Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques

DIÁLOGO BINACIONAL SOBRE POLÍTICA SOCIAL Y RURAL BRASIL-MÉXICO

BRASIL 12-16 DE MAYO DE 2013

Serie América Latina y El Caribe

24

DIÁLOGO BINACIONAL SOBRE POLÍTICA SOCIAL Y RURAL BRASIL-MÉXICO

BRASIL
12 al 16 de mayo de 2013

Serie América Latina

N°24

INDICE

1. INFORMACIÓN BÁSICA
2. AGENDA DE LA REUNIÓN
3. INFORMACIÓN GENERAL DE BRASIL
4. BRASIL Y MÉXICO: EL ACERCAMIENTO NECESARIO
5. MÉXICO-BRASIL: MITOS Y REALIDADES
6. GIRA DEL PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO A BRASIL SEPTIEMBRE 2011
7. RELACIONES ECONÓMICAS MÉXICO-BRASIL
8. RELACIONES COMERCIALES
9. PERFILES
10. POLÍTICA AGRÍCOLA DE BRASIL
11. LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS EN BRASIL
12. PROGRAMAS DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN PAÍSES FIAP
13. SISTEMA ÚNICO DE SALUD
14. SISTEMA DE SALUD DE BRASIL
15. PROGRMA HAMBRE CERO
16. PROGRAMA BOLSA FAMILIA
17. PROUNI “MINHA CASA, MINHA VIDA”
18. CATASTRO ÚNICO Y LA IDENTIFICACIÓN DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES CADÚNICO EN BRASIL
19. EMPRESA BRASILEÑA DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA (EMBRAPA)
20. BRASIL: NOVEDADES EN LA ORGANIZACIÓN Y EL FINANCIAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA PÚBLICA

INFORMACIÓN BÁSICA

EMBAJADA DE MÉXICO EN BRASIL

Embajadora:	BEATRIZ PAREDES RANGEL
Domicilio:	SES Av. das Nações Quadra 805 Lote 18, CEP 70412-900 Brasilia D.F., Brasil
Teléfono:	(55-61) 3204 5200 Conm.
Fax:	(55-61) 3204-5201 y 3204-5202
E-mail:	embamexbra@mexico.org.br

DIÁLOGO BINACIONAL SOBRE POLÍTICA SOCIAL Y RURAL BRASIL – MÉXICO

AGENDA DE TRABAJO

FECHA	TEMA	ANFITRIÓN	TEMA SECTORIAL
12 de Mayo 19:00	Cena	Embajadora Beatriz Paredes Rangel	No aplica
13 de Mayo 10:00	Recepción	Embajada de México en Brasil	No aplica
13 de Mayo 15:30	Recepción	Congreso de Brasil **Confirmar recepción por parte de la Comisión de Desarrollo Social**	Social y Rural
14 de Mayo Mañana	Instituciones, Programas y Legislación en el Brasil contemporáneo	Dirección de Políticas Sociales "Instituto de Pesquisa Económica Aplicada" Dr. Sergei Soares Dr. Rafael Guerreiro Osorio Dr. Jorge Abraha **Confirmar reunión**	Social
14 de Mayo Mañana	Sesión para conocer las políticas agrícolas y de Desarrollo Rural del Brasil	Ministerio de Agricultura **Confirmar hora de reunión**	Rural
14 de Mayo Tarde	Diseño, operación y mecanismos de evaluación de impacto de los programas: a)Sistema de Pensiones	Dr. Marcelo Lucio Saboia Fonseca	Social y Rural

	Universales (no contributivas) b) Sistema Único de Salud c) Hambre Cero d) Bolsa Familia e) ProUni “Minha Cas Minha Vida”	**Confirmar reunión**	
15 de Mayo Mañana	Diseño de una estrategia de comunicación permanente que genere los insumos para la construcción del Diálogo Binacional Permanente Brasil-México en materia de Política Social	Dra. Tereza Campello, Ministra de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil **Confirmar reunión**	Social y Rural
15 de Mayo Mañana	Sesión para conocer las políticas de organización y desarrollo agrario del Brasil	Ministerio de Desarrollo Agrario **Confirmar reunión**	Rural
15 de Mayo Tarde	Estructura y control del Padrón de Beneficiarios de los Programas Sociales en Brasil	Dra. Simone Araujo **Confirmar reunión**	Social
15 de Mayo Tarde	Aveces en las políticas de investigación agropecuarias	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria (EMBRAPA)	Rural
16 de Mayo 13:30	Marco Jurídico sobre el diseño de políticas públicas contra el hambre, derechos sociales y el derecho humano a la alimentación.	Senador Eduardo Suplicy	Social y Rural

3

BRASIL

Nombre oficial	República Federativa del Brasil
Capital	Brasilia
Independencia	7 de septiembre de 1822 (De Portugal)
Área total	8,514,877 km
División política	Está conformado por 26 estados y un Distrito Federal (Acre, Alagoas, Amapa, Amazonas, Bahia, Ceara, Distrito Federal, Espirito Santo, Goias, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraiba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins).
Población	Población: 196,655,014 - (2011), Banco Mundial

GOBIERNO

Tipo de gobierno	República Federal Presidencial
Poder Ejecutivo	El Presidente de la República ejerce dos funciones: Jefe de Estado y Jefe del Gobierno Federal. El Presidente y el Vicepresidente son elegidos al mismo tiempo, por el voto popular y para un único mandato de cuatro años. La última elección fue celebrada el pasado el domingo 31 de octubre de 2010. El 1 de enero de 2011, Dilma Vana Rousseff, comenzó sus labores como presidente. **http://www.brasil.gov.br/espanhol/**
Poder Legislativo	Está dividido en el Senado Federal, 81 miembros(los miembros pueden tener un mandato de 8 años renovándose un tercio y dos tercios alternativamente cada cuatro años). Cámara de Diputados, integrada por 513 miembros, con un mandato de cuatro años. La última elección fue el 25 de mayo de 2010 y la siguiente es en el 2015. **http://www2.camara.gov.br/**
Poder Judicial	Su instancia máxima es el Supremo Tribunal Federal (compuesto por 11 Ministros nombrados por el Presidente bajo la aprobación del Senado).
Partidos Políticos	• Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) • Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) • Partido Democrático Trabalhista (PDT) • Partido dos Trabalhadores (PT) • Democratas (DEM) • Partido Comunista do Brasil (PCdoB) • Partido Socialista Brasileiro (PSB) • Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)

- Partido Trabalhista Cristão (PTC)
- Partido Social Cristão (PSC)
- Partido da Mobilização Nacional (PMN)
- Partido Republicano Progressista (PRP)
- Partido Popular Socialista (PPS)
- Partido Verde (PV)
- Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB)
- Partido Progressista (PP)
- Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU)
- Partido Comunista Brasileiro (PCB)
- Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)
- Partido Humanista da Solidariedade (PHS)
- Partido social democrata cristão (PSDC)
- Partido da causa operária (PCO)
- Partido Trabalhista Nacional (PTN)
- Partido Social Liberal (PSL)
- Partido Republicano Brasileiro (PRB)
- Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)
- Partido da República (PR)

http://www.tse.gov.br/internet/index.html

ECONOMÍA

Moneda	Real.
Base de la Economía	Comercia regularmente con más de cien países; siendo 74% de los bienes exportados son manufacturas o semi-manufacturas. Los mayores socios son: la Unión Europea (con 26%), EE.UU. (24%), Mercosur y Latinoamérica (21%) y Asia (12%). Un sector de los más dinámicos en este intercambio es el agronegocio que mantiene a Brasil, desde hace dos décadas, entre los países con mayor productividad en el campo.

RELACIONES PARLAMENTARIAS

México y Brasil coinciden en los siguientes foros: PARLATINO, COPA, PARLAMERICAS y UIP.

A la fecha se han llevado a cabo 2 reuniones interparlamentarias, la primera los días 26 y 27 de febrero de 2004, en la Ciudad de México y la segunda en la Ciudad de Brasilia el 5 de mayo de 2010.

En los últimos doce años no se han registrado visitas bilaterales de parlamentarios de Brasil a México ni de parlamentarios mexicanos a ese país.

RELACIÓN COMERCIAL MÉXICO-BRASIL

Acuerdo de complementación Económica No. 53 (ACE 53)

- En el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), México y Brasil suscribieron en el 2002 un Acuerdo de Complementación Económica (ACE 53) que contempla alrededor del 15% del comercio bilateral (excluyendo el sector automotor). Asimismo, dicho acuerdo incluye una nómina de 795 productos de la Nomenclatura de la ALADI (NALADISA) y las preferencias arancelarias se negociaron en forma recíproca y oscilan entre 20% y 100%.
- El ACE 53 contiene disciplinas comerciales en materia de origen, normas técnicas y sanitarias, salvaguardias, prácticas desleales de comercio internacional y solución de controversias. El propio acuerdo establece en su Capìtulo XIV que estará vigente hasta el momento en que sea sustituido por uno nuevo entre México y MERCOSUR.

Acuerdo Estratégico de Integración Económica México y Brasil (AEIE)

- En agosto de 2009, los presidentes de México y Brasil instruyeron a sus equipos negociadores a explorar las opciones para profundizar la relación comercial bilateral. Así, en febrero de 2010, en Cancún, los presidentes anunciaron el inicio de un proceso de trabajos formales para evaluar la posibilidad de negociar un AEIE.
- En mayo de 2010, se acordaron los términos de referencia, es decir, las reglas del juego que regirán las negociaciones, Posteriormente, en septiembre de 2010, se concluyeron los trabajos formales, por lo que en noviembre de ese mismo año, México y Brasil anunciaron la decisión de iniciar negociaciones para un AEIE. Sin embargo aun no se ha llevado a cabo una primera ronda entre ambos países.

Acuerdo de complementación Económica No. 55 (ACE 55)

- El Acuerdo de Complementación Económica No. 55 sobre el Sector Automotor, suscrito entre México y los países miembros del MERCOSUR está en vigor desde el 1º de enero de 2003.
- En este Acuerdo México y Brasil tienen el Apéndice II, por medio del cual a partir de 2007 ambos países tienen libre comercio en automóviles, camiones de tractores agrícolas, cosechadoras, máquinas agrícolas autopropulsoras y máquinas viales se tiene libre comercio desde 2006.
- En cuanto a las autopartes, desde 2003 se tiene libre comercio para una lista de productos. El 10 de febrero de 2009, se incluyó una nueva lista de autopartes al Apéndice II con libre arancel, que se publicó en el DOF mediante el “Acuerdo por el que se da a conocer el Segundo Protocolo

Adicional al Apéndice II del ACE 55”, mediante el cual se instrumenta internamente el acuerdo suscrito entre las asociaciones representativas productoras de autopartes de México y Brasil, en noviembre de 2008. Este Protocolo consiste en incluir 104 productos a la cobertura del comercio de autopartes entre ambos países. Dicho Acuerdo entró en vigor el 26 de febrero de 2009.

- Por lo anterior, en el sector automotor México y Brasil se otorgan preferencias en estos bienes que equivalen al 45% del comercio bilateral.
- A partir de 2012, el Cuarto Protocolo Adicional al Apéndice II del ACE 55 establece preferencias recíprocas y temporales (por tres años), bajo el esquema de cupos de importación libres de arancel para vehículos ligeros.

Balanza comercial de México con Brasil
Valores en miles de dólares

Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio Total	Balanza Comercial
1990	167,216	360,179	527,395	-192,963
1991	185,012	755,392	940,404	-570,380
1992	408,654	1,110,202	1,518,856	-701,548
1993	292,198	1,200,760	1,492,958	-908,562
1994	376,104	1,225,508	1,601,612	-849,404
1995	860,619	565,263	1,425,882	295,356
1996	982,195	690,048	1,672,243	292,147
1997	882,537	869,343	1,751,880	13,194
1998	739,064	1,037,785	1,776,849	-298,721
1999	518,576	1,128,881	1,647,457	-610,305
2000	690,260	1,802,913	2,493,173	-1,112,653
2001	714,481	2,101,278	2,815,759	-1,386,797
2002	658,236	2,565,004	3,223,240	-1,906,768
2003	621,120	3,267,421	3,888,541	-2,646,301
2004	863,099	4,341,118	5,204,217	-3,478,019
2005	890,236	5,214,246	6,104,482	-4,324,010
2006	1,147,290	5,552,331	6,699,621	-4,405,041
2007	2,010,730	5,581,923	7,592,653	-3,571,193
2008	3,371,170	5,191,186	8,562,356	-1,820,016
2009	2,446,899	3,495,275	5,942,174	-1,048,376
2010	3,784,423	4,327,470	8,111,893	-543,047
2011	4,891,343	4,561,489	9,452,832	329,854
2011 /1	2,027,938	2,239,632	4,267,570	-211,694
2012 /1	3,114,486	2,143,093	5,257,579	971,393

Fuente: Secretaría de Economía con datos de Banco de México
Nota 1: Las estadísticas están sujetas a cambio, en particular las más recientes
Nota 2: Las exportaciones de 1990 a 1994 la atribución de país sigue el criterio de país comprador. A partir de 1995 el criterio utilizado es el de país destino
/1 enero-junio

4

Brasil y México: el acercamiento necesario

Cassio Luiselli Fernández

Introducción

Está en el interés de México y Brasil una relación más estrecha en todos los ámbitos. Se trata de las dos mayores naciones latinoamericanas en términos de economía, población, recursos y desarrollo industrial; es evidente que ambas tienen mucho que ganar con una relación más cercana e intensa. Es la hora de dejar atrás diferencias y rivalidades que han plagado la relación en el pasado reciente, y afrontar los grandes desafíos y oportunidades del siglo XXI como socios, como aliados. No es aventurado decir que tan lejos como lleguen las relaciones entre Brasil y México, en el mismo grado se podrá avanzar en la integración latinoamericana.

A diferencia de muchos otros ensayos que tratan de la relación entre Brasil y México, el enfoque de este trabajo no se detiene en la perspectiva latinoamericana, sino que la inserta en el proceso de globalización en el análisis de las relaciones entre los dos países. No se trata de dejar de lado a América Latina, ni mucho menos, pero es en la arena global y no regional, donde se aprecia más claramente la ventaja del acercamiento, sin las a menudo estrechas y discordantes circunstancias específicas de la región latinoamericana. Así pues, aquí argumentamos en

términos de las nuevas premisas de un mundo global en el que cada nación, inevitablemente, puede hacer alianzas para competir, ganar (o perder) en el mismo.

Es necesario partir de un hecho revelador: tras casi doscientos años de relaciones diplomáticas y amistad, en realidad los mexicanos y brasileños nos conocemos asombrosamente poco, y es esa ignorancia recíproca la que nos ha llevado a tener, con relativa frecuencia, desencuentros innecesarios y situaciones de rispidez que pudieron evitarse y que no han permitido a la relación fluir y satisfacer su gran potencial. Esto tiene que cambiar, sobre todo ahora, en la era de la globalización, que reclama nuevas alianzas y sinergias. Precisamente de eso trata el presente trabajo, y por eso mismo incluye en la parte final un breve esbozo de propuestas, más o menos organizadas, como una suerte de "hoja de ruta" estratégica que nos haga reflexionar sobre la necesidad y la conveniencia de un cada vez más estrecho nexo entre Brasil y México, que si bien podría incluir un acuerdo de libre comercio, es, desde luego, más, mucho más que eso.

Amigos lejanos

En los años ochenta, el periodista norteamericano Alan Riding, en un célebre libro, caracterizó la relación entre México y Estados Unidos como de "vecinos distantes"; en la misma lógica, podríamos calificar la de Brasil y México como la "de amigos lejanos". Se trata de dos países que, si bien tienen relaciones diplomáticas desde hace 185 años y no han tenido jamás un enfrentamiento o conflicto serio que las haya puesto en entredicho, se han mantenido mutuamente lo más lejos posible, con alguno que otro momento de acercamiento y brillo alternándose con desencuentros y rivalidades en diversas áreas. Somos pues,

una suerte de amigos lejanos, pero conforme avanza el siglo XXI, se van multiplicando los encuentros y las necesidades de acuerdos e intercambios, ya no sólo en el ámbito de América Latina, sino, cada vez más, en los foros y mercados de la globalización. Se trata, por decirlo de alguna manera, de "otra cancha" y es en ésa donde nos tocará jugar en el presente siglo.

La narrativa de nuestras historias muestra a dos naciones con desarrollos muy diferentes a pesar de la matriz común ibérica y de compartir —en sus dos extremos— la misma gran "isla" latinoamericana. En realidad nuestras historias han sido dos líneas paralelas que difícilmente se acercaron de manera significativa en el largo periodo colonial. La entonces todavía enorme y poderosa Nueva España, la de las ricas minas de plata y las haciendas semiautárquicas, estaba demasiado lejos de la gran colonia portuguesa, la del enorme comercio de esclavos, las plantaciones de azúcar y, poco más tarde, las minas de oro. Un Brasil-continente empeñado en su expansión territorial —con los *bandeirantes* o al amparo de la máxima jurídica de la "posesión útil"— y en liberar su noreste de la ocupación holandesa.

