 1000 niñas y niños menores de 5 años. Una situación extrema es la de Níger, donde cada año muere 1 de cada 4 menores de 5 años.

Los indicadores educativos muestran un panorama similar. En los países de ICB crítico, poco más de la mitad de los niños que empiezan la escuela permanecen en el sistema educativo hasta llegar a quinto grado. Otros indicadores, como las tasas de matriculación, dan cuenta de las carencias en términos de educación, que comprometen las posibilidades futuras de avanzar hacia niveles dignos de desarrollo.

## Las disparidades regionales

Las regiones del mundo son profundamente desiguales en términos de condiciones de vida. El ICB refleja estas desigualdades. Existe una brecha de gran magnitud entre la región con mayor ICB promedio (América del Norte, con 99) y la región con peor promedio (Asia Meridional, con 66).

La evolución reciente ha sido muy importante en los países de Asia Meridional, región donde se acumulan las mayores carencias en las condiciones de vida según las mide el ICB. Sin embargo, a pesar de este progreso de 4,8% en los últimos años, la situación regional sigue siendo extremadamente crítica (Tabla 3).

Asimismo, la situación de África Subsahariana es crítica en tanto su ICB es de 70,6, al tiempo que la evolución promedial (1,6%) no augura una mejoría rápida.

Las regiones de Asia Central, Medio Oriente y Norte de África, América Latina y el Caribe y Asia Oriental y el Pacífico muestran valores promedio de ICB preocupantes. Esas regiones aún no han alcanzado la satisfacción de sus capacidades mínimas. Las únicas regiones que se encuentran en un nivel alto en este índice son Europa y América del Norte.

## La posta de 2015 y el cronómetro del ICB: muy lejos del punto de partida

Las previsiones muestran un panorama poco alentador si se mantiene el actual ritmo de progreso. Al llegar 2015, los países de Asia Meridional y África Subsahariana apenas alcanzarán promedialmente un nivel *muy bajo*, con un ICB de 73 puntos. Las demás regiones estarán en un nivel *medio*, lejos de alcanzar el nivel *aceptable* (Tabla 4).

Insistiendo en que un nivel *aceptable* de ICB supone condiciones mínimas para partir hacia niveles superiores de desarrollo, resulta preocupante que, al actual ritmo de progreso, África Subsahariana recién estaría en ese '**punto de partida**' hacia 2108. Esto es 93 años después de 2015, la fecha fijada por los líderes del mundo en 2000 para alcanzar metas básicas de desarrollo social.

**TABLA 4. Año en que las regiones alcanzarían un nivel aceptable**

	ICB 2007	ICB 2015	Año en que llegaría a nivel aceptable
África Subsahariana	71	73	2108
Asia Meridional	66	73	2047
Medio Oriente y Norte de África	91	94	2032
América Latina y el Caribe	90	93	2032
Asia Oriental y el Pacífico	88	92	2030
Asia Central	93	95	2030
América del Norte	99		
Europa	99		

## TRES CASOS DE EVOLUCIÓN EN PAÍSES CON ICB CRÍTICO: CHAD, ERITREA Y NEPAL

### CHAD: retroceso dramático (ICB 43; Variación porcentual -14,1%)

Es el país con peor valor en el ICB. La pobreza, la inseguridad alimentaria y la falta de acceso a servicios básicos de salud y educación atentan contra las posibilidades de desarrollo. Más de 500 mil personas se encuentran en situación de inseguridad alimentaria. La tasa de mortalidad infantil figura entre las más altas del mundo. No se ha logrado aumentar la cobertura de inmunizaciones y la crítica situación de niñas y niños se refleja en el porcentaje de menores de 5 años con malnutrición, que alcanzó 37% en 2004. La tasa de mortalidad materna también aumentó en la última década, favorecida por la alta subnutrición de las mujeres embarazadas y la inaccesibilidad de los servicios de salud. En 2004, solo 1 de cada 5 mujeres se atendió con personal de salud al momento del parto, porcentaje menor que una década atrás. A los problemas de acceso a la enseñanza (agravados por la inexistencia de servicios en muchas zonas geográficas), se le agrega una baja tasa de sobrevivencia en el sistema educativo. La sobrepoblación en las escuelas (con un promedio de 70 alumnos por clase) y la insuficiencia de recursos lleva a que 8 de cada 10 tome sus lecciones de pie. El presupuesto para educación se mantiene en alrededor de 2,5% del PBI desde 1995, mientras que el promedio en los países del África Subsahariana es 3,4% (PNUD Chad 2005).

### ERITREA: avances notorios (ICB 66,9; Variación porcentual +16,3%)

La tasa neta de matriculación en la escuela primaria creció de 30% en 1993-95 a 44% en 2001-03, un aumento de 47%. El Programa de Desarrollo del Sector Educativo se centra en la construcción de escuelas, el desarrollo de la currícula, la producción de libros de texto y la capacitación. La tasa de mortalidad infantil cayó de 72 a 48 muertes de cada 1000 nacimientos (entre 1993-95 a 2001-03). El programa de control de la malaria lanzado por el gobierno en 1999 ha sido un importante instrumento para reducir la mortalidad infantil (PNUD Eritrea 2005).

### NEPAL: recuperación con políticas educativas y antidiscriminatorias (ICB 54,8; Variación porcentual +10,5%)

El gobierno ha iniciado varias reformas políticas como programas de becas escolares para niñas, maestras mujeres en las escuelas primarias, exenciones impositivas a mujeres que compran tierras, prohibición de prácticas socioculturales discriminatorias, políticas de discriminación positiva en el aparato burocrático y programas de desarrollo específicos y con tiempos acotados. En 1996, 42% de los nepaleses vivía en la pobreza. Ocho años después (en 2003/2004) la cifra había caído a 31%. Las posibles razones de esta caída fueron el consumo respaldado por remesas, crecientes ingresos en el sector agrícola, el incremento masivo de la población económicamente activa, una rápida urbanización y un incremento de los ingresos no agrícolas (CBS/World Bank 2005, PNUD Nepal 2005).

Asia Meridional, cuyo ritmo de avance es significativamente mayor, recién estaría llegando a ese nivel 47 años después de la Cumbre del Milenio. Y, salvo Europa y América del Norte, ninguna otra región podrá alcanzar

ese nivel mínimo básico antes de 20 años a partir de ahora, si el actual ritmo de avance no mejora. Una carrera con vallas difíciles de superar si los compromisos de la comunidad internacional continúan incumplidos. ■



# © INFORME NACIONAL

## Exclusión, fragmentación y falta de voluntad política



Cuatro de cada cinco personas no participa de ningún sistema de previsión social en salud. Este alto nivel de exclusión se debe a que el sistema está orientado a trabajadores asalariados dependientes, a la evasión del régimen obligatorio y a inequidades determinadas por el nivel de ingreso. A su vez, sólo tres de cada diez adultos mayores disfruta de una jubilación. Una profunda reestructuración del sistema de seguridad social requiere de un amplio pacto entre toda la ciudadanía, y es urgente una serie de medidas a mediano plazo.

**DECIDAMOS, Campaña por la Expresión Ciudadana**  
 Edgar Giménez Caballero  
 César Cabral Mereles

Más de una década atrás las propuestas de reformas de la seguridad social señalaban como principales objetivos el acceso equitativo a los servicios de salud, la cobertura primaria universal y las reformas estructurales (Barreto y Ramírez, 1997). En años siguientes, desde una perspectiva de derechos, informes consecutivos diagnosticaron profundas brechas a causa de la exclusión y la inequidad del sistema y la falta de cumplimiento de compromisos constitucionales e internacionales sobre seguridad social (Amarilla, 2003).

En 2003 Holst diagnosticó como principales problemas de la seguridad social la baja cobertura, la relación entre contribuciones y beneficios, la alta evasión, la discontinuidad de aportes, la creciente informalización del mercado laboral, el déficit financiero, los altos costos y la ineficiencia administrativa, entre otros. Esta situación correspondía en gran medida a problemas históricos y sistémicos locales y a otros compartidos con países latinoamericanos y relativos a las características del empleo y la pobreza creciente.

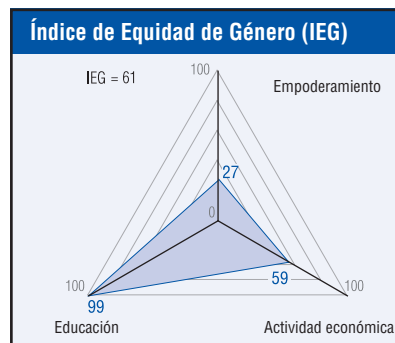
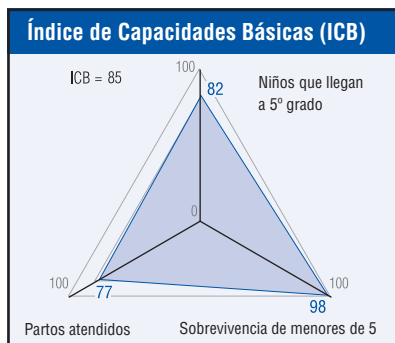
En general, es posible afirmar que todos estos problemas de seguridad social siguen vigentes. Si bien hay que reconocer que en los últimos años hubo avances gerenciales en el sistema de previsión social y sus prestaciones de salud – fundamentalmente en términos de eficiencia – es necesario puntualizar que estos han sido exclusivamente paramétricos y no estructurales.

El presente informe aborda los problemas que persisten como desafíos no resueltos. Analiza datos estadísticos recientes, entrevistas a actores clave de la administración de seguridad social en Paraguay y archivos del Instituto de Previsión Social (IPS).

### Previsión social en salud

#### Mapeo de la desprotección y la inequidad

En Paraguay sólo una de cada cinco personas posee algún tipo de seguro médico. Más precisamente, esto significa que 78,5% de la población no tiene seguro alguno. Tampoco cuenta con ningún seguro de salud 91% de la población rural y 98% de la población más pobre (DGEEC, 2005; OPS, 2003). A partir de datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) es posible afirmar que



estas cifras de desprotección se han mantenido elevadas históricamente, con un discreto incremento de la cobertura del IPS de 10,9% a 12,5% entre 2000 y 2005 (DGEEC, 2005).

Esto se debe básicamente a que el sistema está orientado a trabajadores asalariados dependientes, a la evasión del régimen obligatorio y a inequidades excluyentes determinadas por el nivel de ingreso. En consecuencia, 1.400.000 personas no tienen la posibilidad de cotizar al seguro público de salud pues son trabajadoras y trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados, patrones, campesinos e indígenas (DGEEC, 2005).

Las empleadas domésticas cuentan con un seguro reducido en el IPS. El beneficio es efectivo sólo para 10% de las trabajadoras de la capital (Soto, 2005). El seguro social de las domésticas se inició 1967, pero sólo para riesgos de accidente, enfermedad y maternidad, y están explícitamente excluidas de la cobertura contra contingencias de largo plazo. Quedan expresamente excluidos de la cobertura del servicio social las y los criaditos<sup>1</sup>, las amas de casa, o cualquier otra forma de colocación laboral intrafamiliar en el servicio doméstico (Valiente, 2005).

En los últimos tres años autoridades del IPS han presentado anteproyectos de leyes para incorporar a funcionarios de la administración central y a algunos colectivos independientes, entre ellos los taxistas, obteniendo el reconocimiento internacional por esta propuesta. Sin embargo, el poder legislativo aún no ha considerado estas iniciativas.

El nivel de evasión en el régimen obligatorio se estima en alrededor de 70% (Holst, 2003). En

los últimos tres años se registró un incremento de 33% en los cotizantes directos al IPS, en parte quizás por el sinceramiento de los registros pero por sobre todo debido a la incorporación efectiva de nuevos cotizantes, lo que puede verificarse a través de un incremento en las recaudaciones y el presupuesto del IPS (IPS, 2006).

En términos financieros, cabe señalar que desde la creación del IPS en 1943 hasta la fecha el Estado nunca aportó la parte que le corresponde, convirtiéndose, paradójicamente, en el principal evasor del sistema.

Considerando los aportes a la seguridad social por niveles de ingreso, las desigualdades y exclusión en la cobertura son más marcadas. En el quintil de ingreso más bajo sólo aporta 3,1% de los ocupados, en tanto que en el quintil más alto aporta 22,7% (CEPAL, 2006). El hecho de contar con un seguro médico público o privado no implica necesariamente su utilización. Las diferencias existentes en la utilización de servicios ante una enfermedad por tipo de aseguramiento, ingreso y área señalan desigualdades y exclusión entre los sectores y al interior de los mismos. Si bien las necesidades de atención médica son mayores en el sector rural y en el quintil más pobre, su aseguramiento es considerablemente menor así como el uso del servicio (consulta médica) cuando está disponible.

El gran desafío de la equidad en las prestaciones de salud es, sin lugar a dudas, revertir esta situación.

#### La fragmentación del sistema: un problema estructural

Mientras tanto, el conjunto de las entidades de seguridad social y sus prestaciones constituyen un sistema segmentado de seguridad social, con una

<sup>1</sup> Adolescentes que prestan un servicio doméstico a cambio de casa, comida y (no siempre) educación.

escasa coordinación entre las instituciones y sus principales actores (Flecha *et al.*, 1996).

Los seguros explícitos son cubiertos principalmente por el IPS en el sector público y por empresas de medicina prepaga en el sector privado. La población asegurada en el país (apenas 21,5%) se distribuye en el IPS (12,5%) y en otro tipo de seguros (9%) (DGEEC, 2005). Se estima que en esta última categoría 7% corresponde a la medicina privada y el resto a la sanidad militar, policial, cooperativas y seguros comunitarios (Holst, 2003).

La atención médica de la población con menor poder adquisitivo sin acceso al IPS está cubierta por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSP) como mecanismo de seguro implícito. Sin embargo, hasta 40% de la población sin seguro no acude a la consulta médica pública en caso de enfermedad (DGEEC, 2005).

Si bien en los últimos años han surgido iniciativas de seguros comunitarios en el interior del país, algunos exitosos (como el seguro comunitario de Fram y el seguro de salud integral de Caazapá), estas iniciativas alentadoras son todavía muy reducidas en el contexto del país (Güemes *et al.*, 2005).

El IPS es por antonomasia la institución de seguridad social de Paraguay. En primer lugar, es la única entidad que brinda simultáneamente, a partir de un modelo de reparto, servicios de salud con medicamentos, pensiones, jubilaciones, subsidios por enfermedad, maternidad y accidentes laborales. Segundo, ante ciertos eventos de enfermedad el acceso a un conjunto de prestaciones que contempla el aseguramiento se visualiza como la opción más factible en términos económicos dentro del sistema de seguros explícitos, y en algunos casos como la única opción posible.

El modelo de aseguramiento del IPS se financia por medio de aportes tripartitos del trabajador asalariado (9% del salario o menos, según el perfil), la patronal (14%) y el Estado (1,5%). En el sector privado la cobertura de aseguramiento es más reducida y se orienta a la población con mayor poder adquisitivo. Para alcanzar una extensión de beneficios similares al IPS se requiere de un pago equivalente a 20% y hasta 50% del salario mínimo vigente, de acuerdo a la empresa y al tipo de plan de seguro adquirido. En comparación, y como se mencionó, el sistema previsional público retiene 9%.

A diferencia del IPS, el sector privado no cubre prestaciones en casos de epidemias, enfermedades congénitas, enfermedades preexistentes, alcoholismo, enfermedades psiquiátricas y accidentes. Tampoco cubre hemodiálisis. La utilización de terapia intensiva es cubierta según el plan escogido y rara vez totalmente. La provisión de medicamentos y artículos descartables está prevista de manera muy limitada (varía según el plan y el período en que el seguro exige el pago pero aún no presta el servicio). No incluye quimioterapias, inmunosupresores

ni otras medicinas de alto costo. Como resultado, ciertos eventos de enfermedad aún implican para los asegurados y sus familias un alto gasto en compra de medicamentos y hospitalizaciones (OPS, 2006).

Un fenómeno común es la existencia de cotizaciones simultáneas al IPS y a la medicina prepaga a causa del pluriempleo, la preferencia por la calidad percibida de la atención, la organización y las limitaciones del sector privado en caso de ciertas enfermedades. Sin embargo, en este caso no existe compensación por prestación de servicios.