Al final del siglo XVIII las burguesías criollas de ambas naciones, por razones semejantes y al igual que casi todo el resto de Iberoamérica, empezaron a buscar más y más independizarse de sus metrópolis, España y Portugal. Lo lograrían en las dos primeras décadas del siglo XIX, pero por caminos harto diferentes y con consecuencias igualmente contrastantes. Brasil, que había alojado en su suelo al monarca portugués Juan VI y a su corte, se hace independiente en 1822 de modo pacífico: al regresar a Portugal, Juan deja a su hijo gobernando Brasil, ahora convertido en imperio, bajo don Pedro I. Por su parte, México se independiza en 1821, bajo el malhadado primer Imperio Mexicano, de Agustín de Iturbide, que termina poco después con su abdicación y ulterior ejecución; nace entonces una frágil

república que un cuarto de siglo después contempla con horror la pérdida de más de la mitad de su territorio a manos de la joven potencia norteamericana en pleno proceso de expansión. El Imperio de Brasil, de modo por demás diferente, sobrevive en relativa paz[1] y prosperidad por largos años hasta 1889, cuando el sucesor e hijo del primer emperador, don Pedro II, es depuesto al debilitarse y perder apoyos y prestigio tras la sangrienta y cruel Guerra de la Triple Alianza contra Paraguay,[2] así como por su (tardío) decreto de abolición de la esclavitud, precisamente en 1888. De este modo surge la República de Brasil, también de tipo federal como la mexicana. Las relaciones diplomáticas formales entre los dos países inician admirablemente temprano, en 1825 (México fue el segundo país en reconocer la independencia de Brasil), y sólo a partir de la tercera década de ese siglo XIX comienzan encuentros más o menos significativos y sistemáticos entre las dos jóvenes naciones independientes.

Debemos a Guillermo Palacios[3] el mejor análisis de la relación México-Brasil en la era independiente. No es necesario resumirlo aquí, aunque resulta útil destacar que se trató de una relación que arranca con eventos muy esporádicos y que sólo poco a poco, con el correr de los años, se va solidificando, se hace continua y más intensa, sin llegar jamás a ser estrecha. Ambos países se asignaron ya desde entonces una gran importancia re-

---

[1] El siglo XIX fue testigo de numerosas asonadas y rebeliones regionales en Brasil, sobre todo, pero no únicamente en Pernambuco y Bahía. Una de ellas, la de los llamados "canudos", fue inmortalizada en una magistral novela de Mario Vargas Llosa, *La guerra del fin del mundo*.

[2] Guerra en la que Paraguay fue derrotado por Brasil, Argentina y Uruguay.

[3] Guillermo Palacios, *Intimidades, conflictos y reconciliaciones. México y Brasil: 1822-1993*, México, Acervo Histórico Diplomático-Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (Colección Latinoamericana), 2001, y en versión abreviada, el capítulo, también de Palacios, "Brasil y México: sus relaciones, 1822-1992", en Antonio Ortiz Mena, Octavio Amorim Neto y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Brasil y México: encuentros y desencuentros*, México, Instituto Matías Romero-SRE (Cuadernos de Política Internacional, núm. 12), 2005, pp. 23-109.

cíproca, pero en los hechos estuvieron marcadamente distantes, sin mayores gestos o emprendimientos compartidos, toda vez que las grandes distancias y los precarios medios de comunicación de la época hacían realmente muy costosos y complicados los encuentros diplomáticos cara a cara, el comercio y los viajes por razones de estudio o turismo. Quizá por esto se dieron notables desencuentros históricos, por lo menos juzgados así desde el lado mexicano. Como ejemplo está el embarazoso episodio del efímero reconocimiento de Maximiliano de Habsburgo por parte de su primo hermano, nada menos que don Pedro II, o el doloroso alineamiento de Brasil con Estados Unidos (y Huerta) en contra de Carranza y la Revolución mexicana. Es cierto que los dos episodios fueron de corta duración y, vistos después de muchos años, de no gran trascendencia, pero hablan del escaso conocimiento real y el desinterés de una nación hacia la otra. Tampoco es de soslayar el poder estadunidense que justamente en esos años expresa su influencia, sobre todo con Brasil, que trató de ser su más cercano aliado en las Américas.

En los años treinta y cuarenta del siglo pasado, México y Brasil estrechan y mejoran sus relaciones, con presidentes populares y de gran carisma como Getulio Vargas y Lázaro Cárdenas. Los vínculos empiezan a multiplicarse y a ser más relevantes; así por ejemplo México envía como embajador al eximio escritor y también diplomático Alfonso Reyes, y las relaciones políticas y culturales se estrechan, a la vez que el comercio recíproco crece, si bien a niveles todavía sumamente modestos comparados con los actuales. Para entonces las dos economías comienzan a experimentar un robusto crecimiento industrial al impulso de la estrategia conocida como industrialización por sustitución de importaciones (ISI), y poco a poco su comercio se va estancando, porque ambos países aplican altos aranceles y otras medidas proteccionistas que van sofocando los intercambios recíprocos de bienes. Así pues, los amigos se mantienen

distantes una vez más, cada uno en su confín del gran espacio latinoamericano.

Hacia finales de los años cincuenta, con ambos países —y Argentina— al frente de las economías latinoamericanas, se intenta de nuevo un acercamiento. El presidente Adolfo López Mateos realiza la primera visita de Estado de un gobernante mexicano a Brasil. Sin embargo, poco después, para su disgusto, México debió forzar prácticamente su participación en el incipiente esfuerzo de integración latinoamericana, pues originalmente no había sido invitado a la sesión fundadora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que, de todos modos, tuvo exiguos resultados concretos y fue sustituida en 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Los militares toman el poder en Brasil en 1964 y no lo dejan hasta dos décadas después. En consecuencia, las relaciones se enfrían de nueva cuenta, si bien no llegan a una ruptura. Cuando estalla la "crisis de la deuda" en 1982, el presidente mexicano José López Portillo plantea a su colega João Baptista Figueiredo una estrategia latinoamericana conjunta para enfrentar la crisis de la deuda ante los países acreedores, pero éste se niega a participar. Brasil retoma la democracia en 1984 y se da una nueva constitución en 1988, de corte liberal y latinoamericanista (su cuarto artículo señala que Brasil habrá de propiciar la integración latinoamericana). Las relaciones parecieron retomar su curso ascendente, pero esto duró poco. Más o menos a partir del arranque de los años noventa, al final de la Guerra Fría y con el advenimiento de la unipolaridad, tenemos otro periodo de alejamientos y desencuentros. Brasil y Argentina impulsan el Mercosur,[4] del cual, al tener una precisa connotación geográfica, México queda excluido. El Mercosur

[4] Formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. México es apenas un "observador" en el Mercosur.

se consideró entonces como un gran proyecto geopolítico, con clara inspiración brasileña en la tradición de las tesis de Mario Travassos,[5] que hablaba de la imperiosa necesidad de la proyección sudamericana de Brasil. Es necesario recalcar que fue después de esto, y no antes, que México opta por suscribir un tratado comercial con Estados Unidos y Canadá, conocido como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y posteriormente otros más, notablemente con Chile, Venezuela y Colombia. Hay que decir que ni el Mercosur ni el TLCAN han logrado hasta ahora la integración plena de sus países miembros (en realidad, el TLCAN jamás se lo propuso). Ambos acuerdos están vigentes y es previsible que con el tiempo avancen y se profundicen más. Hoy por hoy, sin embargo, se han quedado muy cortos respecto a sus expectativas originales.

En la primera década del siglo XXI las relaciones brasileño-mexicanas parecieron enfriarse todavía más. Brasil busca avanzar en su diseño "sudamericanista" y forja, con todos los países al sur del Darién, la Unión Sudamericana de Naciones, conocida como Unasur, con una clara vocación subregional. También intenta obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como único representante latinoamericano, a lo que México se opone —con otros países, incluso de la misma América del Sur— y postula en cambio una reforma integral al Consejo para democratizarlo, ampliarlo y suprimir el derecho de veto. También para los primeros años de este siglo, México, con estabilidad macroeconómica, crecimiento moderado y moneda estable, logra superar en tamaño —en dólares nominales— a la economía brasileña, mientras que Brasil, tras una devaluación en 1999 y un escaso crecimiento, parecía quedar rezagado; sin embargo, esto duró sólo hasta 2005, cuan-

[5] Mario Travassos (1935), *La proyección continental de Brasil*, México, El Cid, 1978.

do Brasil revalora su moneda y retoma un crecimiento sostenido, y su economía vuelve a superar a la de México en tamaño del producto interno bruto (PIB). También vale la pena señalar que en esos años, a pesar del relativo enfriamiento político, el comercio bilateral y las inversiones recíprocas comienzan a crecer de manera sostenida.

Sólo hasta el segundo periodo del gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva y el del presidente Felipe Calderón, se hace evidente un esfuerzo común por lograr de nuevo un acercamiento. Los mandatarios intercambian visitas de Estado en 2007 y 2009, y se logra por fin dar un marco institucional más completo a las relaciones, a lo que nos referiremos más adelante. Además, esto coincide con la celebración, primero en Salvador de Bahía (2008) y luego en Cancún (2010), de cumbres de jefes de Estado de la región, conocidas como cumbres de América Latina y el Caribe (CALC), donde se trata de volver a promover, sin excluir a nadie, los procesos de integración latinoamericana y del Caribe. En la segunda CALC, en México, se aprueba el proyecto de crear, a partir del Grupo de Río, una nueva institución que está en proceso de formación y que preliminarmente se llamaría Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), ya sin Estados Unidos ni Canadá.[6] Es así que todo parece indicar que estamos entrando en un nuevo momento de las relaciones bilaterales con Brasil, pues con la aparición de la CELAC, las preocupaciones y reservas mexicanas en torno a la Unasur dejan de tener sentido en alguna medida.

De este modo, a partir de 2007 se logra institucionalizar mucho más la relación y se establece un mecanismo de diálogo

[6] Se trata de la segunda institución únicamente latinoamericana y caribeña, pues impulsado por México y Venezuela, se creó en 1974, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

a la vez que se vigoriza la cooperación bilateral, dándole más contenido y sentando las bases para su profundización y continuidad. En primer lugar, debe destacarse el establecimiento de una Comisión Binacional al más alto nivel, presidida por los cancilleres de ambos países, dotada de normas y mandato específicos para atender de forma regular y sistemática los grandes temas de la agenda bilateral. Hasta ahora, se ha reunido dos veces, pero las subcomisiones y grupos de trabajo que de ella emanan se han reunido con inusitada frecuencia.

Cabe asimismo destacar la intensa relación consular bilateral, por razones más vinculadas a la migración de ciudadanos brasileños sin documentos a Estados Unidos, quienes usan a México como "puerta de entrada". Cada año, varios miles de ciudadanos brasileños intentan cruzar la frontera entre México y Estados Unidos. Principalmente por esa razón se pide visa de entrada y, por reciprocidad, se aplica también a mexicanos que viajan a Brasil. Éste ha sido un gran impedimento para estrechar los viajes y los contactos pueblo a pueblo. Por eso se va avanzando también en la cooperación consular, buscando mecanismos que faciliten, en los dos sentidos, la obtención de visas, habilitando mejor a los consulados (y aun abriendo más consulados de carrera). Es notable constatar que México otorga visas a ciudadanos brasileños más que a ningún otro país. En 2006-2008, se otorgaron más de 126 000 visas.[7] Desde luego es de esperar que ambos países supriman el requisito de visa previa; para empezar, si se trata de viajes específicos y de corta duración.

Dentro del marco de la Comisión Binacional se ha reforzado el Acuerdo de Complementación Económica, conocido como el ACE 53, que hoy rige la liberalización comercial entre los dos

[7] Datos de la SRE, véase *http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/2009/sep/cp_227.html*.

países; se han desarrollado programas de cooperación entre el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) y Nacional Financiera (Nafin), la cooperación entre Petróleos Mexicanos (Pemex) y Petróleo Brasileiro, S. A. (Petrobras), o en materia de educación y becas (México otorga cada año becas para ciudadanos brasileños). Asimismo se han multiplicado los encuentros entre empresarios, científicos, artistas y estudiantes. Se trabajó en las posiciones de ambos países en el marco del entonces G5. La Comisión Binacional también ha servido para buscar posiciones conjuntas o compartidas en foros multilaterales, o en torno a la reforma de las Naciones Unidas, etcétera. Acerca de este marco renovado de cooperación, en la parte final de este ensayo proponemos seis áreas estratégicas y prioritarias para hacer que las relaciones brasileño-mexicanas avancen. En suma, la relación tiene ya un marco institucional sobre el cual construir un futuro de mayores nexos, tanto económicos como culturales y políticos.

De este nuevo marco de cooperación bilateral están surgiendo, precisamente, las pautas y modalidades de lo que sería un Acuerdo Estratégico de Integración Económica, que tiene por mandato el ambicioso proyecto de ir removiendo en forma gradual los obstáculos para el libre comercio de manufacturas y servicios entre los dos países. Es muy posible y deseable que esto desemboque en el mediano plazo en un Acuerdo de Libre Comercio entre las dos mayores economías de Latinoamérica.

La nueva premisa para la relación: encarar la globalización

En el todavía incipiente e inacabado proceso de globalización económica mundial, Brasil y México habrán de encontrarse en una gran diversidad de foros y circunstancias, como de hecho

viene sucediendo cada vez más.[8] Una definición sintética de globalización refiere que se trata de un dinámico proceso de unificación de mercados, impulsado, entre otros fenómenos, por la drástica caída de los costos de transacción del comercio internacional, debida a su vez a la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que ha hecho que de manera instantánea fluya masivamente todo tipo de información en el planeta, a cualquier hora y, sobre todo, a costos decrecientes. Hay, desde luego, otros factores y fenómenos convergentes para explicar la globalización, como son la caída en los costos por la vía de la innovación y el enorme aumento del volumen en el transporte aéreo y marítimo, así como un ambiente mundial proclive al comercio y la inversión internacional, que ha dado un papel protagónico a las grandes empresas transnacionales. Así pues, la globalización tiene vastas implicaciones en muchas otras áreas de la sociedad y los juegos del poder internacional. No hay que olvidar que trae beneficios, pero tiene costos; que produce ganadores y también perdedores. La crisis financiera mundial de 2008-2009 no ha hecho sino confirmar el fenómeno de la globalización, aunque, esta vez, mostró su cara más negativa y peligrosa. La crisis internacional, además, subrayó el poder y la resistencia de muchas economías emergentes, como las de China e India, entre otras de menor dimensión, como la del propio Brasil.

A finales de la primera década del siglo XXI, se confirma que los cambios en el poder económico (y de todo tipo) a escala global siguen apuntando a un "corrimiento" del centro gravitacional del mundo, del Atlántico del Norte al Pacífico del Norte. El poder económico, financiero y militar contemporáneo se

[8] Como es el caso del llamado G5 que suele concurrir como invitado a las cumbres del G8, el G20 y muchos grupos ad hoc dentro de las Naciones Unidas o en organismos financieros internacionales.

define en un gran "triángulo" en cuyo vértice superior sigue estando Estados Unidos y luego el Noreste Asiático, con Japón y China al frente, y después, perdiendo irremisiblemente fuerza, la Unión Europea (UE), con Alemania[9] a la cabeza. Más tarde, quizá alrededor de 2030, sin duda la expansión de India hará de dicho triángulo una suerte de rombo, con dos vértices asiáticos y dos occidentales. Esto no quita que otros países tengan creciente influencia en los asuntos globales; entre los que conforman el llamado G20, hay muchos que no se encuentran en la esfera de poder de los que conforman el triángulo que mencionamos.

Más allá de entelequias como el BRIC[10] hay que tener claro que el poder real en el mundo, por un tiempo de más o menos treinta años, estará todavía fincado en el poder estadunidense por su enorme economía (14 trillones de dólares) y su supremacía militar y tecnológica, seguido por la UE que cuenta con dos grandes potencias nucleares, Inglaterra y Francia, y cuatro grandes potencias económicas, Alemania, Inglaterra, Francia

---

[9] Si bien en Europa se tiene que considerar también el poder militar y nuclear de Inglaterra y Francia, ambos miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, así como el hecho de que Londres sigue siendo el corazón financiero y el *hub* de comunicación aérea de Europa.

[10] El llamado BRIC no es ningún tratado o convenio cuatripartita; se trata de un grupo heterogéneo de países, designado así por la correduría de valores y banco de inversión, de Wall Street, Goldman Sacks. Decimos que es una entelequia porque no es real como bloque, ni será sustentable a largo plazo. Son cuatro países disímbolos, que no forman una unidad política, cultural o geográfica. Resulta extraño llamar "emergente" a Rusia cuando se trata de la ex superpotencia mundial, que ahora además tiene severos problemas demográficos (pierde población aceleradamente) y finca su economía en el petróleo, el gas y la tecnología militar heredada de la Guerra Fría. Por otro lado, India y China son dos enormes superpotencias en ciernes, que resultan incomparablemente mayores a Brasil o Rusia, en términos de sus poblaciones que, sumadas, representan una tercera parte de la humanidad. Tanto Rusia como China e India, en el enorme macizo euroasiático, han tenido, tienen y previsiblemente tendrán serias divergencias y rivalidades.

e Italia, y no muy de lejos España, así como otras potencias emergentes. Por último, el noreste asiático con China y Japón a la cabeza, que suman, con Corea del Sur incluida, una economía de 13 trillones de dólares con una enorme población de 1500 millones de habitantes, pero con un ingreso per cápita promedio aún muy inferior al norteamericano o el europeo. En el futuro previsible, y es otro aspecto que hay que tomar en cuenta, China e India tendrán una dimensión que hoy se antoja inmensa y hasta alarmante, pues sus economías continúan creciendo a tasas muy elevadas, entre el ocho y el diez por ciento anual. A mitad de siglo, India y su subcontinente tendrán una población superior a mil seiscientos millones de habitantes, mientras que China tendrá 1400. Estados Unidos, en cambio, apenas un poco más de cuatrocientos,[11] de tal suerte que el "triángulo del poder" actual se verá transformado por el peso de India y China, y ahí se desplazará en definitiva el centro gravitacional de la economía y poder político mundial, sin que esto signifique que Estados Unidos pueda ser obliterado por estas dos superpotencias, que si bien mayores en términos gruesos, no lo superarán en términos de ingreso personal, tecnológico y militar.

En cualquiera de estos escenarios, ni Brasil ni, desde luego, México, que llegarán sólo a 250 y 150 millones de habitantes respectivamente, podrán alcanzar y compararse con India y China,[12] ni siquiera a Estados Unidos o la propia UE. No hay ningún dato duro que nos permita suponer que alguno de los dos grandes países latinoamericanos podrá, en el futuro previsible y por sí mismos, convertirse en uno de los polos del poder y la economía global. No lo dice así el tamaño de sus economías,

---

[11] Véase Fareed Zakaria, *The Post-American World*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 2008.

[12] Por cierto, aunque Indonesia y Pakistán alcanzarán también los 300 millones de habitantes, sus niveles de pobreza actual hacen pensar que ni aún entonces tendrán una dimensión económica mayor que Brasil o México.

su población, sus niveles de productividad, sus empresas, como tampoco su capacidad tecnológica y militar. Brasil, México y América Latina en su conjunto podrán convertirse en países razonablemente prósperos y competitivos; jugadores válidos y hasta importantes en la arena global, y más en la medida que avance su integración, pero en ningún caso en potencias globales. Es por esto que Brasil y México tienen mucho que ganar acercándose, estrechando lazos de cooperación, inversión y comercio ante los desafíos de los verdaderos polos gravitacionales de la era global.

Brasil y México: dos potencias emergentes

Si existiera un país latinoamericano llamado "BraMex", contaría con algo más de trescientos millones de habitantes (poco más que Estados Unidos); tendría un PIB comparable al de Alemania; produciría alrededor de seis millones de automóviles; tendría una formidable capacidad manufacturera, y una creciente clase media joven y con gran capacidad de consumo. Tendría asimismo 352 de las 500 mayores empresas de Latinoamérica.[13] Por otro lado, "BraMex" no sólo sería el área de mayor biodiversidad del mundo, sino que en su territorio estarían presentes todos los biomas del planeta, de riqueza insospechada, gran dotación de recursos naturales y energéticos, y sería la mayor reserva agrícola y alimentaria del mundo. Desplegando su gran potencial productivo podría abatir el mayor contingente de pobreza de toda América Latina, y saldar en una generación su enorme deuda social. Solamente "BraMex" tendría

[13] Véase revista *Latin Trade*, vol. 18, núm. 4, julio-agosto de 2010, pp. 22-56. Brasil tiene 209 y México 143 empresas; la suma de las empresas de los cinco países que les siguen —Chile, Colombia, Argentina, Perú y Venezuela— no alcanza siquiera el número de las de México.

la capacidad de inspirar y propiciar la plena integración de América Latina. Aunque "BraMex" no existe, sí hay dos países grandes, Brasil y México, que aliados pueden lograr prácticamente todo lo que acabamos de describir. Veamos a cada uno por separado.

El ascenso de Brasil

Tras muchos años de titubeos y falsos despegues, Brasil parece por fin haber entrado en una ruta de clara afirmación nacional, democrática y estable, con un sólido avance institucional y económico. Después de la crisis y la devaluación de 1999, su economía ha mejorado en casi todos sus rubros; al mismo tiempo recoge los frutos de dos gobiernos eficaces, de gran respaldo popular y continuidad en sus políticas de desarrollo. Esto le ha valido lograr una sólida estabilidad macroeconómica que se refleja en cuentas externas e internas equilibradas y estables, así como una baja inflación y una moneda fuerte (ahora tal vez, demasiado fuerte). Su panorama energético es ahora muy positivo y se afirma, además, como un gran proveedor de alimentos y recursos naturales en un mundo sumamente ávido de ellos. Lo más valioso es que se ha desatado un claro círculo virtuoso de expectativas, y que éstas se van retroalimentando de sólidas realizaciones.

En los últimos cinco o seis años (descartando 2009, y que a pesar de una caída productiva importante, Brasil libró bastante bien) su crecimiento económico, tradicionalmente moderado, ha logrado aumentar impulsado por dichas expectativas y el impulso del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que se basa en estimular la productividad local y expandir significativamente su muy rezagada infraestructura. El resultado ha sido un crecimiento promedio de alrededor del cinco por ciento

de crecimiento anual desde 2006, que si bien dista de las tasas espectaculares de Asia, está muy por encima del promedio de la última década y es más que aceptable para iniciar el abatimiento sostenido de la pobreza, mitigar la desigualdad y ensanchar su ya amplia clase media. El comercio exterior brasileño es importante, cercano a los trescientos mil millones de dólares al 2009,[14] pero equivale a poco más de la mitad del mexicano. Se encuentra muy equilibrado entre Europa, Asia, Estados Unidos y América Latina. Recibe abundante inversión extranjera y ha acumulado las más grandes reservas internacionales de la región. En suma, Brasil ha vuelto a crecer con estabilidad y ha llamado la atención y admiración de los inversionistas en todo el mundo. En consonancia con este buen desempeño económico, su política exterior ha sido de alto perfil, apoyada por una hábil diplomacia profesional y sobre todo por el muy carismático presidente: Luiz Inácio Lula da Silva. De alguna manera Brasil está, hoy por hoy, más dedicado a su expansión global que a jugar en la estrecha cancha sudamericana. No es que olvide su región inmediata, ni a Latinoamérica, sino que ahora busca políticas de enfoque y alcance global.

Sin embargo, tiene todavía un largo trecho que recorrer en su modernización y desarrollo económico: sus niveles de competitividad y productividad son bajos, no sólo en comparación con las grandes potencias económicas como Estados Unidos, Francia, Alemania, Japón, también con países de menor envergadura como Corea, Chile y el mismo México. Su infraestructura no es sólo insuficiente, sino que deja mucho que desear, como se puede apreciar en la mayoría de sus aeropuertos, puertos y su aún deficiente e incompleta red de carreteras.[15] Brasil tiene un

---

[14] Véase "Exportaciones" en el Anexo 1.

[15] Vinod Thomas, *From Inside Brazil. Development of a Land of Contrast*, Washington D. C., Banco Mundial/Stanford University Press, 2006.

nivel educativo bajo y una muy mala distribución del ingreso, aun con respecto a México y numerosos países de América Latina.[16] En suma, a pesar de claros e importantes avances, falta un largo trecho por recorrer para satisfacer su brillante y auspicioso futuro.

Brasil busca afanosamente nuevos mercados para expandir su comercio y hasta ahora no lo ha conseguido plenamente. Gran parte de sus ganancias recientes en exportaciones se han debido a la venta de materias primas en China y en Asia. Hay que recordar que ha sido un muy activo líder a favor de concluir la Ronda Comercial de Doha y comparte con México y muchos otros países del mundo, la frustración de que ésta no logre mayores avances, no se diga una feliz conclusión. Por apostar a la conclusión multilateral de la Ronda de Doha, Brasil, en clara diferencia con México y Chile, no siguió la ruta de los tratados de libre comercio como un detonante de liberalización comercial. Su diseño de política comercial se fincó sobre todo en el desarrollo del Mercosur (y más limitadamente en la ALADI) para avanzar a partir de ahí. Su apuesta por una desgravación multilateral, universal y regida por la Organización Mundial del Comercio (OMC) no ha podido fructificar; mantuvo un alto proteccionismo y por mucho tiempo se abstuvo de negociar servicios, compras de gobierno y propiedad intelectual con socio comercial alguno. Sobre todo se opuso tenazmente al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y así supuso eludir los temibles competidores desarrollados en América del Norte,[17] aunque tampoco pudo conseguir acceso preferencial al hoy todavía mayor mercado del mundo, el TLCAN.

---

[16] Véase el "Índice de desarrollo humano" en el Anexo 1.

[17] Sobre todo, Estados Unidos y Canadá (con este último hay sectores muy competitivos).

En el frente europeo las cosas tampoco parecieron mejorar: problemas y trabas con sus socios del Mercosur y el proverbial proteccionismo agrícola europeo han impedido un acuerdo comercial de largo aliento con la UE. En este sentido, para Brasil cobra un renovado interés la posibilidad de comerciar con México, ya no en el restrictivo y complejo marco de una futura membrecía mexicana en el Mercosur, ni limitándose a la estrechez del Acuerdo de Complementación Económica bilateral firmado con México bajo el paraguas de ALADI,[18] sino en la conveniencia de una negociación bilateral más amplia y directa. Veamos ahora el caso de México en este mismo contexto.

La posición estratégica de México

Por su parte, México es también un país con una gran dimensión económica a escala internacional. Forma parte del selecto grupo de seis naciones en el mundo que rebasan los 100 millones de habitantes y que, al mismo tiempo, cuentan con un PIB superior al trillón de dólares.[19] Entre otras cosas, eso habla de la ingente formación de mercados internos de muy grandes escalas y proporciones. Por otra parte México tiene una superficie territorial que se aproxima a los dos millones de kilómetros cuadrados y una amplia dotación de recursos minerales y energéticos. Bajo cualquier medida es ya un gran productor de manufacturas y su sector agrícola —a pesar de sus inaceptables rezagos y desigualdades— lo hace el noveno productor agrícola en el mundo (Brasil es el cuarto, pero con mucha mayor producción). La economía mexicana apenas comienza a recuperarse de la gran recesión de

[18] Conocido como el ACE 53 y también por cierto el ACE 55 firmado para todo el Mercosur relativo a la estratégica industria automotriz.

[19] Nos referimos a la acepción americana, mil miles de millones de dólares.

2009, pero lleva ya muchos años de estabilidad macroeconómica con un crecimiento moderado. Durante el primer quinquenio de este siglo, la economía mexicana habría superado a la brasileña (mucho de esto tuvo que ver con el tipo de cambio sobrevaluado y con que, a su vez, el real se encontraba muy subvaluado); en este quinquenio, las cosas parecen invertirse, pero en todo caso es notable la similar dimensión de las dos economías.

México tiene una localización estratégica, con 9000 kilómetros de costa y de cara a dos océanos, el Atlántico, el Pacífico, y el mar Caribe. Por el norte, es contiguo al mayor mercado del mundo. Es el país latinoamericano más cercano y mejor posicionado para acceder a los tres mayores mercados del mundo: Norteamérica, Asia del Este y Europa Occidental. Es la mayor economía de hispanohablantes. Con 110 millones de habitantes lidera en un idioma hablado por cerca de quinientos millones de personas, la tercera lengua más hablada del mundo y la oficial (materna) en 21 países. Esto da a México una gran ventaja cultural y material, pues se trata de un poderoso vector de proyección cultural a toda Hispanoamérica, España, y cada vez más a Estados Unidos y aun más allá, como el propio Brasil.

La economía mexicana, como su población y territorio, no es ciertamente tan grande como la de Brasil, pero su PIB per cápita resulta casi veinticinco por ciento mayor, lo que habla de la dimensión de su mercado interno. Asimismo, se encuentra holgadamente adelante —por lo menos 22 lugares— con relación al índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el coeficiente de Gini, la mejor medida disponible para comparar niveles de desigualdad, se encuentra 10 décimas de puntos abajo (más igualdad).[20] Al igual que Brasil, pero hasta ahora con menor éxito, México busca ampliar y diversificar sus mercados, toda vez que su

[20] Para todos estos datos, véase el Anexo 1.

concentración con América del Norte resulta excesiva y lo hace vulnerable a los vaivenes de dichas economías, como lo mostró la reciente recesión de 2008-2009 que lo golpeó fuertemente.[21] Sin embargo, además del TLCAN, cuenta con una extensa red de tratados de libre comercio que le dan acceso preferencial a más de cuarenta países, aparte de su membrecía en la APEC que lo vincula comercial y políticamente con la muy dinámica región de Asia-Pacífico. México ha podido penetrar muy bien el mercado de América del Norte (TLCAN), empieza a hacerlo con la UE y con Japón. Sin embargo, al no tener excedentes de productos básicos (*commodities*) con China y otros países asiáticos, viene acumulando con ellos un abultado déficit comercial, cuya corrección por la vía del comercio de manufacturas no ha resultado fácil. Justamente por estas razones, también está en su interés aumentar su comercio con Brasil (y el resto de Latinoamérica). Con Brasil se podrían explorar alianzas empresariales, así como sinergias de inversión en algunas cadenas productivas claves que además pudieran dinamizar las economías latinoamericanas, llevándolas a una mayor integración entre sí y con Brasil y México. Es por esto que conviene explorar con más detalle el tipo de acuerdo comercial que se puede construir entre los dos países, de cara a la globalización.

Brasil y México: hacia el encuentro necesario

Por fortuna, el acercamiento entre Brasil y México de alguna manera ya va en proceso, sobre todo en los últimos tres o cuatro años de mayor acercamiento diplomático, comercial y político.

---

[21] Las exportaciones de México permanecen concentradas en más de un ochenta por ciento en Norteamérica, pero las importaciones se han diversificado y de esa zona se importa alrededor del sesenta y cinco por ciento. Secretaria de Economía, en *http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p_Estadistica*.

Es cierto que subsisten diferencias entre los dos países y muchas de ellas no habrán de eliminarse del todo en un plazo previsible,[22] pero eso no tiene por qué detener un mayor acercamiento entre ambas naciones. Hasta la fecha los dos países han manejado con prudencia sus diferencias, y han privilegiado la posibilidad de que la relación fluya con normalidad en muchas áreas en las que sí hay entendimiento. En 185 años de relaciones diplomáticas es mucho más lo que se ha logrado de positivo, que aquello que se debe lamentar. Por otro lado, como ya dijimos, ni Brasil ni México juntos (y menos por separado) tienen dimensión suficiente como para ser "potencias globales", pero no es menos cierto que su peso específico habrá de crecer en el futuro próximo. Serán los únicos dos países latinoamericanos con proyección y capacidad de influencia global en los nuevos escenarios de poder en el mundo. Decimos esto porque su nivel de desarrollo actual es considerable, así como por su amplio mercado interno y su notable dotación de recursos; también, porque la avanzada transición demográfica latinoamericana permite afirmar con cierta precisión cuáles serán los escenarios demográficos y económicos de nuestros países y, por consiguiente, el tamaño de sus mercados.

Brasil tendrá una población de alrededor de doscientos sesenta millones de habitantes y México de más o menos ciento cincuenta hacia mitad del siglo presente. Para entonces, las otras dos grandes naciones latinoamericanas, Argentina y Colombia, contarán con apenas poco menos y poco más de cincuenta millones cada una respectivamente.[23] La población y el

---

[22] Como dijimos, la pretensión de Brasil de alcanzar un único asiento latinoamericano permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, por citar sólo la más notoria.

[23] De hecho, la tercera gran entidad demográfica y económica latinoamericana será para entonces el estado de São Paulo, que alcanzará un tamaño todavía mayor que el de las economías de Argentina y Colombia.

producto esperado de Brasil y México superarán el setenta por ciento del conjunto latinoamericano. Es por eso que un amplio acercamiento económico y político entre los dos impulsará con fuerza el proceso de integración latinoamericano, dando vitalidad y dimensión al Mercosur, la ALADI y otras instancias regionales de integración.[24]

Por lo pronto, las relaciones económicas bilaterales se han empezado a mover rápidamente. El comercio entre los dos países ha alcanzado una suma cercana a los ocho mil millones de dólares (véase el Anexo 2). México ha estado acortando la brecha comercial desde hace más o menos cuatro años, y hoy presenta un superávit comercial. En el intercambio bilateral pesa mucho y en ambas direcciones el sector automotor y las autopartes, pero también los productos químicos, la electrónica, los electrodomésticos y los medicamentos. El potencial del comercio bilateral está acreditado, no sólo por la vasta dimensión de ambos mercados, sino también por su semejante nivel de ingreso medio y los patrones de consumo. Un punto que cabe destacar es que la red de acuerdos de libre comercio de México incluye, justamente, países a los que Brasil envía 65% de sus exportaciones. Por otro lado existe un gran número de productos que México exporta a Brasil y que éste, a su vez, importa de otras economías a precios menos favorables de los que lograría de hacerlo con México.[25]

Además del comercio, las inversiones, sobre todo las mexicanas en Brasil, han crecido y se han diversificado mucho. Hoy es posible encontrar, en cualquier supermercado de Porto Ale-

---

[24] Véase Rebeca Rodríguez M., *Brasil y México: potencial y límites de una estrategia de liderazgo integrador en América Latina*, tesis doctoral, UNAM, 2010, en elaboración.