En términos de desafíos globales, llama la atención que tanto el IPS como las aseguradoras privadas no contemplen el tratamiento de pacientes con VIH/sida, que queda exclusivamente a cargo de PRONASIDA, programa dependiente del MSP con el apoyo de la cooperación internacional y la sociedad civil organizada.

En materia de salud preventiva, de hecho se asume que este rol es exclusivo del MSP. Los seguros explícitos no contemplan, en términos prácticos, actividades de promoción y prevención para sus asegurados. Por ejemplo, el IPS recién previó la compra de anticonceptivos para 2007.

Esta entidad transfiere 1,5% de sus ingresos al MSP para programas preventivos y la erradicación de la malaria. Entre 2003 y 2006 esta cifra había alcanzado alrededor de USD 12 millones (IPS, 2006).

### *Baja calidad de los servicios públicos*

En términos de calidad percibida, los reportes de la prensa local y las quejas de los usuarios sugieren que los servicios del sector público son de menor calidad que los destinados a sectores de mayor poder adquisitivo.

Un reciente estudio del Banco Mundial (2005) sostiene que no existen diferencias significativas entre pobres y ricos en función de un índice que valora interacciones entre médico y paciente (tiempo dedicado, preguntas y revisiones). Contradictoriamente, el mismo estudio señala un desempeño inferior en médicos del IPS (aproximadamente cinco minutos, cinco preguntas y dos revisiones) menos en los establecimientos del sistema de previsión en comparación con los puestos de salud del MSP).

Para mejorar la calidad organizativa, el IPS ha implementado una serie de medidas que incluyen el fortalecimiento de clínicas periféricas, la incorporación de recursos humanos, un sistema informático de gestión con registro único a través de la cédula de identidad y un novedoso sistema de agenda de consultas por vía telefónica. Esta iniciativa iniciada en 2004 se consolidó en 2006, sumando alrededor de 13% del total de consultas agendadas (IPS, 2006). No se ha valorado aún el impacto real de estas innovaciones en los procesos y resultados.

## **El sistema de jubilaciones y pensiones**

### *Segmentación, no reciprocidad y desigualdad de aportes*

En Paraguay funcionan simultáneamente al menos ocho cajas de aportes, siendo las de mayor envergadura la Caja Fiscal para funcionarios públicos dependientes de la administración centralizada y el IPS para trabajadores dependientes del sector privado y empleados de entes descentralizados.

Una medida de inequidad es el tiempo de aporte para la jubilación, que puede variar de 10 años en el caso de la caja parlamentaria a 30 años en el régimen general del IPS para los obreros. También existe variabilidad en la edad requerida, siendo menor para las mujeres del magisterio nacional (40 años) y mayor tanto para hombres y mujeres del régimen general del IPS (60 años).

Es frecuente que un trabajador o trabajadora realice varias actividades para distintos empleadores durante su vida activa, migrando del sistema público al privado o viceversa. Sin embargo, y dado que el sistema legal vigente no permite el reconocimiento de aportes a diferentes cajas, un grupo de los actuales aportantes que sostienen el sistema no obtendrá su jubilación a pesar de haber aportado los años exigidos o un número mayor.

En este sentido, y en atención a las recomendaciones de la OIT y al Convenio de Seguridad Social del MERCOSUR, se ha presentado un anteproyecto de ley que propone la reforma del marco legal vigente a fin de obtener la reciprocidad entre las cajas del sistema previsional y que el trabajador con 65 años de edad tenga el derecho de acceder por el sistema *pro rata tempore* a una pensión de retiro o invalidez (Frutos y Ferreira, 2007).

### *Baja cobertura: la exclusión del modelo*

Tan sólo tres de cada diez adultos mayores están acogidos al beneficio de la jubilación. En 2005 el número de jubilados y pensionados apenas alcanzaba 93.000 personas. Los cotizantes de este sistema segmentado representan apenas 22% de la población económicamente activa (Frutos y Ferreira, 2007).

Las diferencias de acceso a la jubilación por nivel socioeconómico y áreas geográficas son similares a las diferencias en las prestaciones de salud.

El determinante fundamental de la exclusión es sin embargo el modelo orientado exclusivamente a los trabajadores asalariados, que deja fuera de la posibilidad de cotizar a 60% de la población económicamente activa (DGEEC, 2005).

En los últimos tres años iniciativas gerenciales y legales desde el IPS han propuesto ampliar su cobertura tanto para reducir la evasión del régimen obligatorio en el sector privado como para incorporar a segmentos excluidos de la población. Sin embargo, estas iniciativas no fueron aprobadas y en algunos casos ni siquiera tratadas.

## Conclusiones y sugerencias

Si bien se han refrendado y manifestado compromisos con el derecho universal a la seguridad social, en términos prácticos los avances han sido escasos. La escasa cobertura, la exclusión y la inequidad persisten tanto en materia de jubilaciones como de prestaciones de servicios de salud.

Para revertir esta situación los desafíos deben orientarse a reformas estructurales del sistema de seguridad social. Si bien es fácil decirlo, hay que reconocer que el proceso no es sencillo y requiere de la construcción de políticas emanadas de un amplio pacto social entre las y los ciudadanos del país.

En tanto se construye este proceso mayor, no hay razones para postergar medidas intermedias como el reconocimiento recíproco entre las diferentes cajas, la incorporación sistemática de colectivos excluidos, el tratamiento de una decena de proyectos de leyes encajonados en el Congreso, el cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones financieras, la articulación intersectorial de servicios y la implementación de políticas orientadas a sectores de menores ingresos y trabajadores no asalariados.

Más de lo mismo seguirá siendo, inexorablemente, insuficiente. ■

## Referencias

- Amarilla, J.M. (2003). *El estado del derecho a la seguridad social en Paraguay. Derechos Humanos*. Paraguay.
- Banco Mundial (2005). *Prestación de servicios de salud en Paraguay. Una evaluación de la calidad de la atención, y las políticas de recursos humanos y de aranceles para los usuarios*. Paraguay.
- Barreto, C., Ramírez, R. (1997). *Reforma previsional. Elementos de análisis*. CEPRO. Asunción.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso financiamiento y solidaridad* [en línea]. Disponible en: <www.eclac.cl>.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2005). *Resultados de la Encuesta de Hogares 2005. País total* [en línea]. Secretaría Técnica de Planificación. Paraguay. Disponible en: <www.dgeec.gov.py>.
- Flecha, O., Ortellado, J.M., Gaete, R., Martínez, E. y Carrizosa, A. (1996). *Diagnóstico sobre la situación del sector salud en el Paraguay*. CEPRO. Asunción.
- Frutos, C., Ferreira, P. (2007). "El aumento de la protección social del adulto mayor en el Paraguay, mediante el reconocimiento de servicios laborales a la concesión de beneficios jubilatorios empleando el método de prorrata tempore". Instituto de Previsión Social. Paraguay.
- Güemes, A., Villacrés, N. y Kieninger, M. (2005). *Una estrategia para la extensión de la protección social en salud: El seguro de salud integral de Caazapá - Paraguay*. Ministerio de Salud Pública. OPS. Paraguay.
- Holst, J. (2003). *La protección social en Paraguay. Condiciones, problemas, desafíos y perspectivas de los sistemas provisionales*. Secretaría Técnica de Planificación - Presidencia de la República. GTZ. Asunción.
- IPS (Instituto de Previsión Social) (2006). "Documentos de Archivos de la Gerencia de Salud". Asunción.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2003). *Exclusión en salud en países de América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: OPS.
- OPS (2006). *Cuentas de Salud*. Paraguay, octubre.
- Soto, L. (2005). "La situación de las trabajadoras domésticas y el trabajo infantil remunerado" en *Trabajo Doméstico Remunerado en Paraguay*.
- Valiente, H. (2005). "Se necesita muchacha... sin derechos. Las leyes sobre el trabajo doméstico remunerado en Paraguay" en *Trabajo Doméstico Remunerado en Paraguay*.

# ÍNDICE DE EQUIDAD DE GÉNERO 2007

## La inequidad persiste

Los resultados del Índice de Equidad de Género (IEG) 2007 de Social Watch revelan claramente que la riqueza de un país no es precondition de la equidad. Rwanda, uno de los países menos desarrollados del mundo, se ubica en el tercer lugar en el IEG, después de Suecia y Finlandia, gracias a una intensa acción afirmativa, mientras que algunos países de altos ingresos ocupan lugares muy bajos en la tabla. La evolución del índice entre 2004 y 2007 muestra algunos avances globales, pero la tendencia general en todo el mundo es de un progreso lento o ningún progreso. Estados Unidos, país de altos ingresos, se ubica entre los 10 que más han retrocedido. La clave para la equidad está en la voluntad política de los países y no en su poder económico.

### Equipo de Investigación en Ciencias Sociales de Social Watch<sup>1</sup>

La inequidad basada en el género es un fenómeno que trasciende fronteras, culturas, religiones, naciones y niveles de ingreso. Alcanzar la equidad de género es un desafío del mundo moderno pues, aunque sus manifestaciones son diversas, la brecha entre mujeres y varones sigue existiendo en todos los países.

En la mayoría de las sociedades, las desigualdades se manifiestan en las diferentes responsabilidades atribuidas a varones y mujeres, en las actividades que desempeñan, en el acceso a y el control de los recursos y en los procesos de toma de decisiones.

Además de afectar la vida de la población mundial y en particular de las mujeres, que son al menos la mitad, esta brecha incide en el desarrollo económico y social de los países.

### El Índice de Equidad de Género de Social Watch

La equidad de género es un concepto complejo, multifacético y de difícil medición. A fin de contribuir al debate y al monitoreo consistente de la

situación de las mujeres, Social Watch desarrolló un Índice de Equidad de Género. El mismo permite posicionar y clasificar a los países en función de una selección de indicadores relevantes de inequidad de género, escogidos de acuerdo a información disponible y comparable a nivel internacional.

El IEG clasifica 154 países y verifica, de manera concluyente, que en ningún país las mujeres disfrutan de las mismas oportunidades que los varones, que para eliminar las disparidades de género no es necesario que existan elevados niveles de ingreso y que, si bien la situación de las mujeres ha mejorado en algunos aspectos a lo largo de los años, está claro que sus oportunidades en los ámbitos económico y político aún son limitadas.

Las tres dimensiones incluidas en el IEG son: actividad económica, empoderamiento y educación. Los valores posibles del índice se ubican entre 0 y 100, tendiendo a 0 en los países con menor equidad y a 100 en aquellos con mayor equidad.

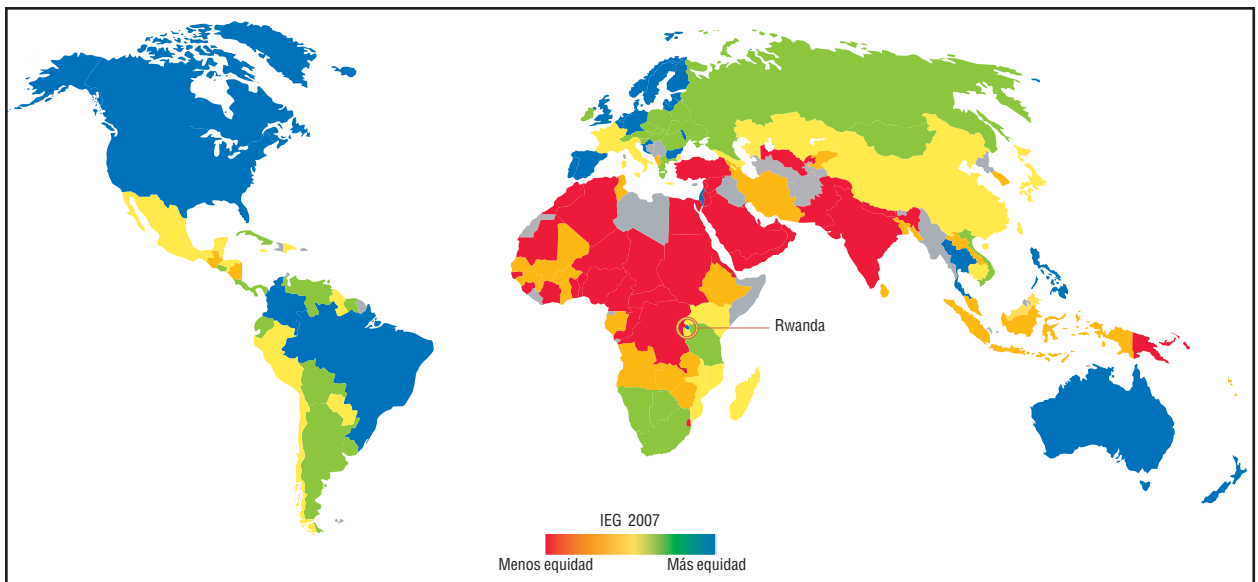
Suecia, Finlandia, Rwanda y Noruega registran los más altos puntajes en el IEG 2007. En estos países existe una menor desigualdad entre mujeres y varones. Han logrado este buen desempeño gracias a la aplicación de políticas activas, sobre todo leyes de cuotas políticas y políticas de equidad en el mercado de trabajo.

El IEG presenta información para 40 países de África Subsahariana, 36 de Europa, 28 de América Latina y el Caribe, 19 de Medio Oriente y Norte de África, 18 de Asia Oriental y Pacífico, 6 de Asia

### Datos clave:

- Actualmente sólo hay 12 mujeres elegidas jefas de Estado o de gobierno, entre un total de aproximadamente 200 jefas y jefes en el mundo.
- Solo 23% de las empresas de la Unión Europea eran propiedad de mujeres en 2004.
- De los 550 millones de trabajadores pobres del mundo, se estima que 330 millones o 60% son mujeres (OIT).
- En 2006, la brecha salarial de género en algunos países se ubicó entre 30% y 40%. Esto significa que las mujeres ganan entre 30% y 40% menos que los hombres.
- De los 17 millones de mujeres entre 15 y 49 años que viven con VIH/SIDA, 98% vive en países en desarrollo (77% en África Subsahariana) (OMS).

<sup>1</sup> Los integrantes del Equipo de Investigación en Ciencias Sociales se detallan en la página de créditos, al inicio del libro.