[25] Véase Salvador Arriola, "La integración regional: una responsabilidad compartida entre Brasil y México", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, núm. 2, 2009.

gre, pan y tortillas de la marca Bimbo, jugos y cervezas mexicanas. Es frecuente ver en las calles a los paulistas comunicarse con su celular Claro, de América Móvil, del grupo Telmex. El Caesar Park en Copacabana, uno de los hoteles insignia de Río, pertenece a Posadas, empresa hotelera mexicana La lista es más larga, pues México produce en Brasil desde pañales hasta autopartes, pasando por refrigeradores, tinacos, estufas y componentes electrónicos. Las inversiones mexicanas en territorio brasileño suman alrededor de diecisiete mil millones de dólares, lo que convierte a México en el primer inversor latinoamericano y el séptimo a nivel mundial en Brasil.[26] Estas cifras son desde luego importantes, pero el universo de posibilidades es todavía mucho mayor.

Por su parte, las inversiones brasileñas en México están creciendo rápido y rebasan ya los mil millones de dólares. Son visibles en comercios y servicios, como la cadena O Boticario presente en los centros comerciales mexicanos. Brasil produce en México autopartes, productos de acero, utensilios de cocina (Tramontina), alimentos, etcétera. Embraer ha encontrado un buen mercado en México. Es cada vez más común ver por las carreteras mexicanas autobuses Marco Polo y Busscar. Esto demuestra que es un mito afirmar que por ser economías más o menos análogas y competitivas no hay espacio para que incrementen su comercio. Por otra parte, existen al interior de un mismo sector, diversos nichos de mercado donde uno u otro país resulta claramente competitivo y la complementación de cadenas manufactureras marca amplias posibilidades para el comercio intraindustrial. Todo esto nos permite ver el gran potencial de la relación económica y la posibilidad de alianzas estratégicas entre empresas brasileñas y mexicanas, no sólo para ambos mercados, sino también para terceros países: una

[26] *Idem*.

estrategia que suele ser común entre empresas y países en estos tiempos de globalización.

Una más intensa relación económica, casi necesariamente anticipa mejores y más estrechas relaciones políticas, diplomáticas y de cooperación técnica. La semejanza de dimensión económica, con ingentes necesidades de infraestructura, rezagos en productividad, entre otros, así como diversos problemas derivados de la pobreza y la desigualdad, nos señalan un amplio espacio para la cooperación bilateral en una vasta gama de materias como las que ya está abordando la Comisión Binacional a la que nos referimos antes. Falta todavía una arquitectura financiera binacional, por ejemplo, una alianza entre el BNDES y Nafin, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y/o el Banco Mundial, para impulsar proyectos concretos a nivel de preinversión. Como vimos, los presidentes Lula da Silva y Calderón Hinojosa han hecho avanzar la relación a un mayor nivel y en sus gobiernos se suscribió además un importante instrumento de cooperación entre Pemex y Petrobras. Las áreas de cooperación inscritas en la Comisión Binacional son economía y finanzas, comercio, cooperación consular, relaciones culturales, académicas y tecnológicas. Se ha hablado de considerar un posible acuerdo de cooperación comercial que, con el tiempo, pudiera convertirse en un acuerdo de libre comercio, tema al que nos referiremos en seguida.

Por fortuna no se parte de cero y con estas bases se puede pensar en una serie de acciones que permitan construir con agilidad la alianza entre los dos países, más allá de un mero acuerdo para liberalizar el comercio. Éstas acciones tienen que ver con tres áreas de trabajo conjunto a las que hay que dar gran preponderancia: la creación de confianza, un mayor conocimiento recíproco de los más diversos grupos sociales y la profundización de la cooperación binacional. Huelga decir que las tres están íntimamente vinculadas y se refuerzan entre sí.

En la visita de Estado del presidente Calderón a Brasilia en agosto de 2009 se hizo patente el interés recíproco en profundizar la relación bilateral pensando en los beneficios de crecimiento y empleo que pudiera generar un posible acuerdo comercial. México considera que éste debiera ser gradual, con respeto a las sensibilidades de cada país antes de definir su cobertura. La gradualidad se explica en el tiempo de entronización de las medidas, pero debe ser comprensivo e incluir bienes y servicios; inversiones y protección a la propiedad intelectual. Así pues, el acuerdo puede avanzar de modo tan paulatino como las partes lo acuerden, teniendo como base de partida el universo arancelario del ACE 53, pero que debería rebasarse más o menos pronto. La posibilidad se ha abierto y habrá que esperar con paciencia el avance de los encuentros previos, que ya se han iniciado.

Sin prejuicio sobre la posibilidad del acuerdo de libre comercio, aquí enumeramos, a título de ejemplo y sin prelación alguna, siete áreas o proyectos "tipo" para una cooperación bilateral con valor estratégico:

1. *Cooperación energética (Petrobras y Pemex)*. Como ya se mencionó, esta área resulta del mayor interés estratégico para ambos países, pues poseen en este rubro las dos mayores empresas estatales de América Latina. La importancia de este acuerdo —que está en marcha— radica en las sinergias y complementariedades que se pueden lograr entre las dos empresas. La valiosa tecnología en exploración y explotación petrolera en aguas profundas de Petrobras es de particular interés para México, que busca petróleo justamente en aguas similares del Golfo de México.

Otro tema energético, vinculado a la mitigación del cambio climático es, desde luego, el de los biocombustibles. En este terreno, Brasil es un líder global en la producción de alcohol de etanol a base de azúcar y no de maíz, la cual para México

tiene efectos colaterales negativos, al competir directamente con la producción para la alimentación humana. Brasil es el mayor productor mundial de alcohol de caña y se puede trabajar mancomunadamente en esa tecnología y otras que les son afines, con diversas biomasas que no compitan con la agricultura para la alimentación humana. Poco a poco, se puede avanzar en la cooperación energética e ir mejorando la mezcla energética, disminuyendo el peso de los combustibles fósiles, que emiten la mayor proporción de gases de efecto invernadero.

2. *Cooperación industrial*. Tanto para apuntalar la productividad y la competitividad, como para enfrentar la competencia cada vez más intensa de otras regiones, sobre todo de Asia, se puede pensar en formar o alentar consorcios, alianzas, emprendimientos conjuntos que las empresas libremente decidan, o proyectos tecnológicos de investigación industrial o académica entre México y Brasil. Es relativamente sencillo identificar algunos sectores clave dentro de esta lógica, tales como los del calzado, el juguete, de partes y componentes eléctricos, maquinaria ligera, industria químico-farmacéutica, línea blanca, etcétera. Aquí subrayamos brevemente y a título de ejemplo a los más importantes y estratégicos de todos, que es el sector automotor y el de autopartes, ambos estrechamente vinculados. Las dos naciones combinadas producen más de cinco millones de autos, lo que las colocaría en el número cinco en el mundo, solamente después de China, Japón, Estados Unidos y Alemania.[27] Es claro que se trata de "la" plataforma automotriz latinoamericana en esta industria clave de la economía global. Pero además de esa capacidad productiva y de exportación, sus respectivos mercados internos ya son de clase mundial. Por ejemplo, su planta automotriz combinada supera los treinta y

[27] Véase por ejemplo, *World Motor Vehicle Market Report*, Motor & Equipment Manufacturers Association (MEMA), 2009 y *wardsauto.com*.

siete millones de autos, la sexta flota del mundo,[28] lo que los constituye en dos centros de producción y consumo, de notable interés y proyección futura. Sin embargo, Brasil y México producen solamente autos para fabricantes de Europa, Estados Unidos y Asia. La competencia en este sector se agudizará mucho con el arribo de China e India como grandes productores, tanto de vehículos como de autopartes. Esto trae, tanto para Brasil como para México, enormes desafíos, pero también oportunidades de cooperación mutua.

3. *Infraestructura*. Los dos países se encuentran desarrollando un gran esfuerzo para superar sus serios rezagos de infraestructura (véase el Anexo 1). Las severas y recurrentes crisis de los años ochenta y noventa han dejado su huella. Los relativamente bajos niveles de ahorro-inversión, la restricción macroeconómica al gasto, la necesidad de equilibrar las finanzas públicas en ambos países[29] han dado lugar a la postergación, una y otra vez, de importantes y necesarios proyectos de infraestructura. Ahora Brasil tiene en marcha un ambicioso plan de infraestructura, componente esencial de su Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), y México, algo similar con su Programa Nacional de Infraestructura. Quizá la más elocuente muestra de ello es que las dos grandes urbes de América Latina, São Paulo y la Ciudad de México, no han podido aún construir un aeropuerto en proporción a su poderío económico y preeminencia urbana. Ambas "megaciudades" siguen aprovechando infraestructura de hace 40 o 50 años. Desde luego, el tema no se detiene ahí, y los dos países enfrentan grandes necesidades

---

[28] El número de autos per cápita es relativamente bajo; 81 para Brasil y 138 para México; están en la mitad de la tabla mundial en ese indicador, lo que habla del enorme potencial de ambos mercados.

[29] Al menos en comparación con los países emergentes y desarrollo de Asia, por ejemplo, los coeficientes de ahorro han sido tradicionalmente entre un cuarenta y un sesenta por ciento inferiores.

de obras de caminos, puentes, estaciones, puertos y vivienda popular, entre otras, infraestructura que en gran parte también se debe compartir con el resto de América Latina, sobre todo la de caminos, puentes, ductos e interconexión eléctrica.[30] Como en el apartado anterior, ambos países cuentan con empresas constructoras de gran tamaño y clase mundial, y son grandes productores de cemento,[31] acero y materiales de construcción. Por la vía de licitaciones en los respectivos mercados, en IIRSA y el Proyecto Mesoamérica, a través de alianzas, pueden participar en estos esfuerzos y en muchos otros en marcha y de gran envergadura, sobre todo en China y Asia del Este, en India y aun en África. No hay que olvidar que éste es uno de los sectores más dinámicos en la actual economía internacional.

4. *Cooperación en desarrollo regional, territorial y desarrollo sustentable*. Existe ya un ambicioso acuerdo de cooperación entre las dos regiones industriales más dinámicas en ambas naciones, los estados de São Paulo y de Nuevo León, mediante el que se procura identificar "mejores prácticas" en diversos sectores, buscar financiamiento a proyectos de inversión conjunta, alianzas empresariales, fomento al comercio bilateral, así como establecer nexos entre universidades de ambas entidades. Es un muy interesante y auspicioso comienzo que hay que profundizar y extender mucho más en los dos países.

Por ejemplo, las dos únicas ciudades latinoamericanas que califican como "megaurbes" y son ciudades "globales" por su peso demográfico, económico, financiero y tecnológico son São

---

[30] Para ello, Brasil cuenta con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que a la fecha ha arrojado pocos resultados concretos. De manera similar, México cuenta con el Proyecto Mesoamérica (antes Plan Puebla-Panamá).

[31] La empresa transnacional mexicana productora de cemento, Cemex, es la tercera del mundo.

Paulo y la Ciudad de México. En ambos casos se incluyen sus vastas zonas metropolitanas de influencia, con alrededor de veinte millones de habitantes cada una. En la globalización, las grandes ciudades forman una densa red donde interactúan y compiten entre sí por la primacía, en inversiones y actividades económicas, científicas, artísticas, etcétera. La red urbana global[32] identifica tres "ciudades mundiales": Nueva York, Londres y Tokio. Luego existe un grupo reducido de grandes ciudades "globales" que ocupan nodos importantes, capaces de articular redes urbanas regionales. En América Latina, sólo la Ciudad de México y São Paulo están en dicha "liga global". Propiciar su acercamiento, cooperación, inversiones cruzadas, comercio, comunicaciones, estudios comparativos, mejores prácticas, etcétera, tiene un gran sentido estratégico. Sorprenden, además, las enormes similitudes de ambas megalópolis latinoamericanas, tanto en sus debilidades como en sus fortalezas.

Esto puede extenderse al análisis de las estrategias de planeación urbana, desarrollo regional y territorial, ordenamiento ecológico, conservación de la biodiversidad, combate a la deforestación y la protección de biomas y ecosistemas en riesgo.

5. *Cooperación bilateral "pueblo a pueblo"*. Un tema crucial en este momento de la relación entre Brasil y México es promover las relaciones y los nexos para que éstos lleguen a la gente común, al "ciudadano de a pie". Los dos países tienen una rica cultura popular. Se trata de la misma gente que con gran entusiasmo apoyó en México a la triunfante selección brasileña en la Copa Mundial de 1970 y que el ciudadano brasileño, ya sea en Salvador, Recife o Curitiba, recuerda aún y agradece con sincero afecto. Más allá de las elites y la alta burocracia, los brasileños y mexicanos se conocen poco, pero se guardan una recíproca

---

[32] Saskia Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo,* Nueva York, Princeton University Press, 2001.

simpatía por su gusto por la música, el deporte; la alegría de la gente y la devoción por la amistad. Muchas cosas en su cultura popular los asemejan, si bien se pueden expresar de manera diferente; es el caso de la religión católica y otras denominaciones cristianas, el apego a la familia y la forma de encarar las carencias sociales que provienen de la pobreza y la desigualdad; de la urbanización abrupta y caótica. También nos asemeja el gusto por ciertos deportes, por artistas y cantantes de honda raíz popular. Se trata de dos pueblos jóvenes con aspiraciones de progreso y necesidades más o menos similares. Por cierto, tanto en Brasil como en México se está dando una verdadera revolución en cuanto al crecimiento de la clase media, con aspiraciones y valores muy similares. De ahí que se podrán lograr grandes avances si se intenta a fondo un acercamiento "pueblo a pueblo" en materia de conocimiento e intercambios recíprocos en la esfera de la juventud, la cultura, el deporte y la educación.

Pensamos en programas de estrechamiento entre la rica cultura popular de los dos países y poner en sintonía a sus jóvenes creadores. Por ejemplo, el intercambio en cine, teatro, bellas artes. Desde producciones conjuntas, programas de becas, viajes, residencias artísticas, encuentros y seminarios. Desde luego, un mayor programa de becas respecto a lo que ahora se ofrece, así como intercambios universitarios a todo nivel; el intercambio deportivo a nivel juvenil, amateur, no sólo en el fútbol, se considera de gran interés por su impacto en creación de vínculos y conocimiento recíproco. La diferencia de las lenguas española y portuguesa —dos lenguas romances bastante semejantes— debe verse como una oportunidad, más que como un obstáculo.

6. *Incrementar la enseñanza recíproca del español y del portugués*. Dijimos antes que el español es hoy una lengua de alcances globales; la segunda de Occidente, después del inglés, y la tercera, detrás del mandarín y el inglés. Es hablado por casi quinientos millones de personas en por lo menos tres continen-

tes. México es, con mucho, la principal nación hispanohablante del mundo. Brasil, que habla el portugués y tiene frontera con siete países de habla hispana y que en conjunto más o menos se le aproximan en población, tiene un obvio interés en el acercamiento entre estas grandes lenguas romances. El gobierno del presidente Lula ha hecho un enorme y loable esfuerzo por extender la enseñanza del español de manera masiva, con la idea de convertirlo en la segunda lengua de su país. España, a través del Instituto Cervantes, ha hecho una encomiable labor, cooperando con este esfuerzo y llevando a numerosos rincones de Brasil la enseñanza del español. México debería unirse, con ímpetu y entusiasmo, a este esfuerzo en el propio Brasil y ofrecer también, en territorio mexicano, una mayor enseñanza del español. En la medida en que se avance en este esfuerzo, la cooperación bilateral, sobre todo la de "pueblo a pueblo" a la que nos hemos referido, tendrá más importancia y resonancia. Esto no tiene que ser solamente un esfuerzo de los gobiernos.

7. *El impulso mancomunado a la integración latinoamericana*. Dejamos este punto al final, pues se trata de una tarea fuera del ámbito estrictamente bilateral, no porque fuera menos importante. Como hemos reiterado en este trabajo, tanto por su dimensión económica y demográfica, como por su desarrollo industrial y posicionamiento global, Brasil al sur de América Latina y México al norte, pueden impulsar de modo decisivo la integración latinoamericana y así acercarse al esfuerzo integrador del Caribe.