**TABLA 1. IEG 2007 y evolución porcentual 2004-2007**

País	IEG	Evolución porcentual (2004-2007)	País	IEG	Evolución porcentual (2004-2007)	País	IEG	Evolución porcentual (2004-2007)
Suecia	89	6	Suiza	67	4	Irán	54	
Finlandia	84	5	Venezuela	67	7	Mauricio	54	4
Rwanda	84	18	Belarús	66	8	Indonesia	53	-1
Noruega	83	8	Botswana	66	-10	Lao, RDP	53	-3
Alemania *	80		Costa Rica	66	1	Angola	52	-21
Barbados	80	3	Cuba	66		Bangladesh	52	-9
Dinamarca	79	-3	Mongolia	66	-6	GUI	52	
Islandia	79	5	Suriname	66		Malí	52	2
Nueva Zelanda	78	1	Viet Nam	66	1	Nicaragua	52	-5
España	77	14	Chipre	65	5	Etiopía	51	9
Lituania	77	2	Georgia	65	-4	Gabón	51	-2
Países Bajos	77	6	Mozambique	65	6	Samoa	51	
Australia	76	5	Perú	65	9	Túnez	51	5
Filipinas	76	4	República Dominicana	65	3	Burkina Faso	50	1
Letonia	76	0	Francia	64	1	Gambia	50	-5
Bahamas	75	7	Kazajstán	64	4	Guatemala	50	15
Canadá	75	-2	Maldivas	64		Salomón, Islas	50	
Colombia	75	9	Uganda	64		Santo Tomé y Príncipe	50	
Bélgica	74	9	Burundi	63	5	Cisjordania y Gaza	49	
Bulgaria	74	-4	Italia	63	0	Guinea-Bissau	49	
Estados Unidos de América	74	-7	Azerbaiyán	62	2	Kuwait	49	0
Estonia	74	-1	Belize	62	10	Swazilandia	49	2
Moldova	74	0	Chile	62	1	Argelia	48	4
Reino Unido	74	4	Lesotho	62	12	Djibouti	48	
Brasil	73	4	Madagascar	62	-3	Emiratos Árabes Unidos	48	1
Croacia	73	5	Cabo Verde	61	15	Líbano	48	4
Israel	73	7	Camboya	61	-2	Qatar	48	
Portugal	73	3	China	61	6	Siría	48	5
Tailandia	73	-3	Honduras	61	-3	Camerún *	47	
Austria *	72		Jamaica	61	-3	Congo, RD *	47	
Ecuador	72	17	México	61	1	Jordania	47	2
Eslovenia	72	-1	Paraguay *	61		Níger	47	6
Namibia	72	3	Guyana	60		Turquía	47	-13
Polonia	72	-4	Japón	60	-1	Bahrein	46	1
Tanzania	72		Kenya	60	-3	Egipto	45	-10
Ucrania	72	0	Luxemburgo	60	1	Eritrea	45	-8
Rumania	71	1	Malawi	60	4	Nigeria	45	
Rusia, Fed.	71	-4	San Vicente y Granadinas	60		Congo, Rep. *	44	
Argentina	70	5	Malta	59	8	Nepal	44	7
Eslovaquia *	70		Armenia	58	-5	Omán	43	5
Hong Kong	70		Ghana	58	-3	Arabia Saudita	42	-4
Hungría	70	1	Malasia	58	-10	Marruecos	42	-4
Sudáfrica	70	0	Sri Lanka	58	-5	Pakistán	42	-2
El Salvador	69	10	Zambia	58	5	Benin	41	-4
Irlanda	69	6	Albania	57	-3	Chad	41	-4
Panamá	69	11	Kirguistán	57	-6	India	41	
República Checa *	69		Corea, Rep.	56	-1	República Centroafricana	41	-11
Trinidad y Tabago	69	-1	Fiji	56	4	Togo	41	4
Bolivia	68	6	Santa Lucía	56		Côte d'Ivoire	39	4
Macedonia	68	0	Vanuatu	56		Sierra Leona	39	9
Uruguay *	68		Zimbabwe	56	-1	Yemen	31	11
Grecia	67	6	Senegal	55	3			

\* Para estos países, se calculó el IEG con las brechas de tasas brutas de matriculación primaria y secundaria, a falta de datos sobre las tasas netas. Por motivos metodológicos no se calculó la evolución del IEG en estos casos.  
 NOTA: Para medir la evolución del IEG, se imputaron los valores necesarios para asegurar la comparabilidad.

Central, 5 de Asia Meridional y 2 de América del Norte. En conjunto, estos países representan más de 90% de la población mundial.

El IEG fue construido por primera vez en 2004. Aquí se presenta la evolución para el período 2004-2007, así como el último dato disponible para los distintos países.

### La inequidad, tan actual como global

Analizando los valores generales obtenidos para 2007 puede sacarse una primera conclusión: ¡la brecha de género persiste en todos los países del mundo!

### La equidad como política

Los países nórdicos, que han adoptado medidas afirmativas para equiparar la desigualdad de género, ocupan los primeros lugares en el IEG, mostrando mayores niveles de equidad. Sin embargo, Rwanda se ubica entre los primeros 10, lo que demuestra que no es necesario lograr altos niveles de crecimiento económico o industrialización para implementar políticas activas eficaces a la hora de lograr mayor equidad. Después del genocidio de un millón de personas en 1994, la sociedad civil, el estado rwandés y los actores internacionales hicieron un gran esfuerzo para la reconstrucción del país devastado por la guerra. Las líneas de acción implementadas tomaron en cuenta la equidad de género, dimensión fundamental en un país donde las mujeres debieron desarrollar estrategias para mantener a sus familias, asumir responsabilidades frente a la comunidad y apoyarse entre ellas para soportar las consecuencias físicas y psicológicas del genocidio. Se realizaron muchos esfuerzos para mejorar la condición de las mujeres en términos de independencia económica, de un reparto más equitativo de las responsabilidades entre los sexos, de una mejora de los servicios sociales, de reformas jurídicas y de la protección de las niñas y las adolescentes.

### Geografía de la inequidad

Entre los países que muestran un peor desempeño en términos de desigualdad de género, la mayoría pertenece a África Subsahariana. Los valores del IEG oscilan entre 31 (Yemen) y 89 (Suecia) (Tabla 1).

Si observamos el desempeño regional del IEG (Tabla 3), encontramos que los valores más altos se registran en América del Norte (74), seguidos de Europa (72) y en tercer lugar América Latina y el Caribe (65). En cuarto lugar, se ubica Asia Oriental y Pacífico (62). Las regiones con los valores más bajos en el IEG son, en orden descendente, Asia Central (60), África Subsahariana (54), Asia Meridional (52) y Medio Oriente y Norte de África (48). A su vez, América del Norte es la región que más ha retrocedido en los últimos años. Si bien como región se ubica en los valores más altos del IEG, también es la que más retrocede.

Observando la Tabla 4, diríamos que la riqueza de los países se relaciona con su nivel de desigualdad de género. Sin embargo, los países de ingresos medio altos presentan un IEG promedial superior a aquellos de ingresos altos no pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos (OCDE). Esto puede indicar la pervivencia de estructuras sociales desiguales en países que presentan un importante crecimiento económico, como por ejemplo muchos de los árabes. El dato sugiere que la modificación de estas situaciones de inequidad no descansa principalmente en el desarrollo económico, sino en la transformación de las pautas culturales y de distribución del poder.

### Educación y empoderamiento: aspectos decisivos

Entre los 10 países con los valores más altos en el IEG, la situación más equitativa se presenta en educación, donde (exceptuando Rwanda) los valores son 100 (equidad perfecta) o próximos a esa cifra (Tabla 5). En los países en peor situación, la dimensión más inequitativa es el empoderamiento, que

## EL CASO DE RWANDA: EL PODER DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA

¿Por qué Rwanda ocupa una posición tan avanzada en el IEG? Este lugar destacado, que puede resultar sorprendente, por tratarse de un país pobre africano, se vincula a la reciente implementación de políticas de acción afirmativa. Se trata de normas legales, a veces de carácter constitucional, diseñadas para promover cambios en factores sociales incluso estructurales.

Algunos de los rápidos cambios de los últimos años en este país han sido los siguientes: se destinaron a mujeres 30% de los cargos vinculados a la toma de decisiones; se asignaron fondos locales y se otorgaron microcréditos a proyectos productivos liderados por mujeres; a partir de 2003 el Art. 187 de la nueva Constitución rwandesa formalizó estructuras de promoción de la equidad como el Consejo Nacional de la Mujer; se creó una Oficina de Monitoreo de Género, con el propósito de facilitar la participación pública de las mujeres y que los impulsos de desarrollo generen beneficios igualitarios entre los sexos.

Estos cambios hicieron que una gran cantidad de dirigentes políticas emergiera a la vida pública. En la cámara de diputados, el número de cargos ocupados por mujeres creció hasta 48,8%. Asimismo, hubo un importante incremento de la participación femenina en el gabinete ministerial y en los gobiernos locales.

La conclusión más interesante es que no es necesario lograr un alto desarrollo económico para tomar medidas efectivas para reducir la inequidad de género.

**TABLA 2. Valor de los indicadores que componen el IEG: Rwanda, 2004 y 2007**

Empoderamiento					
Brechas de género	Brecha de profesionales y técnicos	Brecha de gerentes y directivos	Brecha de parlamentarios	Brecha ministerial	Brecha en empoderamiento
2004	sin dato	sin dato	96	05	50
2007	sin dato	sin dato	95	67	81
Actividad económica					
Brechas de género	Brecha de tasa de actividad		Brecha de ingresos	Brecha en actividad económica	
2004	88		sin dato	88	
2007	95		74	85	
Educación					
Brechas de género	Brecha de alfabetismo	Brecha de matriculación primaria	Brecha de matriculación secundaria	Brecha de matriculación terciaria	Brecha en educación
2004	96	89	sin dato	50	78
2007	98	100	sin dato	62	87

**TABLA 3. Promedio de IEG según regiones**

Regiones	IEG
América del Norte	74
Europa	72
América Latina y el Caribe	65
Asia Oriental y Pacífico	62
Asia Central	60
África Subsahariana	54
Asia Meridional	52
Medio Oriente y Norte de África	48

**TABLA 4. Promedio de IEG según nivel de ingreso de los países**

Grupos de países según ingreso	IEG
Países de ingresos altos	73
Países de ingresos medio-altos	64
Países de ingresos altos (no OCDE)	62
Países de ingresos medio-bajos	60
Países de ingresos bajos	54

**TABLA 5. Valores de las dimensiones del IEG, 10 países más equitativos**

País	Educación	Actividad Económica	Empoderamiento	IEG
Suecia	100	84	84	89
Finlandia	100	79	75	84
Rwanda	87	85	81	84
Noruega	100	81	67	83
Alemania	99	67	75	80
Barbados	100	83	58	80
Dinamarca	100	79	59	79
Islandia	99	79	58	79
Nueva Zelanda	100	76	57	78
Países Bajos	100	70	63	77

**TABLA 6. Valores de las dimensiones del IEG, 10 países menos equitativos**

País	Educación	Actividad Económica	Empoderamiento	IEG
Arabia Saudita	96	19	13	42
Pakistán	74	34	19	42
Marruecos	85	29	12	42
Benin	52	56	16	41
República Centroafricana	43	70	11	41
Togo	57	50	17	41
Chad	39	75	9	41
Sierra Leona	52	53	14	39
Côte d'Ivoire	62	38	17	39
Yemen	52	35	7	31

revela situaciones como las de Yemen, donde el valor es 7 (Tabla 6).

### Una evolución casi insignificante

La tendencia general del periodo 2004-2007 muestra que la evolución en materia de equidad de género fue muy poco significativa o que no existió progreso alguno.

Tres regiones registraron progresos. En primer lugar, América Latina y el Caribe, seguida de Europa y Medio Oriente y Norte de África, aunque este avance fue en todos los casos inferior a 6%. Las regiones de Asia Oriental y Pacífico y África Subsahariana sufrieron variaciones casi insignificantes. Por último, tres regiones han retrocedido en el IEG: Asia Meridional, Asia Central y América del Norte. En América del Norte se registró el retroceso más importante con respecto a la equidad de género, fundamentalmente porque Estados Unidos cayó 7% en el IEG (Tabla 7).

### Ingresos y equidad no guardan relación directa

Al observar la variación según el nivel de ingresos, se advierte que los países de ingresos bajos no han avanzado. Sin embargo, las diferencias entre los países con ingresos altos, medios y medio bajos no son significativas, lo que confirma que la relación entre el ingreso de los países y la equidad de género no es directa (Tabla 8).

En el grupo de los 10 que más retrocedieron se encuentran países de ingresos bajos, medio bajos, medio altos y altos, como Estados Unidos. Midiendo

**TABLA 7. Variación porcentual del IEG según región geográfica (2004-2007)**

Región	IEG 2004 - 2007: Variación porcentual
América Latina y el Caribe	5%
Europa	3%
Medio Oriente y Norte de África	2%
África Subsahariana	1%
Asia Oriental y Pacífico	-0,3%
Asia Meridional	-3%
Asia Central	-3%
América del Norte	-4%

**TABLA 8. Variación porcentual del IEG según grupos de ingresos (2004 - 2007)**

Grupos de ingresos	IEG 2004 - 2007: Variación porcentual
Ingresos altos	3%
Ingresos altos (no OCDE)	3%
Ingresos medio-altos	1%
Ingresos medio-bajos	3%
Ingresos bajos	-0,3%

la variación en términos porcentuales, los países que más avanzaron en el periodo fueron Rwanda, en primer lugar, seguida de Ecuador, Cabo Verde y Guatemala. ■

## NOTAS TÉCNICAS: ELABORACIÓN DEL IEG

### 1. Dimensiones e indicadores

- Empoderamiento (% mujeres en cargos técnicos, % mujeres en cargos de dirección y gobierno, % mujeres parlamentarias, % mujeres en cargos ministeriales).
- Actividad económica (brecha ingresos, brecha de tasas de actividad).
- Educación (brecha tasa alfabetización, brecha tasa matriculación primaria, brecha tasa matriculación secundaria, brecha tasa matriculación terciaria).

### 2. Brechas

Para construir las brechas en los indicadores que no lo eran originalmente, se realizaron dos transformaciones. En primer lugar, se calcularon los porcentajes correspondientes a los hombres, por diferencia con los de mujeres:

- % hombres en cargos técnicos,
- % hombres en cargos de dirección y gobierno,
- % hombres parlamentarios,
- % hombres en cargos ministeriales.

En segundo lugar, se calculó para cada país el peso de la población femenina en relación a la masculina para los grupos etarios pertinentes (mayores de 19 años, excepto para el indicador de activos, para el cual se tomaron los mayores de 14 años).

Peso población femenina = % población femenina / % población masculina

Se calculó la brecha para cada indicador, en cada país, con las tasas femeninas en el numerador y las masculinas en el denominador, ponderando por el inverso del peso de la población femenina.<sup>1</sup>

% tasa femenina \* (peso población femenina)<sup>-1</sup> / % tasa masculina

### 3. Construcción de los componentes del índice en cada dimensión

Para cada dimensión se calculó el promedio de los indicadores de brecha, no asignándoles valores a los países que tuvieran información para menos de la mitad de los indicadores de la dimensión.

### 4. Construcción del índice

El índice se calculó como promedio simple de los valores obtenidos en las tres dimensiones (en cada una, promedio de las brechas correspondientes).

<sup>1</sup> El valor 0 se recodificó como 0,01, para permitir la manipulación algebraica. En el otro extremo, se recodificaron todos los valores mayores a 1 como 1, ya que este es el límite normativo propuesto de acuerdo al objetivo del índice.

# Cifras irreales e insuficientes

TENDENCIAS EN LA ASISTENCIA OFICIAL AL DESARROLLO (% INB) <sup>A</sup>								
Asistencia Oficial al Desarrollo Neta de países desarrollados (CAD) y organizaciones multilaterales a países en desarrollo								
	1989-1990 PROMEDIO <sup>B</sup>	1994-1995 PROMEDIO	2001	2002	2003	2004	2005	2006 PRELIMINAR
Alemania	0,42	0,32	0,27	0,27	0,28	0,28	0,36	0,36
Australia	0,36	0,34	0,25	0,26	0,25	0,25	0,25	0,30
Austria	0,16	0,22	0,34	0,26	0,20	0,23	0,52	0,48
Bélgica	0,46	0,35	0,37	0,43	0,60	0,41	0,53	0,50
Canadá	0,44	0,40	0,22	0,28	0,24	0,27	0,34	0,30
Dinamarca	0,94	0,99	1,03	0,96	0,84	0,85	0,81	0,80
España	0,17	0,26	0,30	0,26	0,23	0,24	0,27	0,32
Estados Unidos de América	0,18	0,12	0,11	0,13	0,15	0,17	0,22	0,17
Finlandia	0,64	0,31	0,32	0,35	0,35	0,37	0,46	0,39
Francia	0,60	0,58	0,31	0,37	0,40	0,41	0,47	0,47
Grecia			0,17	0,21	0,21	0,16	0,17	0,16
Irlanda	0,16	0,27	0,33	0,40	0,39	0,39	0,42	0,53
Italia	0,36	0,21	0,15	0,20	0,17	0,15	0,29	0,20
Japón	0,31	0,28	0,23	0,23	0,20	0,19	0,28	0,25
Luxemburgo	0,20	0,38	0,76	0,77	0,81	0,83	0,82	0,89
Noruega	1,11	0,94	0,80	0,89	0,92	0,87	0,94	0,89
Nueva Zelanda	0,22	0,23	0,25	0,22	0,23	0,23	0,27	0,27
Países Bajos	0,93	0,79	0,82	0,81	0,80	0,73	0,82	0,81
Portugal	0,24	0,29	0,25	0,27	0,22	0,63	0,21	0,21
Reino Unido	0,29	0,30	0,32	0,31	0,34	0,36	0,47	0,52
Suecia	0,93	0,86	0,77	0,84	0,79	0,78	0,94	1,03
Suiza	0,31	0,35	0,34	0,32	0,39	0,41	0,44	0,39
TOTAL CAD	0,32	0,28	0,22	0,23	0,25	0,26	0,33	0,30

**Notas:** A: Desembolsos netos en precios y tipos de cambio corrientes. B: Incluye condonación de deudas asociadas a la AOD en 1990, a excepción del total de CAD. **Fuente:** OCDE, Base de datos en sitio web ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)), Mayo 2007.