Hoy, tras las cumbres de América Latina y el Caribe en Brasil (2008) y en México (2010), las condiciones son propicias para la integración a partir de la construcción de un nuevo organismo interamericano, sin Canadá ni Estados Unidos, llamado provisionalmente Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC). Con el apoyo de los instrumentos de convergencia con los que cuenta la ALADI, la capacidad de diseñar

políticas y proyectos de desarrollo mancomunados del SELA y la capacidad analítica de la CEPAL, Brasil y México pueden nuevamente impulsar de manera decisiva una integración latinoamericana que incluya aspectos sociales y contribuya a resolver la desigualdad, la pobreza y las condiciones asimétricas entre los países de la región. Particular importancia deberá tener la construcción de infraestructura común y programas específicos para apuntalar la productividad y la capacidad competitiva regional, con énfasis en pequeñas y medianas empresas capaces de producir empleo y aprovechar insumos y capacidades locales. Concretamente, con la CELAC se puede empezar a impulsar un programa de convergencia que avance en la desgravación y profundización de la liberación comercial en sectores clave de todos los países, con atención a las prioridades, sensibilidades y aspiraciones de cada uno. Ello debe empezar por incorporar al proceso de convergencia los trabajos del Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y el Mercado Común del Caribe (Caricom).

Como lo mencionamos al inicio de este ensayo, las condiciones son propicias y los incentivos claros para que los dos grandes países de América Latina superen viejas dudas y traspasen el umbral de una nueva era en la que serán actores activos en la construcción de la primera sociedad enteramente global. Al mismo tiempo pueden dar un ímpetu definitivo a la integración del resto de América Latina. Los mexicanos y los brasileños de a pie se tienen simpatía y afecto, pero se conocen muy poco todavía. Pensamos que ha llegado el momento, mutuamente benéfico, de acercarnos más, de dejar de ser amigos lejanos para convertirnos en socios cercanos, en la hora de la globalización.

Anexo 1
Brasil-México: información estadística

Geografía y recursos	
Brasil	**México**
Superficie	
8 459 417 km^2 Lugar 5 del mundo	1 964 375 km^2 Lugar 15 del mundo
Longitud de costas	
7491 km	9330 km
Tierra cultivable	
6.93% (del total)	12.66% (del total)
Superficie irrigada	
29 200 km^2 (2003)	63 200 km^2 (2003)
Recursos hídricos disponibles	
8223 km^3 (2000)	457.2 km^3 (2000)
Población	
Brasil	**México**
Población	
198 739 269 Lugar 5 del mundo	111 211 789 Lugar 11 del mundo
Tasa de crecimiento poblacional	
1.199%	1.13%
Edad promedio (mediana)	
Total: 28.6 años	Total: 26.3 años
Tasa neta de migración	
-0.09 migrantes por c/1000 habitantes Lugar 88 del mundo	-3.61 migrantes por c/1000 habitantes Lugar 153 del mundo

Urbanización	
Población urbana: 86% del total (2008) Tasa de urbanización: 1.8% cambio anual	Población urbana: 77% del total (2008) Tasa de urbanización: 1.5% cambio anual
Tasa de mortalidad infantil	
Total: 22.58 muertes por c/1000 nacimientos Lugar 93 del mundo	Total: 18.42 muertes por c/1000 nacimientos Lugar 110 del mundo
Esperanza de vida al nacer	
Total de la población: 71.99 años Lugar 123 del mundo	Total de la población: 76.06 años Lugar 71 del mundo
Tasa de fertilidad	
2.21 niños nacidos por c/mujer Lugar 118 del mundo	2.34 niños nacidos por c/mujer Lugar 107 del mundo
Grupos étnicos	
Blancos: 53.7% Mulatos: 38.5% Negros: 6.2% Otros: 0.9%	Mestizos: 60% Amerindios: 30% Blancos: 9% Otros: 1%
Social	
Brasil	**México**
Índice de desarrollo humano (IDH)	
0.813 Lugar 75 del mundo	0.854 Lugar 53 del mundo
Religiones	
Católica romana: 73.6% Protestante: 15.4% Espiritualista: 1.3%	Católica romana: 76.5% Protestante: 6.3% Pentecostal: 1.4%

Lenguas	
Portugués, español, italiano, alemán, japonés e inglés.	Únicamente español: 92.7% Español y lenguas indígenas: 5.7% Solamente indígena: 0.8%
Tasa de alfabetización (mayores de 15 años que saben leer y escribir)	
88.6% de la población total Hombres: 88.4% Mujeres: 88.8%	91% de la población total Hombres: 92.4% Mujeres: 89.6%
Años de escolaridad esperados	
14 años	13 años
Gasto en educación	
4% del PIB (2004) Lugar 105 del mundo	5.5% del PIB (2005) Lugar 49 del mundo
Economía	
Brasil	**México**
PIB (poder de paridad de compra)	
2.024 trillones* de dólares (TDD) (2009) Lugar 10 del mundo	1.483 TDD (2009) Lugar 12 del mundo
PIB (tipo de cambio nominal)	
1.482 TDD (2008)	1.017 TDD (2009)
Producto interno bruto per cápita	
10 200 dólares (2009) Lugar 104 en el mundo	13 500 dólares (2009) Lugar 83 en el mundo
PIB (composición por sector)	
Agricultura: 6.5% Industria: 25.8% Servicios: 67.7%	Agricultura: 4% Industria: 31% Servicios: 65%
Fuerza laboral	
95.21 millones (2009) Lugar 6 en el mundo	47 millones (2009) Lugar 12 en el mundo

Fuerza laboral por tipo de actividad	
Agricultura: 20% Industria: 14% Servicios: 66%	Agricultura: 13.7% Industria: 23.4% Servicios: 62.9%
Tasa de desempleo	
7.4% (2009) Lugar 72 del mundo	5.6% (2009) Lugar 51 del mundo
Población por debajo de la línea de pobreza	
26% (2008)	18.2% (2008)
Desigualdad (índice de Gini)	
56.7 (2005) Lugar 9 del mundo	48.2 (2008) Lugar 28 del mundo
Índice de competitividad mundial	
Lugar 72 del mundo (WEF)	Lugar 52 del mundo (WEF)
Inversión bruta	
17% del PIB (2009)	20.8% del PIB
Deuda pública	
46.8% del PIB (2009) Lugar 54 del mundo	37.7% del PIB (2009) Lugar 70 del mundo
Tasa de inflación (precios al consumidor)	
4.2% (2009) Lugar 129 del mundo	3.6% (2009) Lugar 111 del mundo
Capitalización del mercado de valores	
976 billones** dólares (2009) Lugar 19 del mundo	232.6 billones dólares (diciembre de 2008) Lugar 23 del mundo
Producción de automóviles	
3.2 millones (2008)	2.14 millones (2008)
Producción de electricidad	
438.8 billones Kwh (2007) Lugar 11 del mundo	245 billones Kwh (2008) Lugar 15 del mundo

Producción y consumo de petróleo	
2.422 millones de barriles por día (2008) Lugar 13 del mundo Consumo 2.52 millones de barriles por día (2008) Lugar 8 del mundo	2.601 millones de barriles por día (2009) Lugar 10 del mundo Consumo 1.772 millones de barriles por día (2009) Lugar 13 del mundo
Comercio y reservas de petróleo	
Exportaciones: 570 000 barriles por día (2007) Lugar 27 del mundo Importaciones: 632 900 barriles por día (2007) Lugar 20 del mundo Reservas: 2.572 millones de barriles por día (2009) Lugar 9 del mundo	Exportaciones: 1 225 millones de barriles por día (2009) Lugar 20 del mundo Importaciones: 479 600 barriles por día (2008) Lugar 27 del mundo Reservas: 3.001 millones de barriles por día (2009) Lugar 7 en el mundo
Gas natural	
Producción: 12.62 billones m^3 (2008) Lugar 39 del mundo	Producción: 52.15 billones m^3 (2008) Lugar 17 del mundo
Comercio exterior	
Brasil	**México**
Exportaciones	
158.9 billones de dólares (2009) Lugar 24 del mundo	229.7 billones de dólares (2009) Lugar 16 del mundo

Exportaciones	
Equipo de transporte, hierro, soya, calzado, café, autos	Manufacturas, petróleo y sus derivados, plata, fruta, vegetales, café, algodón
Principales destinos de exportación	
Estados Unidos 13.7% Argentina 8.7% China 8.1% Holanda 5.2% Alemania 4.4%	Estados Unidos 80.0% Canadá 3.6 % Alemania 1.4%
Importaciones	
136 billones dólares (2009) Lugar 26 del mundo	234.4 billones dólares (2009) Lugar 17 del mundo
Principal origen de las importaciones	
Estados Unidos 14.9% China 11.6% Argentina 7.9% Alemania 7.0%	Estados Unidos 64.0% China 13.5% Japón 4.8% Corea del Sur 4.6% Alemania 4.1%
Saldo cuenta corriente	
-11.28 billones dólares (2009) Lugar 179 del mundo	-10.12 billones dólares (2009) Lugar 177 del mundo
Reservas monetarias	
238 billones dólares (2009) Lugar 6 del mundo	90.8 billones dólares (2009) Lugar 12 del mundo
Deuda externa	
216.1 billones de dólares (2009) Lugar 26 del mundo	177 billones de dólares (2009) Lugar 28 del mundo
Inversión extranjera	
318.5 billones de dólares (2009) Lugar 13 del mundo	307.7 billones de dólares (2009) Lugar 14 del mundo
Tipo de cambio	
2.0322 reales por dólar (2009)	13.64 pesos por dólar (2009)

Comunicaciones	
Brasil	**México**
Teléfonos (líneas fijas)	
41.141 millones (2008) Lugar 6 del mundo	20.539 millones (2008) Lugar 14 del mundo
Teléfonos celulares	
150.641 millones (2008) Lugar 5 del mundo	79.4 millones (2009) Lugar 11 del mundo
Carreteras	
1 751 868 km 96 353 km pavimentados	356 945 km 178 473 km pavimentados
Gasto militar	
Brasil	**México**
2.6% del PIB (2006) Lugar 62 del mundo	0.5% del PIB (2006) Lugar 161 del mundo

* Trillón es usado aquí en su acepción inglesa: "mil(es) de miles de millones".
**En la acepción anglosajona, equivale en español a "mil millones".
Fuente: Salvo el "Índice de desarrollo humano", tomado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe de desarrollo humano 2009-2010*, el "Índice de competitividad mundial", tomado directamente del World Economic Forum (WEF), *The Global Competitiveness Report 2009–2010*, y el rubro "Producción de automóviles", tomado del *World Motor Vehicle Market Report*, MEMA, 2009, el resto de las estadísticas fue tomado del reporte de la Central Intelligence Agency, *World Factbook 2010*.

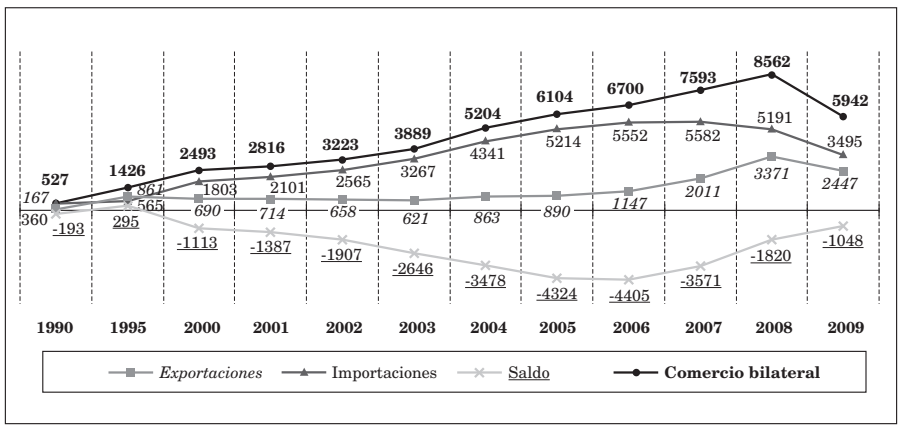
Anexo 2. Comercio entre México y Brasil

Comercio de México con Brasil
Millones de dólares

Año	Exportaciones	*Var. % anual*	Importaciones	*Var. % anual*	Saldo	Comercio bilateral	*Var. % anual*
1990	167.2	-	360.2	-	-193.0	527.4	-
1995	860.6	*414.7*	565.3	*56.9*	295.4	1425.9	*170.4*
2000	690.3	*-19.8*	1802.9	*219.0*	-1112.7	2493.2	*74.9*
2001	714.5	*3.5*	2101.3	*16.5*	-1386.8	2815.8	*12.9*
2002	658.2	*-7.9*	2565.0	*22.1*	-1906.8	3223.2	*14.5*
2003	621.1	*-5.6*	3267.4	*27.4*	-2646.3	3888.5	*20.6*
2004	863.1	*39.0*	4341.1	*32.9*	-3478.0	5204.2	*33.8*
2005	890.2	*3.1*	5214.2	*20.1*	-4324.0	6104.5	*17.3*
2006	1147.3	*28.9*	5552.3	*6.5*	-4405.0	6699.6	*9.7*
2007	2010.7	*75.3*	5581.9	*0.5*	-3571.2	7592.7	*13.3*
2008	3371.2	*67.7*	5191.2	*-7.0*	-1820.0	8562.4	*12.8*
2009	2446.9	*-27.4*	3495.3	*-32.7*	-1048.4	5942.2	*-30.6*

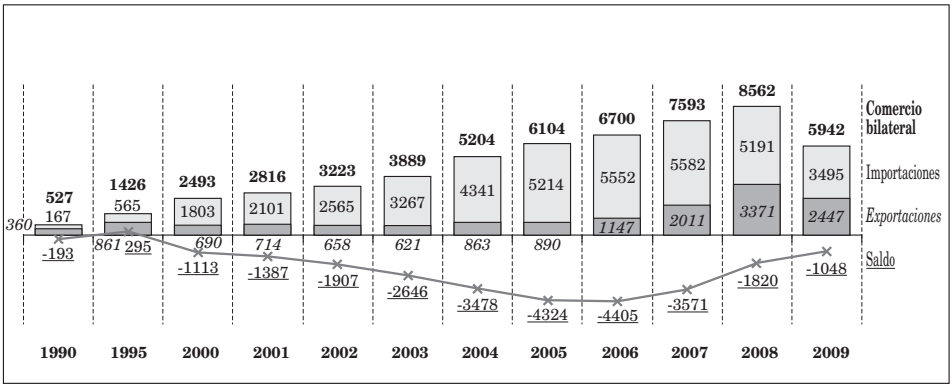
Fuente: Secretaría de Economía, con datos del Banco de México (Banxico), en *http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p_Estadistica*.

México: comercio con Brasil
Millones de dólares



Fuente: Secretaría de Economía, con datos de Banxico.

México: comercio con Brasil
Millones de dólares



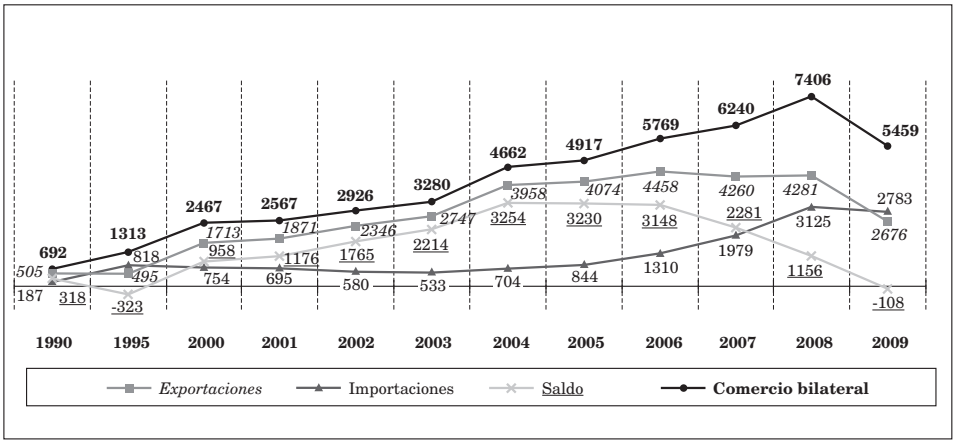
Fuente: Secretaría de Economía, con datos de Banxico.