**Asistencia Oficial al Desarrollo (% del INB):** Desembolsos netos de préstamos y subsidios otorgados a países y territorios que figuran en la parte I de la Lista de Receptores de Ayuda al Desarrollo para el Desarrollo (CAD) (a) realizados por el sector oficial, (b) con el objetivo fundamental de promover el desarrollo económico y el bienestar, (c) otorgados en términos financieros concesionales (si se trata de un préstamo, al menos con un 25% de componente de subvención). Incluye, además de los flujos financieros, la Cooperación Técnica. Se excluyen subsidios y préstamos para propósitos militares. Pagos por transferencias a privados (por ejemplo, pensiones, reparaciones o pagos de seguros) generalmente no se incluyen. Expresado como porcentaje del ingreso nacional bruto (INB).

Los países ricos se comprometieron desde la década de 1970 (y ratificaron esta idea en el noveno compromiso de la Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague, en 1995) a dedicar a la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) el 0,7% de su producto bruto interno (PBI), luego sustituido por el 0,7% de su ingreso nacional bruto (INB). La mayoría de los países no han alcanzado esta cifra. Sólo Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia dedican al menos 0,7% de su INB a la AOD. El total de los montos aportados por los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) no llega siquiera a la mitad de lo comprometido. En 2006, el porcentaje global significó sólo 0,25% del INB de esos países. La brecha entre las promesas y la ayuda efectiva es de USD 100.000 millones anuales.

En los últimos años, además, se han comenzado a computar montos asignados a los progra-

mas de alivio de deuda como ayuda al desarrollo, lo que distorsiona el concepto y eleva artificialmente el monto de la asistencia otorgada. Más allá de la utilidad que tenga el alivio de deuda para los países, no pueden compararse las condonaciones (que de todos modos suelen ser vistas por los acreedores como deudas con alto riesgo de no ser cobradas) con flujos efectivos de capital. Los aportes para alivio de deuda no son fondos adicionales que puedan dedicarse a ampliar los programas de desarrollo. Por lo tanto, las cifras de ayuda real son menores de lo que presentan los países. A esta distorsión se suma que, según la OCDE, en 2007 la ayuda decaerá, porque disminuirán los programas de alivio de deuda que se computan como ayuda.

Las promesas con respecto a la AOD están lejos de ser cumplidas. Y, en todo caso, la ayuda no es una solución mágica para el desarrollo. Como han dicho voces críticas, los millones donados “no son

suficientes para aliviar los enormes desequilibrios del orden económico mundial, en el que las materias primas exportadas desde los países en desarrollo han perdido más de 50% de su valor comercial en los últimos 15 años (y) por cada dólar de esta ayuda, los bancos se quedan con otros tres en pagos de intereses de la deuda externa del Tercer Mundo, por lo que los países pobres incluso acaban pagando a los ricos más de lo que reciben.”<sup>1</sup>

1 <[www.canalsolidario.org](http://www.canalsolidario.org)>

## El riesgo que corren los más pobres: El enfoque del Banco Mundial sobre seguridad social

Antonio Tricarico  
Campagna per la riforma della Banca Mondiale

A partir de la década de 1980 las reformas estructurales promovidas por el Banco Mundial han trasladado sistemáticamente el equilibrio del riesgo social de las instituciones estatales a la espalda de las personas. A modo de ejemplo, el objetivo político del Banco Mundial de priorizar la reestructura y el desarrollo del sistema financiero apunta cada vez más a la reforma de las instituciones de seguridad social públicas, lo que implica la privatización de los sistemas de pensiones a la vejez.

El argumento que motivó este viraje fue presentado en un libro decisivo del Banco Mundial sobre la reforma del sistema de pensiones publicado en 1994, *Envejecimiento sin crisis*. El título da a entender que el aumento de los años de vida a causa del incremento de la riqueza y los avances de las tecnologías médicas impondrá una carga insostenible a los países si no modifican radicalmente sus sistemas de seguridad social. La falta de evidencias que apoyen esta premisa básica no ha impedido que *Envejecimiento sin crisis* sea extremadamente útil a los grupos políticos que tienen interés en privatizar los sistemas de seguridad social en todo el mundo.

Diez años después de hacer teoría con su criterio extremo sobre la reforma de las pensiones en

*Envejecimiento sin crisis*, el Banco Mundial realizó una evaluación preliminar de su experiencia en materia de reformas de los sistemas de pensión en América Latina y encontró algunos resultados sorprendentes. Guillermo Perry, economista principal del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, admitió abiertamente que "...es prematuro decir que las reformas fueron exitosas, dado que no lograron extender la cobertura de la seguridad social a un segmento más amplio de la sociedad y así la pobreza en la vejez sigue siendo una amenaza para los ciudadanos de la región". Además, el estudio del Banco Mundial señaló que "durante su vejez, más de la mitad de los trabajadores [están excluidos] de tan siquiera el símil de una red de seguridad".

Para contrarrestar las críticas a la uniformidad del enfoque y dar respuesta a las preocupaciones acerca de las limitaciones en materia de cobertura de los sistemas de protección social formales y semi-formales de carácter contributivo, el Banco Mundial conceptualizó su nuevo criterio de la protección social bajo la denominación de gestión social del riesgo (GSR). Este enfoque se ha presentado como cumpliendo una función dual: proteger

el sustento básico y promover la aceptación del riesgo. Poniendo énfasis en el doble papel de los instrumentos de gestión del riesgo, la GSR apunta a empoderar a los sectores crónicamente pobres con una mayor capacidad para mitigar los riesgos previstos del mercado laboral y del no laboral a través de un mayor acceso a una gama diversificada de bienes, alentando simultáneamente una mayor actitud (empresarial) de aceptación del riesgo.

En general, la preocupación acerca de la GSR, y en particular de su deseo explícito de limitar aún más el alcance de la seguridad social formal, es que habrá una mayor cantidad de personas que pasarán a depender cada vez más de mecanismos públicos paliativos del estilo de las 'redes de seguridad'. Sin duda, un sistema efectivo de gestión social del riesgo debería reducir la necesidad de estrategias paliativas, y no incrementarlas.

Con la posible excepción de los verdaderamente indigentes, podría llegar a considerarse que la pobreza crónica no solamente no merece ayuda sino que está fuera de toda posibilidad de ayuda. Una visión tan inaceptable socava estructuralmente el concepto de que la protección social es un derecho fundamental de todos los ciudadanos. ■

## El derecho a la seguridad social: ¿Puede ser llevado a los tribunales?

Christian Courtis<sup>1</sup>  
Comisión Internacional de Juristas

El derecho a la seguridad social ha sido tratado por tribunales y órganos internacionales y regionales competentes para recibir comunicaciones, peticiones o denuncias – en su mayoría para considerar presuntas violaciones de derechos catalogados a priori como derechos civiles y políticos. Esto ha sido posible mostrando la interconexión entre el derecho a la seguridad social y otros derechos y principios.

Por ejemplo, el derecho a la seguridad social puede ser protegido a través del derecho a la propiedad. Así, ya en 1971 la ahora extinta Comisión Europea de Derechos Humanos, sostenía que "si bien el derecho a una pensión no está incluido en esos términos en el Convenio [Europeo de Derechos Humanos], la realización de contribuciones obligatorias a un fondo de pensiones puede, en ciertas circunstancias, crear un derecho de propiedad sobre una parte de ese fondo, y ese derecho puede ser afectado por la manera en que tal fondo es distribuido". La Corte Europea de Derechos Humanos ha confirmado esta línea de interpretación en numerosos casos.

Varios casos han sido amparados en la Corte Europea y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante el derecho a las garantías judiciales y a un recurso judicial efectivo. La Corte

Interamericana, en el caso de los *Cinco Pensionistas v. Perú*, aplicó el Art. 25 (derecho a la protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En ese caso, la Corte Interamericana decidió que el incumplimiento del Estado peruano de las sentencias judiciales que ordenaban pagar las pensiones de acuerdo a las pretensiones de los reclamantes durante un período de ocho años, constituyó una violación al derecho a la tutela judicial efectiva.

Por su parte el Comité de Derechos Humanos – órgano de supervisión del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) – ha tenido en varios casos la oportunidad de considerar alegaciones sobre la violación del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación.

En dos casos ya clásicos de su jurisprudencia, *Zwaan de Vries v. Países Bajos* y *Broeks v. Países Bajos*, el Comité decidió que la legislación holandesa sobre compensaciones por desempleo discriminaba a las mujeres casadas, dado que les imponía condiciones para su otorgamiento no requeridas para el caso de los hombres casados en la misma situación. El Comité sostuvo que el tratamiento diferente sobre la base del género constituía una violación del Art. 26 del PIDCP.

Por último, cabe delimitar aquellos aspectos del derecho a la seguridad social que resultan mal captados o excluidos de estos tipos de protección indirecta, y que se verían beneficiados por el establecimiento y desarrollo de mecanismos de justiciaabilidad directa. Primero, una clara determinación de las contingencias que deberían ser cubiertas ofrecería un parámetro importante para detectar incumplimientos y lagunas en la materia. Segundo, el establecimiento de parámetros de adecuación o suficiencia de los beneficios. El desafío de esta noción es la de ligar la acción positiva del Estado en la materia con parámetros mensurables, en relación por ejemplo a la satisfacción de necesidades básicas o alimentarias. Tercero, la prohibición de retroceso en materia de derechos sociales. De acuerdo con este principio, el Estado no puede empeorar el contenido ya reconocido de esos derechos. ■

<sup>1</sup> Director del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comisión Internacional de Juristas, Ginebra. Profesor adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, y profesor invitado del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).



---

## Salud sexual y reproductiva: Un derecho de mujeres y hombres

Joyce Haarbrink  
Marie Stopes International

---

En 1994, 179 jefes de Estado y de gobierno se reunieron en El Cairo en ocasión de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) y adoptaron un Programa de Acción. Los signatarios reconocieron que los varones y las mujeres tienen el derecho de estar informados y tener acceso a métodos de planificación familiar de su preferencia que sean seguros, eficaces, asequibles y aceptables, en tanto no sean contrarios a la ley. Esta decisión fue un hito para las cuestiones demográficas, ya que la política evolucionó del “control demográfico” al reconocimiento del *derecho* de hombres y mujeres a una vida sexual saludable y satisfactoria.

En 2007, 13 años después del Programa de Acción de la CIPD en muchas partes del mundo las mujeres todavía no pueden ejercer sus derechos sexuales y reproductivos y sufren las consecuencias: cada minuto muere una mujer por causas relacionadas con el embarazo; esto significa que todos los años hay 529.000 muertes, 68.000 de las cuales son el resultado de abortos inseguros. Entre

125 y 200 millones de personas querrían poder controlar su fertilidad, pero no utilizan anticonceptivos (“necesidades no satisfechas”). Si se pudiera acceder de manera suficiente a los anticonceptivos se salvarían anualmente 1,5 millones de vidas. Se estima que cada año dan a luz 2,2 millones de mujeres embarazadas infectadas con VIH/sida. Aproximadamente 700.000 recién nacidos contraen VIH/sida de sus madres durante el embarazo, el trabajo de parto, el parto o el amamantamiento.

Una de las razones de esta situación es que no se han alcanzado las metas de financiamiento indicadas por el Programa de Acción y de hecho la financiación para la salud y derechos sexuales reproductivos (SDSR) ha bajado. A fines de la década de 1990 la pandemia del VIH/sida captó la atención mundial y se desviaron flujos de financiamiento de la SDSR para dar respuesta a la nueva amenaza. Es esencial maximizar la eficacia de la movilización de recursos y alcanzar una complementariedad sinérgica de las dos estrategias.

En 2000, 189 jefes de Estado y de gobierno se comprometieron con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Si bien los ODM incluyen la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, la reducción de la mortalidad infantil, el mejoramiento de la salud materna y el combate del VIH/sida, la malaria y otras enfermedades, la SDSR no se menciona en absoluto. Sin embargo, la SDSR tiene impacto prácticamente en todos los ODM.

Debe dejarse en claro no solamente que el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva son una de las formas más convenientes en la relación costo-eficacia de reducir la mortalidad materno-infantil (beneficios médicos), sino que también tiene un impacto enorme en la vida personal de la mujer y su empoderamiento social y económico. En última instancia, también beneficia a la economía de un país, pero, lo que es más importante, tener una vida sexual y reproductiva saludable y satisfactoria es un derecho fundamental del ser humano. ■

---

## Tendencias de la población en el siglo XXI: ¿Ancla o bono demográfico?

Daniel Ciganda  
Secretariado de Social Watch

---

Así como la urbanización y la disminución acelerada de la fecundidad fueron los procesos demográficos que caracterizaron al siglo XX, el siglo XXI enfrenta los desafíos planteados por dos fenómenos demográficos que están ocupando (o deberían ocupar) gran parte de la atención de analistas y encargados del diseño de políticas: el envejecimiento poblacional y las migraciones.

La previsión (o experiencia concreta) de los procesos de envejecimiento ha desatado una serie de preocupaciones y conjeturas poco optimistas acerca de la viabilidad de los sistemas de salud y de seguridad social que en muchos países ha servido como argumento para emprender reformas de los sistemas basados en la solidaridad intergeneracional hacia sistemas basados en el ahorro individual.

Los argumentos que han motivado varias de las reformas en los sistemas de seguridad social olvidan que cualquier tipo de sistema requiere del crecimiento económico para su sostenibilidad; y que considerar los efectos del envejecimiento exclusivamente

como ‘cargas’ es olvidar que los aumentos en la esperanza de vida son acompañados por aumentos en los años de vida saludables y activos. Tampoco existen argumentos válidos para asegurar que los aumentos en la productividad no puedan compensar los mayores costos en el sistema de pensiones como lo han hecho hasta ahora los países desarrollados.

Es más, algunos investigadores han planteado la posibilidad de un ‘segundo bono demográfico’ asociado al proceso de envejecimiento. La idea básica es que siempre y cuando el aumento de la edad de retiro se traduzca en un mayor ahorro por parte de los individuos, el Estado o las empresas, la inversión posterior de ese capital para solventar el consumo en los años no activos hará crecer la economía más rápido que en caso de no existir ese ahorro. Si bien esta es una idea interesante en tanto presenta un posible efecto positivo del envejecimiento, en las condiciones actuales las posibilidades de ahorro de la mayor parte de la población mundial son más que limitadas. De hecho, proyecciones más realistas sobre la capacidad de ahorro privado han servido

para fundamentar la necesidad de una pensión universal a la vejez.

En definitiva, la capacidad de predecir los escenarios futuros no debería conducir a la adopción de medidas desesperadas basadas en los pronósticos más pesimistas, sino a la búsqueda de alternativas viables y fundamentadas que promuevan las condiciones para aprovechar las potencialidades ya sea del primer o segundo bono demográfico. Cuales sean las medidas más adecuadas dependerá no solo de la etapa de la transición en la que se encuentre el país o región sino también de otro serie de factores contextuales, por lo que las propuestas sólo pueden provenir de análisis detallados de las situaciones nacionales y regionales, como los que pueden encontrarse en los capítulos nacionales del Informe Social Watch 2007. En definitiva, si bien la predicción de las tendencias de la población en el mediano y largo plazo es un insumo fundamental para la planificación, la forma en que éstas se traduzcan en oportunidades u obstáculos al desarrollo sigue siendo un problema de políticas. ■

## Protección social de las personas mayores: Un plan de acción

Susanne Paul y Alischa Kugel  
Global Action on Aging

La revolución de la longevidad ha llegado. Según proyecciones de la ONU, habrá casi 2.000 millones de personas mayores de 60 años para el año 2050. Las personas de la tercera edad superarán la población infantil, lo cual es un hecho sin precedentes en la historia de la humanidad.

El envejecimiento demográfico es un hito humano que refleja una mejor salud y nutrición públicas, pero el cambio saca a luz nuevos problemas para las políticas de Estado. En particular, está la cuestión de cómo las personas de edad se sostienen luego del período de trabajo activo.

Las personas mayores se encuentran entre las más pobres del mundo por varios motivos. Habiendo trabajado por su subsistencia o por salarios muy bajos, pocas personas de edad cuentan con ahorros u otros recursos propios para la vejez. Tampoco tienen acceso a las prestaciones de protección social derivadas del trabajo. Asimismo, es posible que padezcan discapacidades visuales o auditivas que limiten su capacidad para el trabajo. Las viudas en la tercera edad están especialmente sujetas a la desaprobación y la discriminación de sus comunidades.

En abril de 2002 la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, de la ONU, trató en Madrid el problema de cómo se le puede asegurar a la gente mayor un medio de vida digno. En las negociaciones del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento (PAIM), los gobiernos de 159 países apoyaron los 'objetivos' políticos, pero se negaron a aceptar los compromisos vinculantes. En consecuencia, el convenio tiene escasa fuerza jurídica, aunque fija normas y ofrece importantes ideas políticas originales.

Los cinco años de experimento del PAIM sacaron a la luz útiles iniciativas programáticas y alertaron a algunos países acerca del potencial de su población de edad. En 2002, Bolivia decidió desarrollar mejores estadísticas acerca de la edad y el género para que su régimen de pensiones sociales funcionara con más equidad. En 2003, Uganda se comprometió a desarrollar un sistema de pensiones sociales y dictaminó que todos los departamentos del Estado deben prestar atención a la nutrición y la salud de las personas de la tercera edad. Tanzania fijó la meta de extender las pensiones sociales a 40% de sus ciudadanos y ciudadanas de mayor edad. Las campañas

de las ONG ayudaron a fomentar esos avances. En 2005, un grupo de monitoreo de las personas mayores en Bangladesh responsabilizó al gobierno por no cumplir con el pago de la Asignación a la Vejez a todas las personas de la tercera edad con derecho a recibirla. En consecuencia, el gobierno extendió el pago a 300.000 personas mayores adicionales.

No obstante, queda mucho por hacer.

Aunque el proceso de revisión de la ONU es débil, la crisis mundial de la pobreza obligó a adoptar un cambio político hacia la protección social, tanto entre los gobiernos como entre las instituciones intergubernamentales. En este contexto, la ONU podría desarrollar políticas para la protección universal de las personas mayores. Los gobiernos incluso podrían autorizarlo en un nuevo acuerdo vinculante. Ese objetivo se lograría con una Convención de la ONU para las Personas de la Tercera Edad. Una vida sana y longeva, con acceso a la subsistencia y la atención médica, debería ser posible para todos. La Convención podría avanzar mucho en este sentido si utiliza como modelo las recomendaciones sobre protección social del Plan de Madrid. ■

## Cómo implementar un sistema global de pensiones y subvención juvenil

Robin Blackburn<sup>1</sup>

Las pensiones de vejez universales y financiadas por el Estado han sido un medio popular y efectivo para reducir la pobreza y extender la ciudadanía social en todos los estados desarrollados. En la era de la globalización está bien que la pensión de vejez (un instrumento aplicado y probado para proteger el sustento de las personas mayores) se aplique en el ámbito internacional por medio de una pensión modesta que se pague a todas las personas de la tercera edad en el planeta.

Muy pocos países tienen los mecanismos adecuados para responder a la necesidad creciente que habrá en el futuro de cuidar y apoyar a las personas de la tercera edad. En el mundo en desarrollo y en los países más pobres los mayores suelen estar inmersos en la pobreza absoluta o extrema, mientras en los países ricos padecen una pobreza relativa. Hoy la mayoría de los viejos son pobres; mañana la mayoría de los pobres podrían ser viejos.

En la actualidad existen aproximadamente 560 millones de hombres y mujeres de la tercera edad en todo el mundo, o sea personas mayores de 65 años en los países desarrollados y mayores de 60 en el mundo en desarrollo. La incorporación de una pensión mundial de un dólar diario en los próximos años costaría aproximadamente USD 205.000 millones

por año, o sea 20% del costo proyectado de la guerra de Estados Unidos en Iraq.

Aunque debemos ayudar a las personas de la tercera edad, sería sensato extender esa misma ayuda a otros grupos etarios que suelen quedar excluidos: los y las jóvenes. Hoy la mitad de los y las jóvenes entre 16 y 24 años padece desempleo (sin trabajo y sin recibir educación) y, por lo tanto, corre un riesgo especial de estar en la pobreza tanto ahora como en el futuro.

Que toda persona joven pudiera recibir USD 1.500 con fines de enseñanza y capacitación al cumplir los 17 años tendría un costo muy similar a la pensión mundial de un dólar por día. Pero la interrogante sigue en pie: ¿cómo se puede financiar la ayuda financiera a las generaciones 'excluidas'?

Para recaudar los fondos necesarios de la pensión mundial (y un poco más para los costos administrativos) se necesitará un esfuerzo importante. Los instrumentos fiscales que se adopten deberán estar relacionados con el funcionamiento de la economía internacional en general, para que exista una base imponible amplia y dinámica. Existen tres tipos de impuestos especialmente adaptados para esa tarea: un impuesto sobre las transacciones monetarias internacionales (la tasa Tobin), un impuesto sobre el

combustible utilizado por los vuelos internacionales, y un impuesto muy leve sobre la riqueza de las empresas privadas.

La pensión mundial contribuiría de manera significativa a la 'seguridad en la vejez' que plantea el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los organismos y las convenciones de la ONU ayudaron a concentrar la atención del planeta sobre los problemas de la infancia, las mujeres, los enfermos y los discapacitados. En 2002 la ONU auspició la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en Madrid, que presentó buenas recomendaciones a los gobiernos participantes. Pero por ahora la suerte de las personas de la tercera edad y la perspectiva de que esa población se incremente no han sido abordadas por un organismo específico internacional, ni por un plan de alcance mundial. La pensión mundial representaría un paso tangible en la dirección correcta. ■

<sup>1</sup> Robin Blackburn es profesor de sociología en la Universidad de Essex del Reino Unido, e Ilustre Profesor Invitado en la New School for Social Research de Nueva York. Es autor de *Age Shock: How Finance Is Failing Us*, Londres 2007. Se lo puede contactar en: [roblack@essex.ac.uk](mailto:roblack@essex.ac.uk)

## Regulación de los *hedge funds*: ¿Por qué es una cuestión de seguridad social?

Aldo Caliarì  
Center of Concern

Los *hedge funds* (fondos de cobertura) son fondos creados con el fin de invertir el dinero de los socios que participan en ellos. Originalmente se suponía que los *hedge funds* eran vehículos de inversión muy especializados cuyo acceso estaba estrictamente limitado a los inversores más experimentados. Pero en los últimos años se produjo una expansión considerable de la clase inversora con acceso a los *hedge funds*. En muchos lugares, como Hong Kong, Australia, Alemania y Reino Unido, ahora pueden invertir en ellos una nueva categoría de inversores con medios financieros relativamente más modestos. En parte, éste también es el caso de Francia, donde ahora las personas individuales pueden acceder a los *hedge funds* con un monto mínimo de EUR 10.000. Asimismo, recientes informes de prensa señalan que los inversores alemanes pueden comprar *hedge funds* del Deutsche Bank por unidades inferiores a EUR 125.

Como parte de este movimiento, las instituciones reglamentadas accesibles a los inversores promedio, como los fondos de inversión colectiva y los fondos de pensiones, están incrementando sus inversiones en *hedge funds*. También los gobiernos invierten cada vez más el dinero de sus planes de pensión en los *hedge funds*. Las instituciones

públicas encargadas de brindarles apoyo luego de la jubilación están en proceso de privatización, de reducción de personal o de precarización. En algunos casos, los sistemas públicos de seguridad social suministran una asistencia insuficiente, por lo cual a las personas individuales se les recomienda que recurran a sus propios sistemas privados de seguridad social en lugar (o además) de los que proporciona el Estado.

El motivo por el cual los *hedge funds* pueden adoptar estrategias posiblemente más lucrativas radica en que no están reglamentados. La ausencia de reglamentación fue relativamente aceptada hasta fines de la década pasada. Los beneficios que se creía tenían los *hedge funds* estaban, en los hechos, directamente vinculados a la ausencia de reglamentación. Las ganancias superiores eran posibles gracias a la flexibilidad y la capacidad para implementar estrategias innovadoras que sólo pueden suceder ante la ausencia de las normas que rigen a otros actores financieros, como los fondos de inversión colectiva. Sin embargo, a medida que los *hedge funds* crecieron en importancia y que se comenzaron a percibir las evidencias de sus posibles deficiencias, surgió la controversia acerca de la necesidad de reglamentarlos.

La lógica primordial que subyace a la reglamentación de los fondos de inversión colectiva y

los fondos de pensiones ha sido la necesidad de proteger los intereses de las personas que invierten en ellos. Dado que los fondos son accesibles al común de los ciudadanos, que presumiblemente tienen escasa o nula experiencia como inversores, es innegable que tiene mucho sentido la necesidad de una intervención pública que asegure que las inversiones se realicen de acuerdo con las buenas prácticas y normas, que los gestores cumplan los criterios de integridad y competencia, y que se apliquen los requisitos de transparencia y divulgación.

Cuando los fondos que están en riesgo son los ahorros para la jubilación de la gente común y corriente, entonces el problema se convierte en uno de reglamentación de la seguridad social. De hecho, el Estado pone en riesgo sus obligaciones en materia de seguridad social cuando invierte en los *hedge funds* y cuando no los reglamenta adecuadamente. Si la ciudadanía debe recurrir a los sistemas privados de pensiones, y el Estado no está dispuesto a reglamentar las inversiones que hacen estos agentes en los *hedge funds* ni la conducta de los *hedge funds* que reciben los ahorros de las pensiones, entonces el Estado está renunciando a sus obligaciones de reglamentar en aras de la seguridad social de la ciudadanía. ■

## La inversión de fondos previsionales en fondos privados

Fernando J. Cardim de Carvalho<sup>1</sup>

El ataque implacable y generalizado contra los programas de seguridad social, y las reiteradas 'reformas' a las que se vieron sometidos, dejaron en claro a la mayoría de los trabajadores que debían comenzar a hacerse cargo de su propia jubilación o al menos a buscar los medios para complementar los ingresos que pensaban percibir en un futuro al retirarse.

El presunto rol en el bienestar social de los fondos privados de pensiones nunca constituyó una verdadera prioridad, especialmente en el caso de países en desarrollo. Las reformas que crearon fondos privados de pensiones, o ampliaron sus funciones donde éstos ya existían, los plantearon principalmente como mecanismos prometedores para incrementar los ahorros de los hogares y canalizarlos hacia mercados de valores públicos y privados.

En este escenario, el papel *social* de los fondos de pensión sólo se recuerda cuando una crisis golpea a un grupo en particular, destruyendo los activos del respectivo fondo de pensión, como en el caso de Enron. Cuando esto ocurre, se escuchan demandas de regulación y supervisión, pero éstas tienden a desvanecerse rápidamente, absorbidas por las contrademandas de los mercados financieros y sus portavoces, que buscan mantener al sistema tal como está.

Los *private equity funds* (PEF, fondos privados de

inversión) constituyen asociaciones entre inversores, denominados socios limitados, y operadores del fondo, denominados socios generales, que se especializan en inversiones en capital de riesgo o en inversiones *buyout*, que implican la compra de la participación mayoritaria de una empresa. No son actores nuevos en los mercados financieros, pero su importancia ha aumentado tremendamente en los últimos años. La publicación *The Economist* mencionó recientemente el cálculo realizado por un grupo de investigación según el que sólo en el primer semestre de 2007 los PEF reunieron la suma de USD 240.000 millones.

Los PEF, al igual que los *hedge funds* (fondos de cobertura), incrementan sus ganancias mediante un fuerte apalancamiento del capital. Esto significa que estos fondos invierten mucho más que el capital que poseen. De hecho, su propio capital es utilizado principalmente para obtener préstamos que les permitan comprar activos que a su vez serán empleados de forma colateral para obtener más préstamos, y así sucesivamente.

Las pensiones no son como otras clases de inversiones financieras, donde los inversores seleccionan parte de su superávit para hacer una apuesta. Las pensiones están destinadas a garantizar un nivel de ingreso mínimo que permita al pensionista

mantener cierta calidad de vida. Los inversores ricos no invierten en fondos de pensiones porque generalmente tienen acceso a otras oportunidades más rentables. Los inversores en fondos de pensiones son las clases medias y, en los países más desarrollados, los trabajadores. Sus ingresos futuros no deberían ser el resultado del tipo de juegos de mercado practicado por los PEF o los *hedge funds*.

Existe la necesidad de fomentar un debate más amplio con todos los sectores de la sociedad en lo que respecta a las perspectivas del sistema de seguridad social, con el propósito de volverlo socialmente justo y económicamente sustentable. Desafortunadamente, el clima político continúa siendo desfavorable a este debate, ya que las ideas neoliberales acerca de las virtudes del mercado continúan siendo fuertes, particularmente entre los grupos políticos influyentes. En una situación como ésta, debería entonces explorarse una solución alternativa tendiente a evitar que los fondos de pensiones empañen el futuro de los trabajadores por ganancias ilusorias a corto plazo. ■

<sup>1</sup> Fernando J. Cardim de Carvalho es profesor titular del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro y consultor de IBASE, el grupo de referencia de Social Watch Brasil.

## Paraísos fiscales y corrupción: Una lucha global

John Christensen  
Tax Justice Network – Secretariado Internacional<sup>1</sup>

En secreto y con audacia, en el último medio siglo, las elites profesionales y sus poderosos clientes han construido una economía mundial paralela (integrada por los llamados paraísos fiscales) para excluirse de los impuestos y las normativas 'territoriales'. Esta economía paralela proporciona una infraestructura habilitadora de bancos, estudios jurídicos y contables, pequeñas asambleas legislativas y sistemas judiciales, e intermediarios financieros derivados que se combinan para servir como una 'interfase extraterritorial' entre las economías lícitas y las ilícitas.

Un mínimo de USD 1 billón proveniente del lavado de dinero ingresa anualmente a las cuentas extraterritoriales, de lo cual aproximadamente la mitad se origina en los países en desarrollo. A pesar de la enorme cantidad de iniciativas existentes contra el lavado de dinero, es asombrosa la cantidad de movimientos de dinero sucio que no se detectan.

Ha facilitado la evasión fiscal, desplazando la carga fiscal del capital al trabajo y contribuyendo de manera importante a extender la desigualdad. Ha socavado la integridad de los sistemas fiscales y del respeto por el imperio de la ley.

La defraudación fiscal corrompe a los sistemas fiscales del Estado moderno y socava la capacidad

del Estado para suministrar los servicios que requiere la ciudadanía. Por lo tanto, representa la forma más elevada de corrupción porque priva directamente a la sociedad de recursos públicos legítimos. Entre los evasores de impuestos se incluyen instituciones e individuos que gozan de posiciones sociales de privilegio y que se ven a sí mismos como una elite alejada de la sociedad normal y rechazan "cualquiera de las obligaciones que implica la ciudadanía en un sistema de gobierno normal". Este grupo comprende a las personas acaudaladas y a quienes perciben elevados ingresos, y a la 'infraestructura trajeada' que integran los banqueros profesionales, los abogados y los contadores, junto con la infraestructura extraterritorial de los paraísos fiscales con sistemas de gobierno, justicia y autoridades reglamentarias casi independientes. Por consiguiente, este tipo de corrupción implica la connivencia entre los actores del sector privado y público, que explotan su situación de privilegio para socavar a los regímenes fiscales nacionales.

Los negocios encubiertos y los tratamientos especiales socavan a la propia democracia. La interfase extraterritorial ha distorsionado los mercados internacionales para desventaja de la innovación y el espíritu empresarial, y ha reducido el crecimiento económico

recompensando la especulación fraudulenta y la malversación de las inversiones. Se la identifica como una causal importante del crecimiento de la corrupción de alto nivel. Funciona a través de arreglos entre los intermediarios financieros del sector privado y los gobiernos de los estados que albergan las actividades extraterritoriales de los paraísos fiscales. La lucha que se avecina exige una reinterpretación radical de la naturaleza y la geografía de la corrupción, y obliga a la sociedad civil a abordar las principales fallas de la arquitectura financiera mundial y a superar el poder político de los principales intereses creados.