Comercio de Brasil con México
Millones de dólares

Año	Exportaciones	*Var. % anual*	Importaciones	*Var. % anual*	Saldo	Comercio bilateral	*Var. % anual*
1990	505.0	-	187.5	-	317.6	692.5	-
1995	495.2	*-2.0*	818.2	*336.5*	-323.0	1313.3	*89.7*
2000	1712.7	*245.9*	754.5	*-7.8*	958.2	2467.2	*87.9*
2001	1871.1	*9.2*	695.4	*-7.8*	1175.7	2566.5	*4.0*
2002	2345.6	*25.4*	580.4	*-16.5*	1765.1	2926.0	*14.0*
2003	2747.1	*17.1*	533.0	*-8.2*	2214.0	3280.1	*12.1*
2004	3958.0	*44.1*	703.8	*32.0*	3254.1	4661.8	*42.1*
2005	4073.7	*2.9*	843.6	*19.9*	3230.2	4917.3	*5.5*
2006	4458.2	*9.4*	1310.3	*55.3*	3147.9	5768.5	*17.3*
2007	4260.4	*-4.4*	1979.3	*51.1*	2281.2	6239.7	*8.2*
2008	4281.3	*0.5*	3125.1	*57.9*	1156.2	7406.4	*18.7*
2009	2675.9	*-37.5*	2783.4	*-10.9*	-107.5	5459.3	*-26.3*

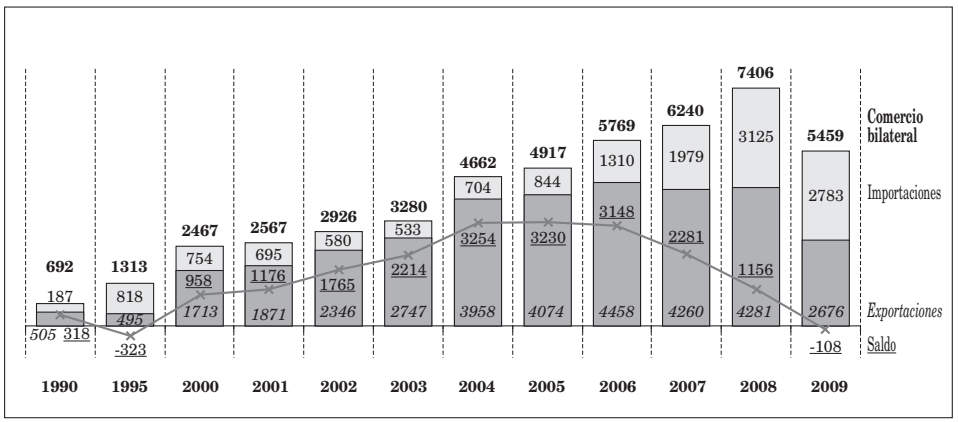
Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, en *http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5*.

Brasil: comercio con México
Millones de dólares



Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil.

Brasil: comercio con México
Millones de dólares



Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil.

5

México – Brasil: mitos y realidades
Hacia una nueva visión para la cooperación

Federico Vázquez[1]

La tesis clásica de la rivalidad histórica entre México y Brasil implicaría asumir que ambas naciones han buscado en diferentes momentos el liderazgo regional. Discurso que en realidad se alimenta de diversos mitos, ya que ninguno de los países cuenta con las condiciones estructurales suficientes para establecer una hegemonía regional. Es posible sugerir una interpretación alterativa: la disputa radica en dos visiones contrapuestas de inserción internacional y en concepciones diferentes de articular desarrollo y globalización, así como el rol del Estado en dicho proceso. Mientras México optó por una visión liberal de integración en la globalización como estrategia de desarrollo interno, Brasil siguió una ruta neo-desarrollista, es decir, evitar el desmantelamiento total de las estructuras proteccionistas, fortalecer el mercado interno y el aparato estatal como método para una inserción competitiva en la globalización. México es uno de los países con mayor cantidad de tratados de libre comercio, mientras Brasil optó por la vía subregional y la cooperación sur-sur como estrategia geopolítica.

A pesar del discurso actual del gobierno del presidente Felipe Calderón por recuperar el liderazgo en América Latina, en realidad, manifiesta la búsqueda de equilibrios al peso excesivo de Estados Unidos. La supuesta intencionalidad por retomar un activismo diplomático en la región enfrenta algunos obstáculos: las exportaciones mexicanas al resto de Latinoamérica representan aproximadamente 3% del total, mientras el 87% de las mismas tienen como destino los Estados Unidos, la manera de concebir la seguridad en nortamerica introduce una nueva división con el sur de la región, la percepción de la mayoría de las élites sudamericanas sobre la integración de México con el norte desmitifica el discurso de “México como puente de interlocución”.

Por su parte, Brasil mira la economía mexicana como puente al mercado estadounidense y definió hace tiempo a América del Sur como zona de influencia y eje estratégico de su política exterior. En ese horizonte debemos contextualizar su activismo en el MERCOSUR, su acción a favor de una relación sur-sur que busca unir el Cono Sur con Asia y África, la iniciativa de la Comunidad Sudamericana de Naciones y su oposición frontal al ALCA. Todo ello ha implicado dejar de lado a México.

Si bien México no está en una situación diplomática de liderazgo regional, Brasil tampoco tiene tales condiciones: desacuerdos internos del MERCOSUR, incapacidad de avanzar en su institucionalidad, conflictos con Bolivia por la llamada “geo-economía del gas”, enfrentamiento subregional con Venezuela a propósito de las iniciativas bolivarianas de integración y de la “diplomacia de los barriles de petróleo”.

La interpretación de su “intencionalidad hegemónica” guarda más bien relación con la definición realista de sus intereses nacionales y su capacidad de traducirlos en mecanismos e instrumentos concretos de política exterior que proyectan una imagen

[1] Encargado de Diálogo Político e Internacional de la Fundación Friedrich Ebert en México. Candidato a Doctor en Ciencia Política (Procesos Sociales y Políticos en América Latina), Universidad de Arte y Ciencias Sociales, ARCIS, Santiago de Chile. Master en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Licenciado en relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana.

de Brasil como *global player*, que es exactamente la debilidad de la "visión" mexicana y su ambigüedad en lo que respecta a objetivos de Estado, de ahí la improvisación permanente.

Sería más sugerente abordar las relaciones bilaterales en clave de desencuentros: dos países "culturalmente lejanos" y en muchos sentidos "desconocidos" pese a la fuerza que podría tener la cooperación conjunta en el ámbito de la diplomacia cultural. Cierto desinterés de las élites por acercar visiones y construir espacios institucionales de diálogo y cooperación política en foros multilaterales que impiden identificar áreas de interés común que podrían revertirse con el fin de impulsar iniciativas concretas en temáticas tales como: gobernabilidad global, derechos humanos, desarrollo social y riesgos ambientales, justicia comercial, reforma democrática de instituciones y organismos internacionales, así como del sistema financiero global. Ejemplos donde se podrían encontrar coincidencias para la cooperación multilateral.

El desencuentro por la reforma de la Organización de las Naciones Unidas y en particular por el Consejo de Seguridad, expresa una disputa que parece radicar en las implicaciones que ha tenido el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción internacional en la globalización. Desde la década de los ochenta, Brasil definió grandes ejes de una "política exterior de Estado", mientras México redujo su política exterior a asuntos comerciales y económicos; uno de los efectos más visibles se dio en el fallido intentó por dirigir la OEA, lo que además resultó en un enfrentamiento innecesario con un socio estratégico como lo es Chile.

En los próximos meses, habrá que seguir con atención los movimientos de ambas cancillerías rumbo a la visita que realizará el Presidente Lula a México en el mes de agosto. El momento actual llama a un acercamiento político que resultaría provechoso para ambos países, pero las tensiones inscritas en sus diferentes visiones de inserción en la globalización, llaman a mirar con cautela y realismo la posibilidad de avanzar hacia una nueva era de cooperación bilateral.

A pesar de los obstáculos, bien haría México en comprender la importancia de su relación con Brasil para recomponer equilibrios geopolíticos con su vecino del norte y recuperar la senda de la virtud diplomática construida durante años. Brasil sería prudente en entender la relevancia estratégica de la cooperación con México en el ámbito multilateral y en temáticas globales para su proyección como *global player* y en las relaciones sur-sur como estrategia de negociación con el "norte". Finalmente el fenómeno "Chávez" conforma un factor de acercamiento para la defensa de los intereses de ambas naciones en sus "espacios de influencia".

Hasta el momento la vía brasileña parece más prometedora. Aún es temprano saber con claridad cuál será la política exterior del gobierno mexicano hacia América Latina, el vínculo con Brasil dirá mucho al respecto. La construcción de una nueva agenda bilateral no puede basarse solamente en el interés comercial y económico de los grandes empresarios, debe avanzar hacia acciones conjuntas en temáticas globales. En ello radica la oportunidad del nuevo acercamiento. Ambos tienen la responsabilidad política de evitar la jibarización regional. Si se prefiere, la fractura latinoamericana es contraria a sus intereses de Estado, ya que debilita a la región como actor internacional y, a ambas naciones, como actores de la política mundial.

6

GIRA DEL PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO A BRASIL
SEPTIEMBRE DE 2011

Durante su gira como Presidente electo, Enrique Peña Nieto, afirmó en Brasil que la relación entre México y este “tiene un enorme potencial”.

El presidente manifestó su voluntad de promover una mayor integración entre las economías mexicana y brasileña.

"El clima y el sentimiento de hermandad que genuinamente une a nuestros pueblos debe dar espacio para una mayor integración y complementariedad dentro de las actividades económicas y las vocaciones económicas de ambos países", dijo.

En esta gira, el electo presidente abogó por una mayor contribución entre las dos economías, las más grandes de Latinoamérica, asimismo se refirió al probable aumento del comercio entre México y Brasil.

Peña Nieto planteó que el sector de energía de México necesita ser abierto a la inversión privada, para modernizar a Petróleos Mexicanos (Pemex).

No obstante, el presidente explicó que esto no implica que la paraestatal vaya a ser privatizada.

“Lo que yo propongo es la modernización de Pemex. No una privatización, sino un mecanismo que facilite la participación del sector privado (...) precisamos invertir mucho en exploración, producción y refinación de petróleo y eso sólo será posible con participación del sector privado”, dijo.

El presidente mencionó que buscará aprovechar el modelo de sociedad de Petrobras, la empresa estatal de Brasil en este ramo productivo.

7

República Federativa del Brasil

Brasilia

Principales indicadores PIB (usd mmdd) (Crecimiento %)		BRASIL	MÉXICO
	2008	1,650 (5.2)	1,094 (1.2)
	2009	1,622 (-0.3)	882 (-6.2)
	2010	2,143 (7.5)	1,035 (5.4)
	2011	2,493 (2.7)	1,155 (3.9)
PIB per capita (usd)	2011	12,789	10,153
Inflación	2011	6.5	3.82
Población (millones)	2011	194.9	112.3
Balanza de cuenta corriente (usd mmdd)	2011	-52.6	-8.8
Balanza de cuenta corriente (% PIB)	2011	-2.11	-0.76
Exportaciones usd mmdd (rank mundial)	2011	256 (16)	349.6 (11)
Importaciones usd mmdd (rank mundial)	2011	236.9 (15)	351 (10)
Grado de apertura (%)	2011	20	60
Índice global de competitividad (Rank de 142) (Score 1-7)	2011-2012	53 (4.3)	58 (4.3)
Eficiencia en el mercado de bienes (Rank de 142)(Score 1-7)		113 (3.8)	84 (4.1)
Inversión acumulada a (mdd)			
de México en Brasil	2009	----	3.520*
de Brasil en México	Dic 2011	1,147.8	----

***Con información del Banco Central de Brasil (IED acumulada 2001-2009). Por otra parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores registra datos de IED de México en Brasil por 23 mil millones de dólares (acumulada a marzo de 2012).**

Fuente: Secretaría de Economía con datos de Banco de México; FMI; WEF; y OMC.

8

República Federativa del Brasil
Brasilia

I. Comercio Bilateral en 2011

México es para Brasil /1 Entre los países de América Latina y el Caribe	Brasil es para México* Entre los países de América Latina y el Caribe
3er Socio Comercial	1er Socio Comercial
4to Destino de exportaciones	2do Destino de exportaciones
2do Proveedor	1er Proveedor

/1 Con información del Un comtrade
* Secretaría de Economía con información del Banco de México

Principales productos

Exportaciones México a Brasil		Importaciones México prov. Brasil	
Vehículos de turismo	44%	Vehículos de turismo	8%
Ácido tereftálico y sus sales	8%	Mcías para el programa sectorial de industria siderúrgica	6%
Plata en bruto	2%	Motores de émbolo	5%
Medicamento para uso terapéutico	2%	Vehículos para el transporte de mercancías	3%
Plomo refinado	2%	Cueros preparados de bovino	3%

IED de Brasil en México[1]

1,147.8 millones de dólares (acumulada 1999-diciembre de 2011). Brasil es la primera fuente de IED para México entre los países de América Latina.

IED de México en Brasil[2]

3,520 millones de dólares (acumulada 2001- 2009). México es el principal inversionista de América Latina en Brasil

Empresas mexicanas en Brasil

Empresa	Giro
ATL (América Móvil) Claro	Telefonía celular
Telmex	Telefonía fija
Coca Cola -Femsa - Kaiser	Bebidas
Nemak Aluminio	Componentes de aluminio para la industria automotriz
Mexichem - Amanco	Tubos de pvc
Dako electrodomésticos - MABE	Electrodomésticos
Bimbo de Brasil	Panadería
Caesar Park Hotel	Hotelería
Mabesa do Brasil S.A	Higiene
Sucos del Valle do Brasil	Bebidas
Rassini - NHK Autopartes	Autopartes
Grupo Elektra	Servicios financieros y comercio

Fuente: Proméxico

1/Con información de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera

2/ Con información del Banco Central de Brasil (IED acumulada 2001-2009). Por otro lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores registra datos de IED de México en Brasil por 23 mil millones de dólares a marzo de 2012.

9

SENADOR JOSÉ SARNEY

PRESIDENTE DEL SENADO BRASILEÑO

Nació en 1930.

Fue presidente de la República de 1985 a 1989, elegido por sufragio indirecto.

Licenciado en Derecho

En 1954 fue diputado federal suplente UDN

Diputado por el UND de 1958 a 1965.

Fue gobernador de Maranhão de1966 a 1971

Senador de 1971 a 1985.

En 1979, participó en la fundación de la PDS.

En 1984, dejó el partido para fundar entrar en el PMDB para apoyar a Tancredo Neves en el colegio electoral en 1985.

A la muerte de Tancredo Neves, asumió la presidencia en 1985. Su mandato fue marcado por la alta inflación y el desempleo, sin embargo, su gobierno es recordado principalmente por la promulgación de la Constitución de 1988.

José Sarney fue elegido senador en 1991 hasta 1999.

En 2009 fue elegido por tercera vez presidente del Senado y reelecto en 2011.

SENADOR EDUARDO SUPLICY

Es el primer senador electo en la historia del Partido de los Trabajadores, ganó, en segunda vuelta (1998/2006), la más alta votación en la historia de São Paulo, con 6,718, 463 votos (43.07% de los votos válidos). En las elecciones al Senado para el período 2007-2014 Eduardo Suplicy obtuvo 8,986.803 votos, 47.82% de los votos válidos.

En 1983 fue elegido diputado. En 1985, fue candidato a la alcaldía de São Paulo. En 1988 fue el Concejal más votado de la Municipalidad de São Paulo, con 201,549 votos. Bajo la presidencia del Consejo de la Ciudad, de 1989/90. En 1992, contendió de nuevo a la alcaldía de São Paulo.

El senador electo de la República para el período 1991-1999, con 4,229.706 votos - 30% de los votos válidos - Eduardo Suplicy estuvo tres veces con el cargo de líder en el Senado.

Eduardo Matarazzo Suplicy nació en São Paulo, Capital, el 21 de junio de 1941.

MAYA TAKAGI

Secretaria Nacional para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, Ministerio para el Desarrollo Social y el Alivio del Hambre, Brasil

Maya Takagi es ingeniero agrónomo y tiene un Doctorado en Desarrollo Económico de la Universidad de Campiñas, Brasil. Ha trabajado en la formulación del Proyecto Hambre Cero y, actualmente es Secretaria Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ministerio para el Desarrollo Social y el Alivio del Hambre en Brasil.

JORGE ABRAHÃO
Ex Director Nacional de Política Social del Instituto de Investigación Económica Aplicada de Brasil

Ingeniero, empresario, Director Presidente del Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social. Miembro del Consejo de Sociotec Ingeniaria, miembro del Consejo del Foro Social Mundial y del Consejo de la Red Nuestra Sao Paulo. Ex miembro del Consejo Presidencial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) y ex Coordinador General del Foro Empresarial de Apoyo a la Municipalidad. También ex Coordinador del PNBE - Pensamiento Nacional Empresarial de Base, y ex miembro de la Coordinadoria Nacional de la Asociación Brasileña de Empresarios por la Ciudadanía (Cives).

10

POLÍTICA AGRÍCOLA[1]
Ministerio de Agricultura de Brasil

La base de la política agrícola del Ministerio de Agricultura de Brasil consiste en un conjunto de acciones para la planificación, el financiamiento y el seguro de la producción agrícola. A través de estudios en el área de gestión de riesgos, líneas de créditos, subsidios y datos económicos de encuestas, el apoyo del Estado acompaña todas las fases del ciclo de producción. Estas acciones se dividen en tres grandes líneas de negocio: la gestión del riesgo de crédito, rural y la comercialización.