El abuso fiscal internacional se debe transformar en el próximo gran frente de batalla por el desarrollo internacional y contra la corrupción, la desigualdad y la globalización. En parte debido a la complejidad de estos temas, las organizaciones de la sociedad civil en su mayoría se alejaron de algunos de los aspectos más importantes de esta discusión, lo que deja el campo apto para la colonización por parte de expertos bien remunerados y en deuda con intereses poderosos y acaudalados. Llegó la hora de que la sociedad civil les haga frente. ■

<sup>1</sup> <[www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net)>

## Apoyo presupuestario: Tan bueno como la estrategia que financie

Rebecca Carter  
Stephen Lister<sup>1</sup>

Cuando la comunidad internacional de desarrollo firmó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) asumió el compromiso de hacer realidad el derecho de todos y todas a la seguridad social. El papel del Estado en la financiación y el suministro de estos servicios sigue siendo fuerte; por lo tanto, será evidente en la ayuda intergubernamental destinada a los países pobres. Por lo habitual, lo que se exige es apoyo para los costos corrientes y no sólo para los costos de inversión en los servicios básicos.

Los organismos de ayuda prometieron entregar más asistencia para financiar los ODM: los países donantes prometieron cumplir la meta de 0,7% del ingreso nacional bruto (INB) destinado a la asistencia oficial al desarrollo (AOD) y el G8 prometió duplicar la ayuda a África para 2010. Sin embargo, estas promesas no se están cumpliendo, lo que pone en peligro la realización de los ODM.

El término 'apoyo presupuestario' abarca el apoyo al presupuesto general y al sectorial. Todos los tipos de apoyo presupuestario incluyen una transferencia única de divisas; luego surgen diferencias acerca del alcance de la asignación y de los niveles y el objetivo del diálogo político y las condicionalidades. El apoyo presupuestario sectorial se distingue del apoyo presupuestario general porque el primero

se concentra en un sector o sectores individuales y todas las condicionalidades están relacionadas con estos sectores.

Los principios de buenas prácticas del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico recomiendan que "la condicionalidad política no debe estar específicamente vinculada al apoyo presupuestario o a un instrumento de ayuda individual, sino que debe manejarse en el contexto del diálogo político global entre un país socio y sus donantes". No obstante, la experiencia muestra que el apoyo presupuestario, y en particular el apoyo presupuestario general, es especialmente vulnerable cuando hay un deterioro en las relaciones políticas. Esto socava al apoyo presupuestario como instrumento de largo plazo.

El desafío radica en hallar la forma de suministrar la ayuda a la población pobre de manera confiable a través de los sistemas gubernamentales cuando hay problemas políticos con el gobierno. Un buen paso es la reciente propuesta de la Comisión Europea para proporcionar más apoyo presupuestario general previsible y de largo plazo, que habrá de llamarse el 'contrato de los ODM' para subrayar la naturaleza contractual de sus compromisos a largo plazo y la atención puesta en los resultados derivados de los

ODM. Sin embargo, esta propuesta no responde todas las interrogantes. La noción de contrato de los ODM de la Comisión Europea es encomiable, pero es inquietante que sólo se la considere para quienes tengan un 'buen desempeño'. Se necesitan diseños que proporcionen seguridad social a las personas que vivan bajo todo tipo de gobiernos.

El apoyo presupuestario no es la panacea, pero debe desempeñar un papel importante en el cumplimiento de los compromisos de los ODM. Los donantes deben demostrar voluntad política y de innovación para desarrollar formas de apoyo presupuestario que aseguren un apoyo constante a la población pobre, incluso cuando el contexto político presente dificultades. A las organizaciones de la sociedad civil también les compete un papel importante: el de la incidencia, para obligar a los donantes a cumplir sus compromisos de financiación, así como el fortalecimiento de la rendición de cuentas social de los gastos públicos (incluso de la ayuda) en los países receptores. ■

<sup>1</sup> Los autores son miembros de Mokoro Ltd, que se formó como compañía sin fines de lucro en 1982 para proporcionar asistencia técnica y apoyo para el desarrollo económico y social y la gestión de recursos. <[www.mokoro.co.uk](http://www.mokoro.co.uk)>

## Cooperación de la UE: Baja prioridad para el desarrollo social

Mirjam van Reisen  
EEPA  
Simon Stocker  
Eurostep

La Unión Europea (UE) está planificando sus programas de ayuda para los países en desarrollo hasta 2013. Si bien ha habido progreso en el marco legal para la cooperación internacional, la programación en sí es decepcionante en lo que refiere a las metas para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el caso de África, se quita prioridad al desarrollo social, mientras se priorizan el comercio y el apoyo a los transportes y la infraestructura.

La Comisión Europea ha dejado de priorizar en grado preocupante el apoyo a los sectores sociales. En una publicación llamada 2015 Watch, que marca el punto medio de los ODM, Alliance 2015 señaló que desde 2001 el presupuesto de la UE ha incluido metas para asignar ayuda a la salud y la educación básicas. Ninguna de esas metas se ha cumplido. En el caso de la educación básica, la proporción de ayuda en realidad ha caído de 3,99% en 2000 a 2,73% en 2005. Además, el análisis de los programas nacionales de la UE para el periodo 2007-2013 sugiere que Europa continuará incumpliendo sus metas.

Los intereses de la propia UE, en función de las inversiones y de su propia competitividad, ocupan un lugar preponderante en la agenda de la cooperación, y tienen fuertes conexiones con asuntos relacionados con el antiterrorismo y la migración.

Resulta mucho menos claro cómo se traduce el marco del fortalecimiento legal para la erradicación de la pobreza en acciones concretas, especialmente para apoyar el desarrollo social en sectores como la salud, la educación y la igualdad de género. Los programas nacionales tampoco prestan prioridad alguna al medio ambiente.

La Comisión Europea está incrementando su apoyo al presupuesto general para los países en desarrollo. Para los países África, el Caribe y el Pacífico (ACP) ha fijado como meta el 50% de todos los recursos. Las últimas estimaciones indican que aproximadamente un tercio de los recursos serán asignados como apoyo al presupuesto general. Uno de los nuevos mecanismos es el contrato ODM. A pesar de los interrogantes planteados con relación al apoyo al presupuesto y los contratos ODM, la idea de éstos ha sido adoptada como una posibilidad que permitiría dar mayor margen a los servicios esenciales en materia de salud y educación.

En 2007 se adoptaron los programas de ayuda de la UE para Asia, América Latina y países vecinos. Abarcan el periodo 2007-2013 y fueron examinados por el Parlamento Europeo. Ese examen siguió a una batalla en la cual el Parlamento insistió en que debería haber un control democrático sobre los planes de

cooperación para el desarrollo de la UE con terceros países.

Mientras tanto, han surgido dudas en el Parlamento Europeo que reconocen la necesidad de que haya un examen más estricto de los programas nacionales, especialmente los vinculados con los países ACP. Con relación a los programas nacionales de otras regiones, el Parlamento Europeo ya lo ha asumido. Las ONG insisten en que no deberían hacerse distinciones con los programas nacionales de los países ACP, que se beneficiarían igualmente de un escrutinio democrático.

En suma, los programas nacionales carecen de transparencia y responsabilidad pública. Rara vez las consultas se realizan con otras partes interesadas aparte de los foros comerciales regionales de la UE. La sociedad civil ha sido sistemáticamente excluida del proceso en la mayoría de los países en desarrollo, y sólo en raras ocasiones se ha consultado a los parlamentos nacionales. En general, tampoco se incluyeron los ministerios de educación, salud y mujer a la hora de establecer las prioridades de los programas nacionales. Esta falta de participación limitó seriamente el sentimiento de apropiación o compromiso de los gobiernos con los programas de la UE propuestos para los países en desarrollo. ■

## (In)seguridad social para todos: Reforma de las pensiones en Europa Central y del Este

Bulgarian Gender Research Foundation (BGRF)  
Bulgarian-European Partnership Association (BEPA)

Las reformas de los sistemas de seguridad social en Europa Central y Oriental (ECO) no fueron impulsadas por el compromiso con el mejor cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos, sino por las tendencias de reestructura económica. Los aspectos sociales y de género de la reforma de las pensiones se dejaron de lado sistemáticamente, ya que los principales arquitectos y actores de las reformas fueron los ministerios de finanzas. Además, las reformas realizadas en la región tendieron a eliminar la redistribución hacia los trabajadores de bajos ingresos en los planes de pensiones públicos y privados, lo cual tiene un impacto negativo mayor para las mujeres.

Dado que las reformas de la seguridad social en ECO son relativamente recientes, las repercusiones sobre el derecho humano a la seguridad social se verán con el tiempo y deberán investigarse más. Esto es especialmente válido para los países que se alejaron del modelo de seguridad social de Europa continental.

La crisis de las pensiones a fines de la década de 1990 fue consecuencia de la crisis económica y no estuvo vinculada con el envejecimiento demográfico. Fue necesario reformar los sistemas existentes

de seguridad social para la vejez con el fin de restaurar su sostenibilidad financiera y adaptar algunas de las características de diseño preexistentes al nuevo orden económico. En ese momento fue evidente para los expertos que la reforma debía contar con las siguientes medidas esenciales: la eliminación de los privilegios, la incorporación de las aportaciones de los empleados, la separación de los planes de pensión de otros planes de seguridad social, la elevación de la edad de jubilación y la restricción del acceso a la jubilación anticipada y las pensiones de invalidez. Otras medidas, más polémicas, consistieron en la separación de los planes de pensión del presupuesto estatal y el fortalecimiento del vínculo entre las aportaciones y las prestaciones.

Se llevaron a cabo dos principales patrones de reforma de la seguridad social adoptados en países como Polonia, Hungría y Bulgaria, por un lado, y en República Checa, Rumania y Eslovenia, por el otro. Estos dos grupos de países son representativos de las metodologías de reforma de las pensiones que se adoptaron en ECO, y el resto de los países están más o menos alineados con una de las dos.

En Polonia, Hungría y Bulgaria, las reformas fueron más radicales y la elección del paradigma de

reforma de la seguridad social estuvo condicionada por el gran peso del servicio de la deuda, y por el impacto negativo de la 'asistencia' dada por el Banco Mundial para las reformas.

Entre tanto, la reforma de la seguridad social para la vejez en República Checa se mantuvo dentro de los límites del paradigma del bienestar social de Europa continental. El Banco Mundial no tuvo oportunidad de influir sobre el proceso de reforma porque la deuda externa checa era considerablemente menor que en Polonia, Hungría y Bulgaria. El modelo checo demuestra que los países de ECO pueden separarse del modelo del Banco Mundial y, por lo tanto, del tan promocionado modelo latinoamericano.

Todas estas deficiencias implican la necesidad de revisar a fondo el enfoque del Banco Mundial con respecto a la reforma de las pensiones y el apoyo que éste le brinda, lo cual también implica revisar el paradigma de las reformas de la seguridad social en los países de ECO que siguieron este modelo. Esto se hace cada vez más necesario a medida que países de todo el mundo reconocen que el desmantelamiento de los sistemas públicos y su sustitución por planes parcial o totalmente privatizados es un camino al fracaso. ■



## Protección social en la región árabe: El concepto desafiante y la dura realidad

Ziad Abdel Samad y Diana Zeidan<sup>1</sup>  
Arab NGO Network for Development (ANND)

El vínculo entre la seguridad humana y la seguridad social es evidente y está integrado al nuevo paradigma de la seguridad nacional en general. La seguridad social es un requisito previo para la seguridad internacional y nacional y refleja la relación que existe entre la seguridad del Estado en general y la seguridad individual (de la ciudadanía) en particular. Asimismo, refiere a la calidad de vida de las personas y al respeto de sus derechos humanos.

La seguridad social debe percibirse como parte de un sistema integral de estrategias políticas, económicas, sociales y culturales que apuntan a proteger la seguridad nacional, incluso la seguridad humana y la estabilidad política dentro de la sociedad.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) representan el intento de articular, de manera integral, las zonas de prioridad del desarrollo social y económico. Constituyen una herramienta importante para evaluar el progreso logrado en el suministro de los servicios sociales destinados al bienestar humano básico. Es sumamente importante establecer el nexo entre los ocho ODM y el marco de derechos humanos en general.

De acuerdo con las tendencias actuales, la perspectiva futura de la región parece apuntar hacia

una menor protección y una mayor marginación de los desempleados, los indigentes y los trabajadores del sector informal. Estas proyecciones negativas surgen de la persistencia de las limitaciones presupuestarias destinadas a los sistemas de seguridad social y a la ineficacia del gasto público.

Los países de la región árabe con frecuencia carecen de estrategias integrales de desarrollo, especialmente del componente de políticas sociales de esas estrategias. Evidentemente, hay una necesidad urgente de desarrollar un nuevo sistema integral de seguridad social que apoye la realización de los derechos socioeconómicos y preserve los valores absolutos de los derechos humanos.

Muchos países de ingresos medios y algunos de ingresos bajos lograron avances sustanciales, pero incluso en ellos importantes grupos padecen hambre o desnutrición y falta de acceso a la atención médica básica, la educación, el saneamiento y la vivienda, especialmente en los países de menor desarrollo. Asimismo, los indigentes en la mayoría de los países árabes están marginados políticamente, privados del derecho a participar, y tienen poca voz sobre la distribución de los recursos nacionales.

Los principales obstáculos para satisfacer estas necesidades son políticos y administrativos; a menudo no es una cuestión de capacidad financiera sino el uso inadecuado de los recursos financieros, humanos y naturales existentes.

Es fundamental que los estados árabes adopten un enfoque basado en derechos a la hora de formular e implementar estrategias nacionales para el desarrollo social. La protección de los derechos humanos debe estar entre los principales factores que fortalezcan el progreso de los países. Por lo tanto, la seguridad social no debe percibirse como un servicio que los estados rentistas proporcionan a sus clientes, sino como un derecho incondicional de la ciudadanía. Además, el derecho a la seguridad social no sólo debe manifestarse en las constituciones y las convenciones de derechos humanos, sino que debe realizarse a través de leyes y garantías jurídicas. La seguridad social debe ser la máxima prioridad de las políticas de Estado nacionales. ■

<sup>1</sup> Director ejecutivo y jefa de programas de Arab NGO Network for Development (ANND). Los autores agradecen el amable apoyo de Kinda Mohamadieh, gerente de programas de ANND.

### PRIVATIZANDO LA DEUDA EXTERNA DE LOS PAÍSES DEL SUR

Andrea Baranes (Fondazione Culturale Responsabilità Etica, Social Watch Italia)

La deuda externa de varios países del Sur, y sobre todo de algunos de los más pobres del mundo, ha retrasado el desarrollo, la lucha contra la pobreza y el financiamiento de la seguridad social en esas naciones durante más de 30 años.

Los gobiernos del Norte e instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que son los principales responsables de esta situación insostenible, han declarado reiteradamente su voluntad de liberar a los países más pobres de la carga de la deuda así como la necesidad de encontrar una verdadera solución. Pero hasta ahora las declaraciones enunciadas y las iniciativas formuladas, como las surgidas de la Cumbre del Grupo de los 8 países más poderosos en 2005 en Gleneagles, han tenido, como mucho, resultados exiguos.

Ahora los países pobres y muy endeudados enfrentan una nueva amenaza, pues se ven obligados a negociar con nuevos acreedores que prestan aun menos atención a sus necesidades y requerimientos: las instituciones financieras privadas.

En los últimos años, una parte cada vez mayor de la deuda externa en poder de agencias oficiales de crédito a la exportación (ACE), bancos privados y en algunos casos incluso países del Norte, se ha vendido en los mercados financieros secundarios y ahora está controlada por instituciones altamente especulativas como los *private equity funds* (fondos de capital privado) y los *hedge funds* (fondos de cobertura).

El mecanismo por el cual esta deuda ha pasado de las instituciones controladas públicamente como las ACE a los mercados especulativos se denomina securitización o titulación, un instrumento por el cual una institución financiera vende créditos de alto riesgo a menor precio a otra compañía financiera o en el mercado financiero secundario.