La gestión del riesgo se lleva a cabo en dos frentes rurales. Antes de iniciar el cultivo, el agricultor tiene el Riesgo Climático de la Zonificación Agrícola. Esta herramienta tecnológica indica el mejor momento para plantar en cada municipio del país, de acuerdo con el análisis histórico del comportamiento del clima. Para protegerse de las pérdidas causadas por fenómenos climáticos adversos, el productor puede contratar con prima de seguro rural subvencionado por el Ministerio.

La movilización política de los recursos permitirá los ciclos de siembra. Los nacionales tienen acceso a líneas de crédito para capital de trabajo, inversión y comercialización. Hay varios programas para financiar las diversas necesidades de los productores.

PLAN AGRÍCOLA Y GANADERO 2012/2013

Objetivos de los programas:

Más crédito, más ingresos

• Garantizar la seguridad alimentaria.
• Las políticas de regionalización de la ayuda a los productores, con énfasis en las realidades locales.
• Aumentar el volumen de crédito a los productores y reducir los costos financieros
• Ampliar la cobertura del Seguro Rural y Proagro
• Apoyar y fomentar la cooperativa agrícola de baja emisión de carbono (Programa ABC)

Atractivas tasas de interés
Medidas para fomentar la producción

• Reducción de las tasas de interés
• Programa Nacional de Apoyo a Productores Medio Rural - Pronamp
• Apoyo para el ganado vacuno, cabras, ovejas y cerdos
• Cooperativa Agropecuaria

[1] http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola

Las inversiones que llegan al campo
Volumen de recursos

Hay $93.9 mil millones de reales en intereses controlados adicionales $21.3 mil millones sin intereses por un total de $115.2 mil millones de reales.

Recursos para alcanzar el productor
Más crédito

Los $115.2 mil millones de reales para financiamiento rural representan un incremento del 7.5% respecto a la temporada pasada. Estos recursos se dividen en: Costos y comercialización por $86.95 mil millones de reales $28.30 mil millones de reales de inversión en la reducción de las tasas de interés de 6.75% a 5.5% por año para los costos y marketing, Pronamp 6.25% a un 5%, de Inversiones de 6.75% a 5% y el capital de trabajo para la cooperativa del 9.5% al 9%.

Plantando sostenibilidad
Incentivos para la agricultura sostenible

El Gobierno destina $3.4 mil millones de reales para financiar al productor, lo que también reduce la tasa de interés del 5.5% al 5% por año.

- Fortalecimiento del programa ABC para cumplir mejor su objetivo, incluyendo la recuperación de pasturas degradadas.
- Apoyar la implementación de los Sistemas de Producción Orgánica. Se otorgó financiamiento a todas las inversiones necesarias para aplicar esos sistemas.

El tiempo de las cooperativas
Fomento cooperativo

- 25% más recursos
- Reducción de interés.
- La mayor disponibilidad de recursos y límites de financiamiento, de los actuales $4 mil millones de reales $ 5 mil millones de reales son para Procamp y Agro Prodecoop.

11

Seminário Internacional
Competitividade, Sustentabilidade e Inclusión Social: Nuevas Direcciones para el Diseño de Políticas para la Agricultura en América Latina Y el Caribe

Las políticas agrícolas en Brasil: Agenda Ministerial y las Cámaras Sectoriales y Temáticas

Edilson Guimarães
Diretor de Comercialização e Abastecimento Agrícola e Pecuário

Santiago, Chile, 6 de diciembre, 2011

Estructura de la Presentación

1. La historia de la política agrícola brasileña
2. Instrumentos de la Política Agrícola Brasileña
3. Plan Agrícola y Ganadero – PAP
4. Cámaras Sectoriales

Historia de la Política Agrícola

1965 - Lei 4.829 - Establece el Sistema Nacional de Crédito Rural

1966 - Decreto Lei nº 79 – Establece a Política de Garantíia de Precio Mínimos - PGPM

1990 – Apertura da economia

Lei 8.171/1991-Lei Agrícola

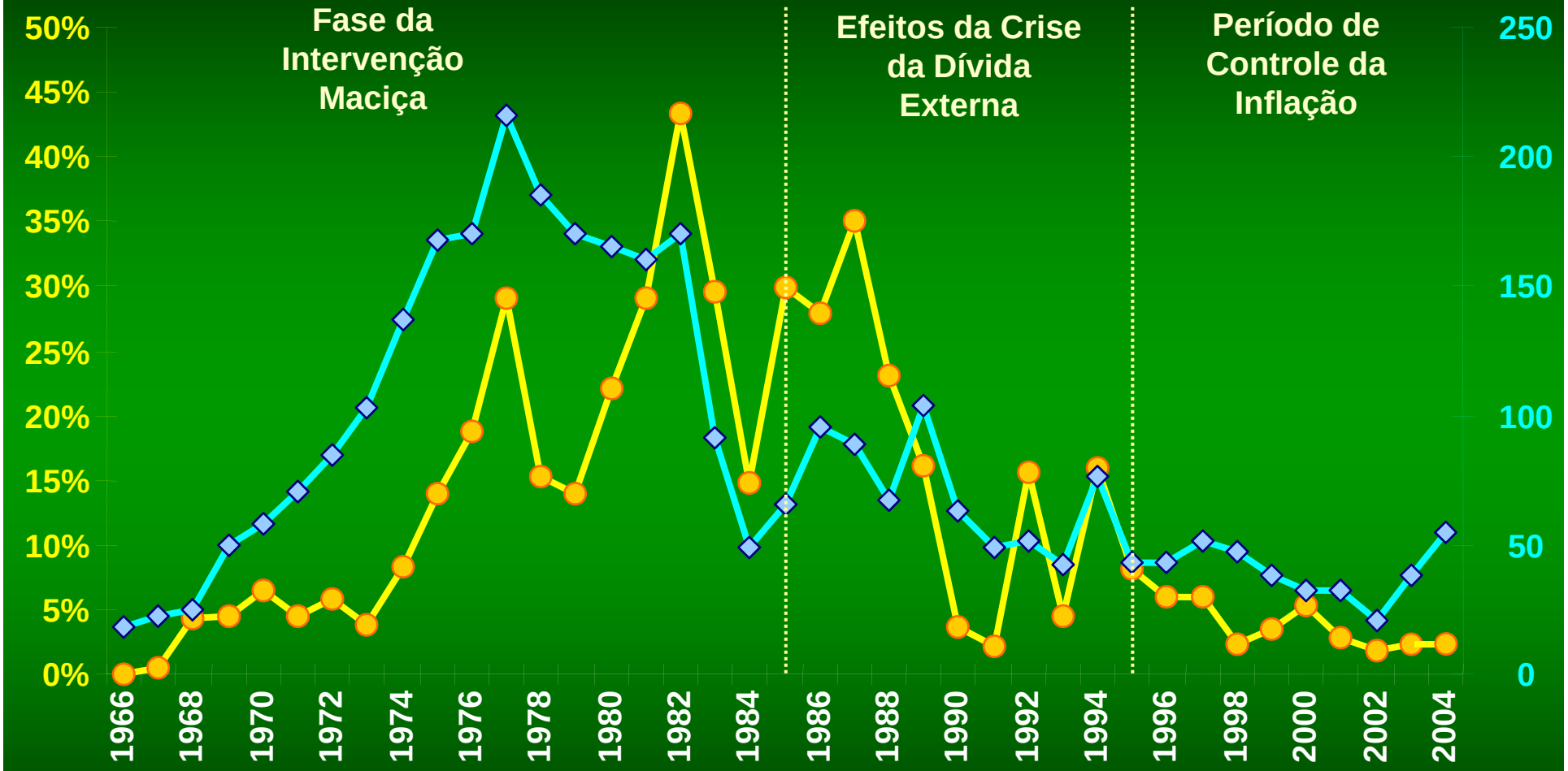
1996 - Decreto N° 1.946 – Creación PRONAF

1992 – Lei nº 8.427 – Equipartación de los precios y el interés

1996/97 - Creación del Prêmio de Escorrencia de la Productión - PEP e de la Opción Pública

2004 – Lei 11.076 – Creación de títulos financieros para su aplicación en la agricultura

Evolución de la política agrícola brasileña



Fontes: CONAB, MAPA e BACEN.

Política agrícola y sus instrumentos

1. Crédito Rural

2. Apoyo a la comercialización: garantía de precio

3. Seguros agrícolas

Política agrícola y sus instrumentos

Crédito Rural

- ***Inversiones***
- ***Costeo***
- ***Comercialización***
- ***Financiamiento de la agroindustria: las inversiones privadas***

Comercialización Agrícola

Idea

Instrumentos de garantía para los precios y los precio y los ingresos

TRADICIONAL

- ✓ **Precio mínimo**
- ✓ **AGF: Adquisición del Gobierno Federal**
- ✓ **EGF: Préstamos para comercialización**

NUEVOS

- ✓ **Ecualización de los precios :**
  - **PEP: Premio de Escorrentía a la Producción**
  - **PEPRO: Premio de Ecualización que se paga a los Productores**
  - **PROP: Contrato Privado de Opción de Venta y prima de riesgo de la opción**
  - **Contrato de Opción privado**
  - **Contrato de Opción Pública**

Seguro rural

Idea

Seguro Rural

- **Concesión de una subvención del premio**
  - **2003 - Ley nº10.823**
  - **2004 - Decreto nº 5.121**

- **La apertura del mercado de resseguros**
  - **2010 - Ley Nº 137**

- **Creación de un fondo de catástrofe (desastre)**
  - **2010 -Ley Nº**

- **Zonificación agrícola**

Plan Agrícola y Ganadero – PAP

Plano Agrícola y Granadero - PAP

- Las consultas se realizan en el sector rural en todo el país :
  - Agricultores
  - Cooperativas
  - Bancos
  - Sindicatos rurales
  - Cámaras sectoriales
- Ajustes de la Política Agrícola
- Definición de los Recursos
- O PAP é apropado en julio de cada año, al comienzo de la siembra

Cámaras Sectoriales del MAPA

La filosofía de trabajo de una Câmara Sectorial

- Promover el diálogo entre el sector privado y el sector público
- Promover el diálogo entre los eslabones de la cadena
- Discutir los problemas del sector
- Promover acciones conjuntas de solución de problemas
- Discutir y proponer políticas públicas

La composición del regimiento

- **25 Instituciones públicas e privadas**
- **<u>Presidente</u>:**
  - **Designado por el Ministro**
  - **Mandato de 2 años, prorrogable por más 2**
  - **Cámaras Sectoriales**
  - **Cámaras Temáticas**

27 CAMARAS SETORIAIS

- Azúcar y Alcohol
- Algodón y derivados
- Arroz
- Aves y cerdos
- Goma natural
- Cacao
- Cachaça
- Cabras y Ovinos
- Carne de vacuno
- Cítricos
- Los cultivos de invierno
- Cría de caballos
- Haba
- Fibras Naturales
- Flores y Plantas Ornamentales
- Los bosques plantados
- Frutas
- Hortalizas
- Leche y Productos Lácteos
- La yuca y sus derivados
- Miel y productos apícolas
- Maíz y Sorgo
- Semillas oleaginosas y biodiésel
- Aceite de palma
- Soya
- Tabaco
- Viticultura, Vinos y Derivados

7 CÁMARAS DE TEMA

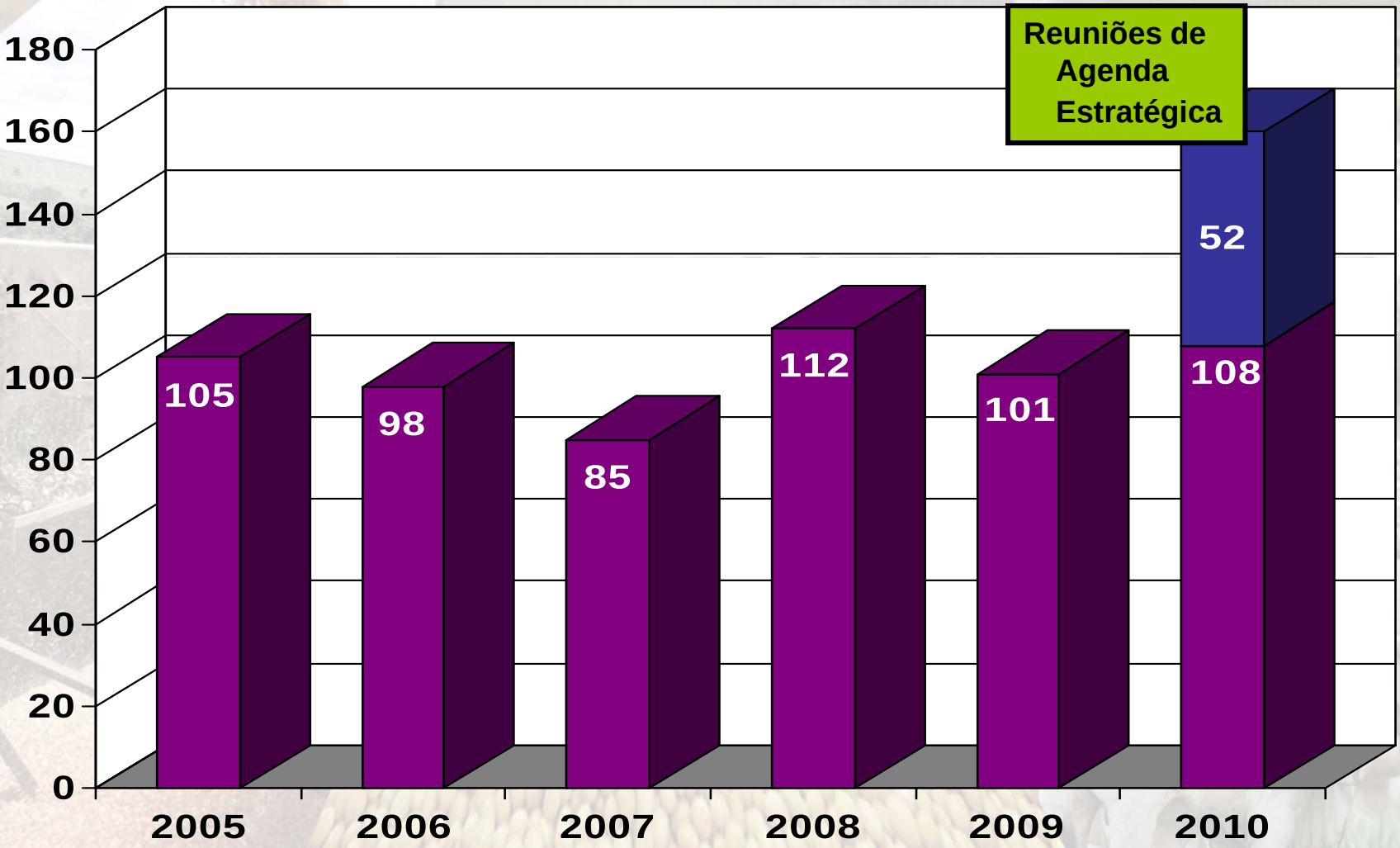
- Agricultura Orgánica
- Agricultura sostenible y de riego
- Infraestructura y Logística
- Insumos Agrícolas
- Relaciones Internacionales
- Seguro de la agroindustria
- Crédito y la comercialización de la agroindustria

Miembros de las Cámaras

437 Entidades

- ★ 352 Instituciones Privadas
- ★ 85 Instituciones Públicas

Reuniones celebradas



Público participante

- 2008: 2.720 personas
- 2009: 2.861 personas
- 2010: 3.000 personas

Média: 28 personas / reunión

Tarifa de trabajo

- Estadísticas, escenarios y conyuntura
- Plan de la cosecha, crédito, seguros y comercialización
- Marcos regulatorios y la legislación
- Relaciones Internacionales
- Proyectos de Desarrollo
- Asistencia Técnica
- Gestión de la Agenda Estratégica 2010 – 2015
- Visión de futuro, metas e indicadores para el año 2015

Resoluciones y Recomendaciones

- **Recomendaciones de adopción de políticas para el Ministro**
- **Recomendaciones de deliberaciones para otros órganos de Gobierno**
- **Recomendaciones de medidas formales para MAPA**
- **Recomendaciones de Gobierno de la cadena de produción**
- **Alcanzar objetivos fijados para 2015**