Una vez que este proceso ha tenido lugar resulta muy difícil, y en algunos casos prácticamente imposible, saber quién controla una parte importante de la deuda externa de algunos de los países más pobres. Como resultado, toda iniciativa futura adoptada a nivel internacional con el propósito de eliminar una parte de esta deuda podría verse seriamente amenazada por estos nuevos mecanismos financieros.

Numerosos países del Sur deben lidiar ahora con esta nueva situación, que representa una amenaza a la realización de los derechos humanos y sociales fundamentales. La securitización y privatización de la deuda es tan sólo uno de los mecanismos financieros que generan graves impactos adversos sobre los habitantes más pobres del planeta. Es imperioso formular y aplicar normas nacionales e internacionales adecuadas para regular y controlar a las potencias financieras y económicas de manera que vuelvan a su función original: ayudar a las personas a mejorar sus vidas, en lugar de representar una seria amenaza para ellas. ■

# Social Watch: Monitoreo desde las organizaciones de base

En 1995 un grupo de organizaciones de la sociedad civil creó Social Watch para fomentar la voluntad política necesaria para convertir en realidad las promesas de los estados reunidos en el marco de las Naciones Unidas, recordar a los gobiernos los compromisos asumidos y rastrear de manera independiente su implementación, país por país y en el plano internacional. Desde entonces, Social Watch ha publicado informes anuales sobre los avances y retrocesos en la lucha contra la pobreza y a favor de la igualdad de género, y hoy está presente en más de 70 países de todos los continentes.

Daniel Ciganda y Cecilia Alemany  
Secretariado de Social Watch

## Orígenes

En la última década del siglo XX, tras el fin de la guerra fría, una serie de conferencias de alto nivel de Naciones Unidas (comenzando por la denominada 'Cumbre de los Niños' en 1990 y concluyendo con la Cumbre del Milenio en 2000)<sup>1</sup> redefinió la agenda social internacional, en paralelo con la reformulación de la economía mundial que tuvo lugar a través de un proceso de reformas conocido habitualmente como globalización. En 1995, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (celebrada en Copenhague) y la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer (en Beijing) definieron por primera vez la erradicación de la pobreza y la igualdad de género como objetivos universales en común y fijaron metas y cronogramas concretos para alcanzar la meta que la Carta de la ONU formulara vagamente en 1946 como "dignidad para todos", la tercera aspiración en común de la humanidad, siendo las otras dos la paz y los derechos humanos.

Un grupo de organizaciones de la sociedad civil creó Social Watch en 1995 para fomentar la voluntad política necesaria para convertir esas promesas en realidad, con el propósito de recordar a los gobiernos los compromisos asumidos y rastrear de manera independiente su implementación, país por país y en el plano internacional.

Desde entonces, Social Watch ha publicado informes anuales sobre los avances y retrocesos en la lucha contra la pobreza y a favor de la igualdad de género, dos objetivos en gran medida superpuestos ya que la mayoría absoluta de las personas que viven en la pobreza son mujeres. La red Social Watch cuenta ahora con integrantes (*watchers*) en más de 70 países de todos los continentes. Estas coaliciones nacionales de Social Watch recuerdan periódicamente a los gobiernos sus compromisos y contribuyen con propuestas alternativas basadas en un análisis informado de la situación y en estrecha consulta con las bases.

<sup>1</sup> Cumbre Mundial en favor de la Infancia, Nueva York, 1990; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), Río de Janeiro, 1992; Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993; Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), El Cairo, 1994; Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995; Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (CCMC), Beijing, 1995; Cumbre del Milenio, Nueva York, 2000.

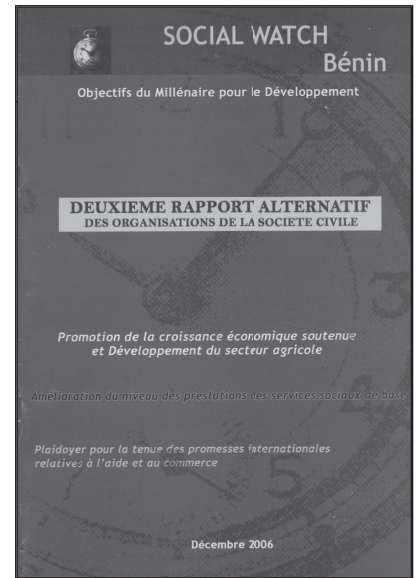
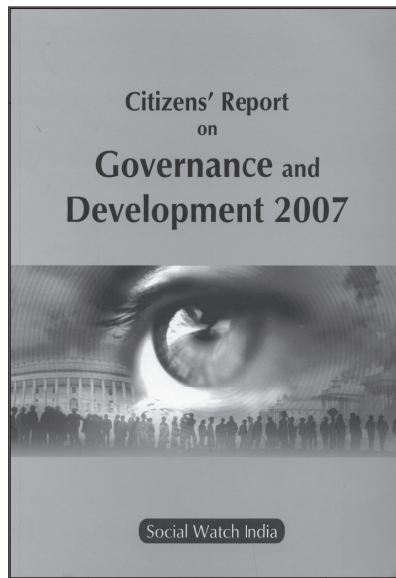
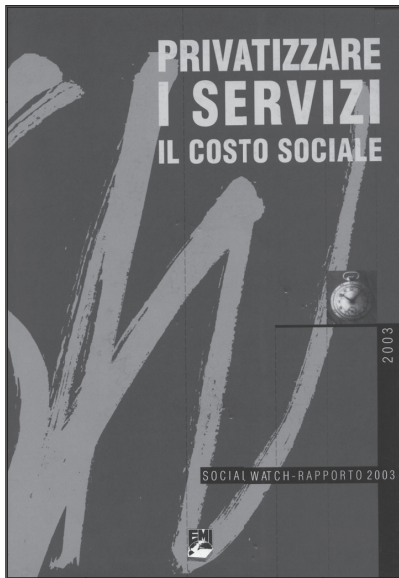


El primer ministro de India, Manmohan Singh, recibió un ejemplar del informe Social Watch India el 4 de julio de 2007, y comentó que "instituciones como Social Watch son importantes para monitorear la gobernanza y aportar información constructiva al gobierno".

## MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GRUPOS NACIONALES Y LA RED SOCIAL WATCH<sup>\*</sup>

1. Las coaliciones deben estar basadas en el país y ser activas en los temas del desarrollo social en ese país (no exclusivamente académicos o consultores).
2. Su compromiso básico con la red internacional es aportar un informe nacional, con sus propias conclusiones y definiciones de prioridades, a ser incluido en la publicación anual.
3. Se espera que utilicen su informe nacional y el informe global en las actividades de cabildeo a nivel nacional.
4. Deben estar abiertas a incorporar a otras organizaciones y a trabajar activamente para ampliar el conocimiento sobre Social Watch y promover la participación de otras organizaciones.
5. Son responsables de recaudar fondos para sus actividades. Las coaliciones nacionales no dependen del Secretariado ni de otro organismo internacional de Social Watch para obtener sus fondos, y tampoco están obligadas a rendir cuentas de su situación financiera.
6. Cada coalición escoge su propia estructura organizativa.
7. Existe una incompatibilidad total entre ser miembro de Social Watch y ocupar puestos gubernamentales.
8. Deberá buscarse la cooperación con otras plataformas nacionales a nivel subregional, regional y global.

<sup>\*</sup> El Memorando de Entendimiento se adoptó durante la I Asamblea General, realizada en Roma en 2000. Está disponible en: <[www.socialwatch.org/es/acercaDe/asambleaRoma.htm](http://www.socialwatch.org/es/acercaDe/asambleaRoma.htm)>.



La creación de Social Watch fue vista como un intento de cubrir la notoria falta de mecanismos que comprometían a los gobiernos a implementar políticas de desarrollo, y como reflejo de un momento en el que las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a hacer un uso sistemático de las nuevas tecnologías de la información para dar mayor alcance a sus acciones de incidencia (Van Reisen, 2001, p. 44).

Si bien en ese momento existían antecedentes valiosos de la utilización de mecanismos para monitorear la aplicación de normas internacionales, como Amnistía Internacional en el campo de los derechos Humanos, Social Watch fue la primera iniciativa sustentable de monitoreo a nivel nacional dedicada al desarrollo y la equidad de género, y la primera en combinar ambos enfoques dentro de una perspectiva internacional (Batiwala, 2007).

Desde sus inicios Social Watch se pensó no como una nueva institución, sino como “un punto de encuentro de ONG preocupadas por el desarrollo social y la discriminación de género” (Social Watch No. 0, 1996). Partiendo de la idea de que el progreso hacia las metas acordadas podía ser medido, se diseñó una herramienta que presentara la información estadística disponible internacionalmente, pero que a la vez diera cuenta del aspecto cualitativo de los problemas abordados mediante el análisis realizado por organizaciones sociales que trabajan directamente con diversas problemáticas a nivel nacional.

El Informe anual de Social Watch tendrá que convertirse en un sistema dirigido a empoderar las sociedades civiles y comunidades locales... Esto se hará agregando una dimensión internacional a los esfuerzos y campañas que ya se están realizando a nivel nacional, y proporcionando oportunidades para que compartan sus experiencias y metodologías con grupos similares a nivel internacional. (Social Watch No. 0, 1996)

Desde su creación en 1996 hasta la fecha este ‘punto de encuentro’ ha crecido y se ha transformado en varios aspectos, pero manteniendo siempre las ideas y objetivos que acompañaron su fundación.

### Una red flexible

Una de las características del proceso preparatorio de la Cumbre Mundial de Copenhague fue la flexibilidad de su organización. En ningún momento se creó estructura formal alguna o se estableció un comité para dirigir el proceso. En cambio, las organizaciones prefirieron coordinar las acciones en espacios horizontales y abiertos, lo que para algunos analistas sentó un precedente para el formato organizativo que asumiría luego el Foro Social Mundial<sup>2</sup>. Varias de estas organizaciones formaron, y aún conforman, la espina dorsal de Social Watch, lo que hace que la estructura y el funcionamiento de la red mantengan gran parte de la flexibilidad y apertura características del proceso que le dio origen.

Además de las coaliciones nacionales, la estructura de la red tiene tres componentes centrales: la Asamblea General, un Comité Coordinador y el Secretariado Internacional. En los últimos años también se han establecido estructuras de coordinación regionales y sub-regionales, aunque estas son vistas como un espacio de coordinación pero no necesariamente como una instancia intermedia para vincular lo local con lo global.

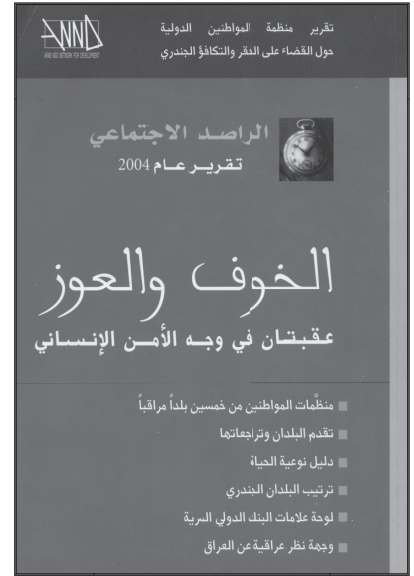
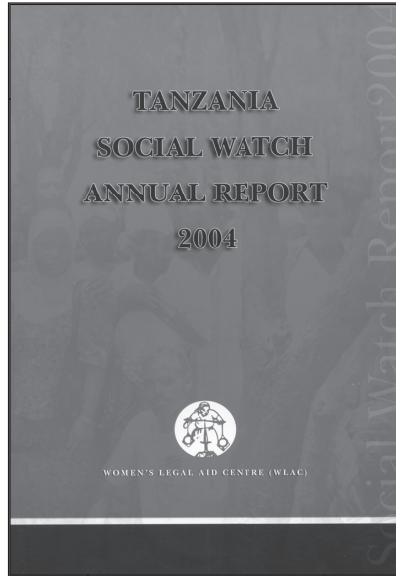
La red Social Watch no es una entidad constituida con personería jurídica y no comenzó por redactar sus estatutos de funcionamiento. En cambio, se creó un Memorando de Entendimiento básico entre las coaliciones nacionales y la red, que funciona como marco, donde se establecen las expectativas para el trabajo en conjunto, respetando la autonomía de los

membros y la toma de decisiones democrática y horizontal. Uno de los principios fundamentales que distingue a Social Watch de otras redes internacionales de la sociedad civil es que no existe una estructura central que provea de fondos a sus miembros. Esta lógica de funcionamiento evita no sólo las tensiones asociadas a una relación de tipo donante/receptor al interior de la red, sino también la pérdida de energía en largas discusiones sobre fondos, presupuestos, informes y procedimientos. Esto ha fortalecido el sentimiento de pertenencia de los miembros, lo que ha sido valorado positivamente en las dos evaluaciones externas realizadas hasta la fecha.

Cada una de las Coaliciones Nacionales decide de la manera en que se organiza de acuerdo a las condiciones en cada país. La membresía de Social Watch es muy diversa, incluyendo desde institutos o centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base, sindicatos, grupos de mujeres, organizaciones rurales y otras. Por ejemplo, en Brasil se trabaja a través de un grupo de referencia de varias organizaciones sociales mancomunadas en torno a diversos temas nacionales. En Tanzania, la plataforma nacional funciona a través de puntos focales constituidos por líderes grupales comunitarios a fin de involucrar a las bases. El caso de Tailandia es muy distinto, con un grupo central de cinco o seis organizaciones que trabajan en estrecha colaboración, mientras la red de India ha crecido tanto que produce su propio informe nacional pormenorizado, presentado al primer ministro de ese país en una ceremonia transmitida públicamente, además de los informes a nivel de los estados en varias unidades de la federación. Dado que el informe internacional de Social Watch sólo puede dedicarle algunas páginas a cada país y está disponible exclusivamente en español e inglés, las coaliciones nacionales publican informes nacionales más extensos en Alemania, Benín, Brasil, Filipinas, India e Italia, en sus idiomas nacionales.

2 Roberto Bissio (comentarios al estudio de caso *The Social Watch Case*, de S. Batiwala, 2007, de próxima publicación).





El informe de la región árabe es publicado en Libano por la Arab NGO Network for Development (Friedlander and Adams, 2006).

### Asamblea General

La Asamblea General es el órgano máximo de dirección de la red. La discusión política y planificación estratégica de largo y mediano plazo se realiza en este espacio, que sirve como un foro para la toma de decisiones pero también como un espacio para recrear el sentido de pertenencia y fortalecer la identidad y unidad de la red. Esta instancia tiene lugar cada tres años y hasta ahora se ha realizado tres veces, en Roma en 2000, Beirut en 2003 y Sofia en 2006<sup>3</sup>. Las y los miembros más antiguos de la red que han participado en las tres asambleas realizadas hasta ahora identifican estos tres momentos como de formación, consolidación y madurez de la red. Además de fijar las prioridades para el mediano y largo plazo e identificar las alianzas potenciales dentro de la estrategia de incidencia, la Asamblea elige a los miembros del Comité Coordinador a quienes se delega la coordinación y el liderazgo político entre asambleas.

### Comité Coordinador

El Comité Coordinador es la estructura política central en el trabajo 'cotidiano' de la red, teniendo al Secretariado como principal estructura ejecutiva. Este esquema necesita de una comunicación fluida que se instrumenta principalmente a través de una lista de correo electrónico, además de las reuniones cara a cara realizadas dos veces al año y conferencias telefónicas regulares generalmente organizadas para discutir temas específicos.

Dado que el Comité Coordinador tiene la tarea de "asegurar la visibilidad política y la participación de la red en espacios y procesos relevantes"<sup>4</sup>, su integración busca la representación geográfica y el equilibrio de género pero también considera el aporte en términos de experiencia y capacidades que sus miembros pueden brindar al conjunto de la red. Todas las decisiones han sido adoptadas por consenso hasta ahora, y las mismas son luego informadas a los watchers a través de la distribución de las notas de cada una de las reuniones

4 El documento que describe la naturaleza y el mandato del Comité Coordinador se acordó en la II Asamblea General de Beirut en 2003. Disponible en: <[www.socwatch.org/es/acercaDe/beirut/documentos/SW\\_PrincipiosCC.doc](http://www.socwatch.org/es/acercaDe/beirut/documentos/SW_PrincipiosCC.doc)>.

presenciales o virtuales del Comité. La participación permanente de dos miembros del Secretariado como miembros *ad hoc* del Comité Coordinador asegura la coordinación entre éste y el Secretariado, al que le corresponde apoyar y llevar adelante las definiciones y decisiones tomadas en este espacio.

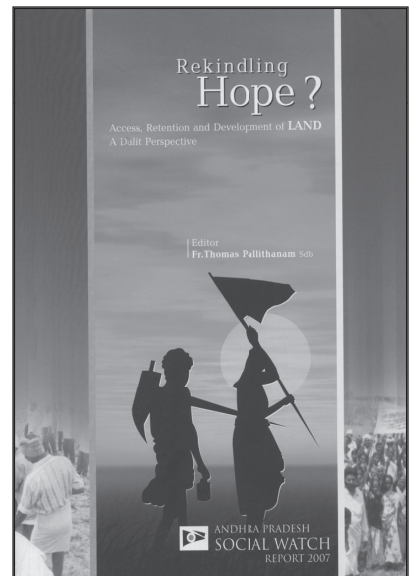
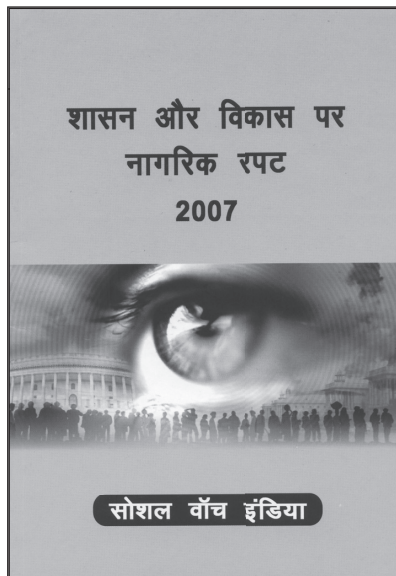
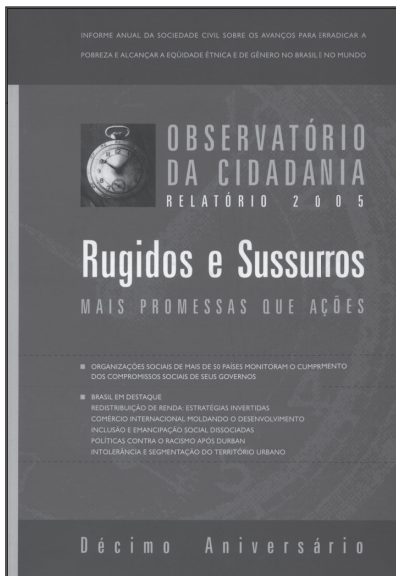
### Secretariado Internacional

La primera evaluación externa de Social Watch (1995-2000) ya destacaba que "De los varios roles al interior de la red, el del Secretariado es el que más ha cambiado" (Hessini y Nayar, 2000). En sus inicios la tarea del Secretariado se limitaba a garantizar la producción del Informe, pero evidentemente ha ido incorporando una serie de funciones nuevas resultantes del crecimiento de



La Prof. Leonor Briones, miembro del Comité Coordinador de Social Watch, se dirigió a los jefes de Estado y gobierno en representación de la sociedad civil durante la Cumbre Mundial de la ONU el 14 de septiembre de 2005.

3 Los Informes finales, documentos de base y otros materiales de estas tres Asambleas están disponibles en: <[www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)>.



la red, incluyendo actividades de investigación, capacitación y representación de la red en varios foros internacionales.

### De lo local a lo global

El Informe Anual pasó de incluir las contribuciones de 13 organizaciones en 1996 a contar con un promedio de 50 informes nacionales en los últimos años. Social Watch es hoy en día una red establecida, con presencia en más de 70 países y con un número de miembros que crece año a año.

La primera etapa en la elaboración del Informe es la elección del tema central. Si bien el Informe monitorea constantemente las políticas contra la pobreza y de género, cada año analiza en profundidad un tema distinto, por lo general relacionado con los temas en discusión en la agenda internacional. Expertos de distintos orígenes y disciplinas aportan visiones complementarias y alternativas a los problemas a través de los artículos temáticos. Esta perspectiva internacional se complementa con la elaboración de los informes nacionales y regionales en los que las organizaciones que forman parte de la red aportan la visión local, informando sobre el estado de situación en sus países en relación al tema específico de cada año. Es decir que en la elección del tema también es decisivo que el mismo pueda ser abordado desde una perspectiva local.

En la elaboración de los índices y tablas estadísticas también predomina la idea de vincular niveles, produciendo información comparable a nivel internacional que presenta una perspectiva macro de la situación en determinadas dimensiones del desarrollo, pero a la vez habilitando la lectura a nivel nacional. Social Watch ha desarrollado indicadores alternativos para medir los avances y los retrocesos en la equidad de género y en la satisfacción de las capacidades humanas básicas.

Si bien los miembros utilizan el informe para incidir en distintos ámbitos, uno de los momentos

clave para la difusión son los lanzamientos, que tienen lugar no sólo en espacios relevantes del debate internacional sino también en cada uno de los países, donde gran parte de la atención se vuelca a los resultados del capítulo nacional. Los lanzamientos son la oportunidad para que las coaliciones locales se dirijan a los medios a fin de concitar la atención sobre los problemas nacionales, y discutan con las autoridades sus conclusiones y propuestas alternativas.

Asimismo, se han publicado cinco Cuadernos Ocasionales para abordar temas específicos<sup>5</sup>, se han realizado varios talleres de capacitación y producido varios documentos de referencia (*benchmarks*). En varias oportunidades, voceros de Social Watch han hablado ante la Asamblea General de la ONU y otros organismos intergubernamentales en representación de la red o de sectores más amplios de la sociedad civil. ■

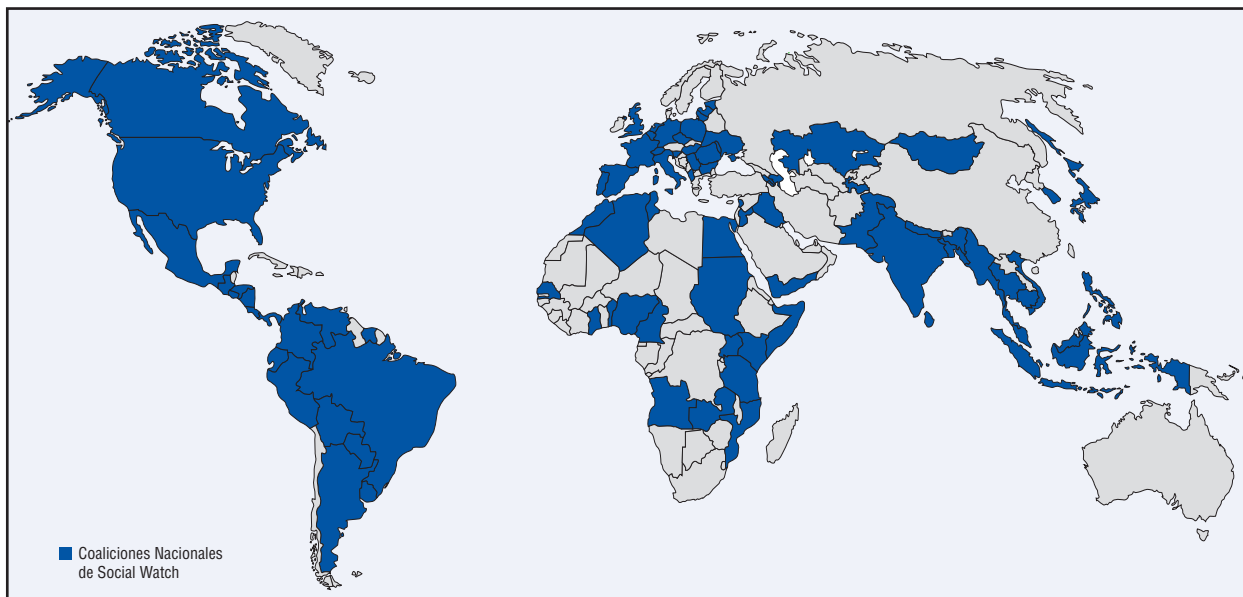
5 El primer Cuaderno Ocasional de Mirjam Van Reisen *Los dientes del león* aborda el contexto político que dio origen a la creación de Social Watch. El segundo, de Ana Ma. Arteaga, *Control ciudadano desde la base* realiza un análisis de la experiencia de democratización de los instrumentos internacionales de DDHH realizada en Chile en 1997. La tercera de estas publicaciones, compilada por Patricia Garcé y Roberto Bissio, introduce la experiencia de monitoreo de las metas de Copenhague a través del ejemplo concreto de Social Watch. Los Cuadernos 4 y 5, coordinados por el equipo de Investigación de Social Watch, abordan la pobreza y desigualdad en América Latina y los vínculos entre pobreza y DDHH. Dos nuevos Cuadernos Ocasionales se publicarán en 2007. Uno planteará experiencias y sistematizaciones en temas de incidencia, y el otro tratará sobre monitoreo y uso de indicadores sociales. Ambas publicaciones se basan en los resultados de los talleres de capacitación e intercambio de prácticas organizados en 2007 con el apoyo de Oxfam Novib/KIC en los países de África francófona y Asia. Los Cuadernos Ocasionales están disponibles en: <[www.socialwatch.org/en/informelmpreso/cuadernosOcasionales.htm](http://www.socialwatch.org/en/informelmpreso/cuadernosOcasionales.htm)>.

### Referencias

- Aleman, C. (2006). *Acerca de Social Watch*. Disponible en: <[www.socialwatch.org/es/noticias/documentos/Acerca\\_de\\_SW\\_AGSofia2006.doc](http://www.socialwatch.org/es/noticias/documentos/Acerca_de_SW_AGSofia2006.doc)>.
- Batliwala, S. (2007). *The Social Watch Case*. De próxima publicación.
- Friedlander, E. y Adams, B. (2006). *Informe de evaluación externa 2007-2005*. Disponible en: <[www.socialwatch.org/es/noticias/documentos/Evaluacion\\_Externa\\_SW.doc](http://www.socialwatch.org/es/noticias/documentos/Evaluacion_Externa_SW.doc)>.
- Hessini, L. y Nayar, A. (2000). *Un Movimiento hacia la Justicia Social. Informe de Evaluación. Análisis Estratégicos para la Equidad de Género (SAGE)*. Nueva York. Disponible en: <[www.socialwatch.org/es/acercaDe/evaluacion.htm](http://www.socialwatch.org/es/acercaDe/evaluacion.htm)>.
- Social Watch (2006). *Estrategia y Marco de Actividades 2007-2009*. Disponible en: <[www.socialwatch.org/es/noticias/documentos/Estrategia2007\\_2009\\_AGSofia2006.doc](http://www.socialwatch.org/es/noticias/documentos/Estrategia2007_2009_AGSofia2006.doc)>.
- Social Watch No. 0 (1996). *Punto de partida*. Instituto del Tercer Mundo. Montevideo. Disponible en: <[www.socialwatch.org/es/informelmpreso/informe1996.htm](http://www.socialwatch.org/es/informelmpreso/informe1996.htm)>.
- Van Reisen, M (2001). *Los dientes del león. La prehistoria de Social Watch*. Instituto del Tercer Mundo. Montevideo. Disponible en: <[www.socialwatch.org/es/informelmpreso/images/otrasPublicaciones/ZOOM\\_01\\_esp.pdf](http://www.socialwatch.org/es/informelmpreso/images/otrasPublicaciones/ZOOM_01_esp.pdf)>.



# Social Watch en el mundo



## SOCIAL WATCH

### COMITÉ COORDINADOR

Areli Sandoval (México) y Jens Martens (Alemania), co-presidentes. Naima Benwakrim (Marruecos), Leonor Briones (Filipinas), John Foster (Canadá), Arjun Karki (Nepal), Thida Khus (Camboya), Edward Oyugi (Kenya), Iara Pietricovsky (Brasil), Ziad Abdel Samad (Libano), Emily Joy Sikazwe (Zambia), Alexandra Spieldoch (Estados Unidos de América), Genoveva Tisheva (Bulgaria), Mirjam van Reisen (Unión Europea) y Roberto Bissio (Uruguay, *ex officio*).

El Secretariado Internacional de Social Watch se encuentra en Montevideo, Uruguay y tiene su sede en el Instituto del Tercer Mundo (ITeM).

### Redactor Responsable

Roberto Bissio

### Editora

Laura Pallares

### Editora asociada

Lori Nordstrom

### Producción

Ana Zeballos

### Editora asistente

Soledad Bervejillo

### Edición adicional

Pedro Cribari

### Investigación en Ciencias Sociales

Daniel Macadar (Coordinador)

Mariana Sol Cabrera

Ignacio Pardo

### Consultora en temas de Género

Karina Baththyány

### Equipo de Networking

Cecilia Alemany (Coordinadora)

Daniel Ciganda

Nicole Bidegain

### Traducción

Liliana Battipede, Clio Bugel, Patricia Draper, Marcela Dutra, Ana Fostik, Lucy Gray-Donald, Richard Manning, Mariana Mansilla, María Laura Mazza, Raquel Núñez, Álvaro Queiruga, David Reed, Virginia Stonek, Jorge Suárez

### Apoyo técnico

Arturo González

### Diseño y desarrollo Web

Andrea Antelo

Ximena Pucciarelli

Ernesto Rapetti

El Secretariado Internacional de Social Watch está financiado por Oxfam Novib y la Fundación Ford.

© Copyright 2007

INSTITUTO DEL TERCER MUNDO

Jackson 1136, Montevideo 11200, Uruguay

item@item.org.uy

Fax: +598 (2) 411 9222

El contenido de esta publicación puede ser reproducido por organizaciones no-gubernamentales con fines no comerciales (envíenos copia, por favor). Cualquier otra forma de reproducción, almacenamiento en un sistema de recuperación de datos, o transmisión por cualquier medio, con fines comerciales, requiere autorización previa de ITeM.

### Maqueta original: MONOCROMO

Valentina Ordoqui, Myriam Bustos, José de los Santos, Pablo Uribe

info@monocromo.com.uy

Teléfono: +598 (2) 400 1685

### Mapas: INFOGRÁFICA

Realización gráfica: Fernando Saravia

saravia@graficamente.com.uy

### Impresión: Mastergraf srl

Gral. Pagola 1727, Montevideo 11800, Uruguay

mastergraf@netgate.com.uy

Teléfono: +598 (2) 203 4760

Impreso en Uruguay

Edición hecha al amparo del Art. 79 de la Ley 13.349 (Comisión del Papel)

Dep. Legal: 343.281

Por órdenes, pedidos y suscripciones comunicarse a:

Social Watch

Casilla de Correo 1539

Montevideo 11000, Uruguay

socwatch@socialwatch.org

www.socialwatch.org

Teléfono: +598 (2) 419 6192

Fax: +598 (2) 411 9222

## Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales **en dignidad y derechos**, y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.”

(Artículo 1)

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene **derecho a la seguridad social**, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

(Artículo 22)

- Más de la mitad de la población mundial está excluida de la seguridad social.
- Sólo 20% de la población mundial tiene una cobertura adecuada de seguridad social.
- 40% de la humanidad no accede a condiciones mínimas de saneamiento.
- 93% de los trabajadores de India pertenece al sector informal de la economía.
- 140 millones de personas mayores, la mayoría mujeres, viven con menos de USD 2 por día.
- 78% de la población de Paraguay no tiene ningún tipo de seguro social.
- En Nepal, el gasto público per capita en salud es USD 2 al año.
- 2 de cada 3 personas analfabetas son mujeres.

Social Watch es una red internacional de organizaciones sociales que lucha por erradicar la pobreza y las causas de la pobreza, con el fin de asegurar una distribución equitativa de la riqueza y la realización de los derechos humanos. Nos comprometemos con la justicia social, económica y de género y enfatizamos el derecho de todas las personas a no ser pobres.

Social Watch exige a los gobiernos, el sistema de Naciones Unidas y las organizaciones internacionales que rindan cuentas acerca del cumplimiento de los compromisos nacionales, regionales e internacionales para erradicar la pobreza.

Descargue la versión completa de este informe o adquiera ejemplares en: [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)