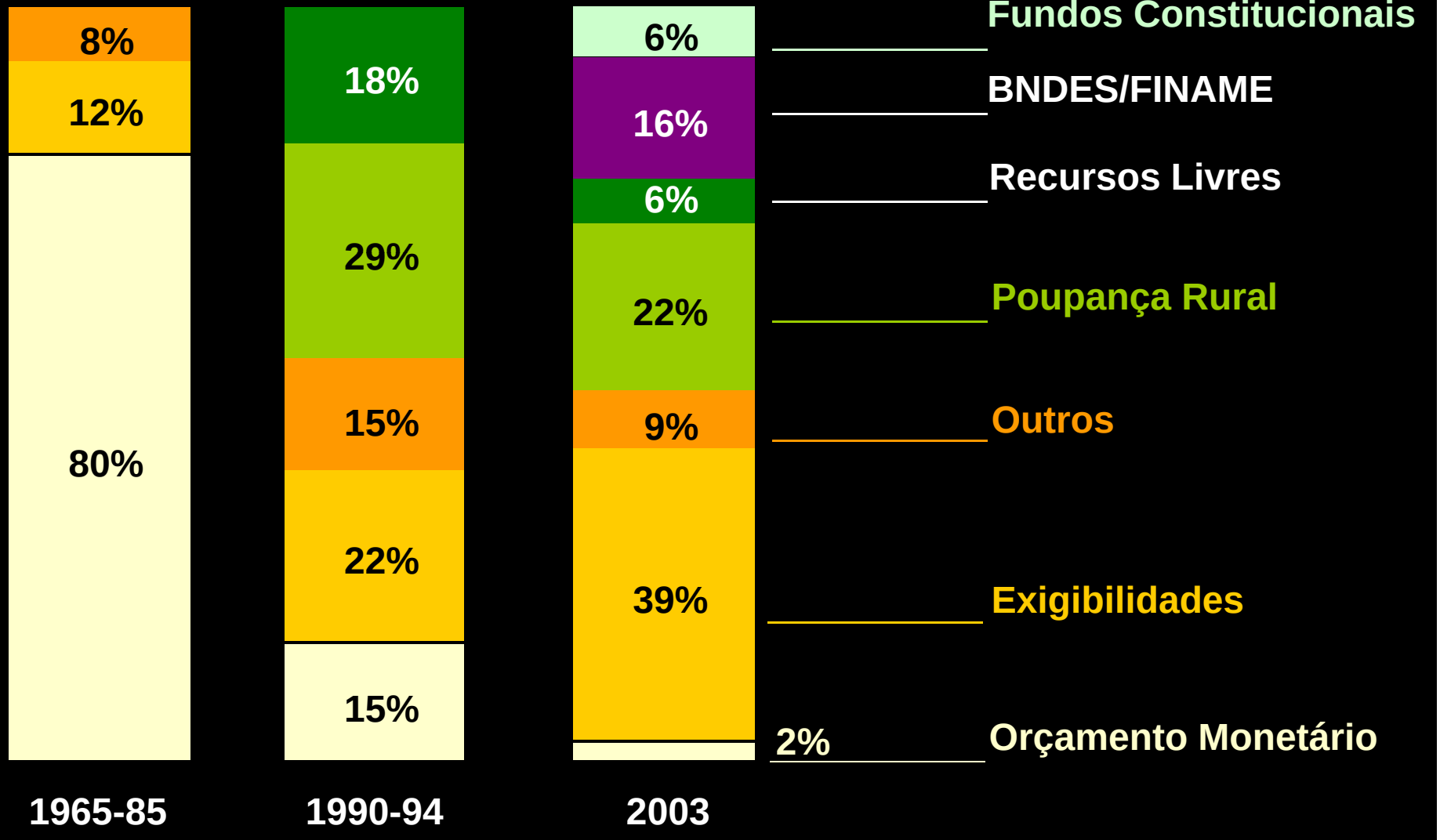
Papel del MAPA en las Cámaras

- Dar legitimidad institucional, político y legal
- Proporcionar apoyo administrativo y operacional
- Mediar en los conflictos e intereses entre los miembros de las cadenas
- Cumplir con las demandas formuladas y actuar sobre las referencias y las soluciones, dentro y fuera del MAPA
- Construción de políticas de desarrollo de la cadena
- Ayudar a asegurar que se cumplen los objetivos en conjunto construido

GRACIAS

edilson.guimarães@agricultura.gov.br
55 (61).3225.3556

Fontes de Financiamento do Crédito Rural



Fontes: Bacen, BNDES, BB e outros. Elaboração: SPA-MAPA.

12

SERIE REGULACIONES COMPARADAS

PROGRAMAS DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN PAÍSES FIAP[1]

PARTE I: AMÉRICA LATINA

Santiago, Mayo 2011

[1] Documento elaborado por la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	**3**
II. METODOLOGÍA	**5**
III. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS	**6**
IV. LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS POR PAÍS	**13**
Bolivia	**13**
Brasil	**17**
Colombia	**20**
Costa Rica	**28**
Chile	**33**
El Salvador	**44**
México	**47**
Perú	**52**
República Dominicana	**54**
Uruguay	**59**
Anexo Estadístico	**61**

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente estudio es describir las regulaciones de los programas de "Pensiones No Contributivas" en los países de América Latina que pertenecen a FIAP y de los cuales se posee información: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Perú, República Dominicana, y Uruguay[2]. En un próximo informe se incluirá la información referida al resto de los países que pertenecen a la FIAP.

Los mecanismos de "ingresos mínimos" en la seguridad social buscan proveer una cantidad tal de recursos para evitar que las personas caigan en algún tipo de vulnerabilidad (riesgo de pobreza, desprotección, u otra). Esto es lo que comúnmente se ha denominado "Primer Pilar", o "Pilar cero" de un sistema previsional. Para evitar confusiones de terminología, en este informe denominaremos a este tipo de prestaciones como "Pensiones No Contributivas".

Cabe hacer notar que en algunos países se denomina "Primer Pilar" al sistema de pensiones de reparto. En este informe, no obstante, no se hace alusión a los sistemas de reparto, ya que estos, por definición, son sistemas contributivos.

Para todos los efectos se entiende que un programa es de carácter no contributivo cuando otorga beneficios definidos, están financiados generalmente con presupuesto público y canaliza recursos hacia las personas en situación de pobreza u otra condición de vulnerabilidad. Estos programas se pueden subdividir básicamente en las Pensiones Mínimas Garantizadas (PMG) y en las denominadas "Pensiones Sociales". Las Pensiones Sociales, a su vez, se pueden subdividir en "universales" y en "focalizadas o asistenciales". Las pensiones focalizadas pueden denominarse pensiones asistenciales, puesto que su asignación está sujeta a un examen de los ingresos del individuo o de la familia, a través del cual se verifica la necesidad de dicha pensión.

Las PMG se otorgan a aquellas personas cuyos recursos acumulados en los esquemas contributivos están por debajo de un mínimo considerado como necesario para evitar la pobreza en la vejez. Si bien las PMG se otorgan con base a requisitos de cotizaciones previas, se considera que son un tipo de pensiones no contributivas, en el sentido de que los beneficiarios de las mismas no "pagan" su pensión, sino que se las paga el Estado.

En tanto, las Pensiones Sociales tienen como finalidad garantizar un nivel mínimo de recursos pero, a diferencia de las PMG, no están ligadas a la cotización previa al sistema por parte de los beneficiarios. Por lo general, estas pensiones son financiadas con impuestos generales del Estado.

[2] Dentro de los países de América Latina socios de la FIAP, se encuentran Curazao y Panamá, sin embargo no se incluye información de estos países en el presente informe, debido a que no se encontró información disponible sobre el tema. Además, a la fecha de publicación de este informe, Brasil ya no es socio FIAP, sin embargo sí se incluye en el presente documento a dicho país, debido a que ya se había encontrado información disponible para éste desde antes de que dejara de ser socio y resulta útil mostrar estos datos a la luz de la experiencia que deja para otros países. La fecha de corte de la presente publicación es diciembre de 2010.

El análisis de los programas no contributivos se hace en base a cinco dimensiones: los beneficios otorgados, el nivel de cobertura poblacional alcanzada, los requisitos de acceso, la administración, y el tipo de financiamiento. Para ello, el trabajo se organiza de la siguiente manera: después de la presente Introducción, en el capítulo II se explica la metodología utilizada para el trabajo, en el capítulo III se realiza un análisis comparado de los programas de pensiones no contributivas, y en el capítulo IV se describen las dimensiones de cada programa no contributivo en cada uno de los países. El trabajo termina con un Anexo Estadístico.

II. METODOLOGÍA

El objetivo del presente estudio es describir las regulaciones de los "Programas de Pensiones No Contributivas" en los países de América Latina que pertenecen a FIAP y de los cuales se posee información: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Perú, República Dominicana, y Uruguay.

Para lograr este objetivo, se realizó un catastro de los programas de "Pensiones No Contributivas", de 10 países FIAP de América Latina: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Perú, República Dominicana, y Uruguay. Luego se analizó la información entregada por las Asociaciones Gremiales de Administradoras de Fondos de Pensiones, así como la información disponible en la Web de las entidades fiscalizadoras en materia de pensiones no contributivas de cada país.

Para todos los efectos, se entiende que un programa es de carácter no contributivo cuando otorga beneficios definidos, está financiado con presupuesto público y canaliza recursos hacia las personas en situación de pobreza u otra condición de vulnerabilidad. Estos programas se pueden subdividir básicamente en las Pensiones Mínimas Garantizadas (PMG) y las denominadas "Pensiones Sociales" o "Pensiones Asistenciales".

El documento describe cinco aspectos de las regulaciones de los Programas de Pensiones No Contributivas: i) los beneficios otorgados por cada programa, b) requisitos de acceso, c) número de beneficiarios de cada programa (cobertura poblacional), d) la administración del programa y el e) financiamiento del mismo. La información se complementa con estadísticas relevantes sobre la evolución del monto de beneficios otorgados, del número de beneficiarios y del costo fiscal de cada programa.

Se agradece la información y comentarios proporcionados por las asociaciones miembros de FIAP como también al equipo que trabaja en dicha entidad, por la recopilación y análisis de la información.

III. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

A continuación se efectúa un análisis de los programas de pensiones no contributivas en los países de América Latina de los cuales se posee información, en base a las dimensiones siguientes: (i) Beneficios otorgados y administración; y (ii) Cobertura poblacional y financiamiento.

En el Cuadro N° 1 se puede apreciar el catastro de los programas de pensiones no contributivas que operan actualmente en cada país analizado. Allí se muestra si los programas considerados son focalizados o universales (y el instrumento de focalización en caso que corresponda), los riesgos que cubre cada programa, el(los) organismo(s) responsable(s) de otorgar y administrar cada uno de los programas, el monto mensual de la prestación monetaria de cada uno de ellos, y el peso que tiene el beneficio de estos programas en comparación con el de los sistemas contributivos.

En el Cuadro N° 2, en tanto, se muestran algunas medidas de cobertura cuantitativa de los programas de pensiones no contributivos, tales como el número de beneficiarios de cada programa, y cuánto peso tienen como porcentaje de los beneficiarios de los sistemas previsionales contributivos (y como fracción de la población de adultos de 65 años de edad y más). También allí se muestra una aproximación al gasto anual en los programas de pensiones no contributivas como porcentaje del PIB, y las fuentes de financiamiento de cada programa.

i. Tipos de beneficios otorgados y administración en los programas de pensiones no contributivas (ver Cuadro N° 1)

En los países analizados los programas de pensiones no contributivas otorgan prestaciones monetarias universales o focalizadas (asistenciales[3]) ante los riesgos de pobreza en la vejez, discapacidad e invalidez.

Algunos programas, además, toman en cuenta a ciertos grupos de la población con especial vulnerabilidad socioeconómica. Por ejemplo, en Colombia, el Programa de Subsidio de Aporte a Pensión (PSAP) subsidia los aportes al Régimen General de Pensiones de la población pobre del sector informal urbano y rural, de los trabajadores discapacitados y de las madres comunitarias. Otro ejemplo es México, con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso en casos de pobreza extrema. Siguiendo la misma línea, el Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales, también de México, cubre el riesgo de pobreza alimentaria en adultos mayores del sector rural.

Otro caso se da en República Dominicana, donde la Pensión Solidaria del Régimen Subsidiado cubre en parte el riesgo de pobreza en madres solteras desempleadas. Sin embargo, debe mencionarse que todavía no se desembolsan pagos de este beneficio ya que el régimen subsidiado todavía no entra en aplicación.

Al observar los montos mensuales de las prestaciones que otorgan los distintos programas de pensiones no contributivas, nos encontramos con que, en términos absolutos, ellos oscilan entre

[3] "Asistencial" o "Focalizada" se refiere al hecho de que el otorgamiento de la prestación está sujeta a la verificación de ingresos o recursos del individuo o familia beneficiaria.

un mínimo de USD 14 (caso de México con el Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales) y un máximo de USD 173 (caso de Colombia con la Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual (RAI)).

En Colombia, Costa Rica, Chile, Perú y Uruguay existen programas de pensiones no contributivas cuyas prestaciones monetarias, en general, están en un rango mayor al 48% y menor al 66% del monto promedio de las prestaciones de los sistemas contributivos. Así, Chile se destaca por tener, dentro de sus Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) instaurado por la reforma previsional del año 2008, al Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APS-Invalidez) como el programa no contributivo más generoso de todos los países analizados, ya que otorga un monto por beneficiario equivalente al 65,7% de la pensión mensual promedio que otorga el sistema contributivo de AFP. Sigue en importancia la Pensión Mínima del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) en Costa Rica, cuyo monto equivale al 56,85% de la pensión promedio por beneficiario del Régimen contributivo de IVM. Posteriormente le sigue en importancia el Programa de Pensiones No Contributivas a la Vejez e Invalidez (PNC) de Uruguay, cuya prestación promedio es equivalente al 56,38% del monto promedio ponderado de las jubilaciones y pensiones del sistema contributivo. Después vendrían: la Pensión Mínima de Vejez del Sistema Privado de Pensiones (SPP) en Perú (equivalente al 54,4% del monto promedio de las jubilaciones, pensiones de invalidez y pensiones de sobrevivencia pagadas por el SPP); la Pensión Básica Solidaria de Vejez e Invalidez (PBS-Vejez y PBS-Invalidez) en Chile [equivalente al 53,43% del promedio de las pensiones pagadas en el sistema de AFP]; y la Pensión Mínima del RAI en Colombia [equivalente al 49,67% de la prestación promedio ponderada del sistema contributivo (RAI + Régimen de Prima Media (RPM))];

En todos los países analizados los programas de pensiones no contributivas son de carácter focalizado, con excepción de las pensiones mínimas garantizadas (que son de carácter universal en el sentido de que no media un test de ingreso para que el Estado las pague a los que cumplan con los requisitos de acceso [edad, años de cotización previos al sistema, etc.]), y con excepción del programa de Renta Dignidad en Bolivia. Este último programa, que sustituyó al antiguo Bono Solidario (Bonosol) y que comenzó a pagar beneficios desde febrero de 2008, les otorga una prestación monetaria mensual, vitalicia y universal (no media test de ingreso socioeconómico para recibirla) a todos los que cumplan con los requisitos de acceso (bolivianos o nacionalizados mayores de 60 años de edad).

En todos los programas focalizados es común la utilización de un instrumento de focalización para seleccionar adecuadamente a los beneficiarios a que apunta el objetivo de la prestación no contributiva. Así por ejemplo, tenemos el caso de Chile que en el año 2010 estableció un cambió en la Ficha de Protección Social (FPS), instaurando el nuevo Instrumento Técnico de Focalización (ITF) para las pensiones solidarias, con el objeto de identificar oportunamente a aquellas personas y familias cuyos rasgos de vulnerabilidad los priorizan como destinatarios de la protección social.

Con respecto a la administración de los programas de pensiones no contributivos, se observa que en todos los casos el otorgamiento de las prestaciones está en manos de entidades de carácter estatal o que son parte del aparto gubernamental, en algunos casos con la participación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en el proceso administrativo (como es el caso mayoritario de las pensiones mínimas garantizadas, y también de la Renta Dignidad en Bolivia).

ii. Cobertura poblacional y financiamiento de los programas de pensiones no contributivas (ver Cuadro N° 2)

El nivel de protección que brindan los programas de pensiones no contributivas no sólo está determinado por la cuantía de las prestaciones, sino que también por la magnitud de la cobertura (cobertura poblacional, es decir, número de beneficiarios). El Cuadro N° 2 muestra que, en términos absolutos, los tres programas que cuentan con el mayor número de beneficiarios se encuentran en Brasil (el Beneficio de Prestação Continuada [BPC] contaba con más de 2 millones 400 mil beneficiarios a diciembre de 2006); México (el Programa "70 y Más" tenía un padrón activo de beneficiarios de poco más de 2 millones en el año 2009); y Bolivia (la Renta Dignidad contaba con poco más de 770 mil beneficiarios a diciembre de 2009).

Se puede observar que el peso de los beneficiarios de los programas no contributivos oscila bastante de un país a otro (y de un programa a otro en cada país), tanto cuando se mide como porcentaje de la población de 65 años de edad y más, como cuando se considera el número de beneficiarios de los sistemas previsionales contributivos. El indicador presenta un máximo en Bolivia con la Renta Dignidad: el número de beneficiarios de este programa representa más de 1,6 veces la población de adultos mayores de 65 años y más, y más de 23 veces el número de beneficiarios del sistema contributivo de AFP. En el otro extremo se encuentra la Pensión Mínima Garantizada en México, cuya cobertura poblacional representa apenas el 0,07% de la población de 65 años y más, y el 0,15% de los beneficiarios de pensión del sistema contributivo de Afores. En tanto, también en México, el programa “70 y Más” se comporta exactamente en sentido opuesto ya que representa un peso mucho mayor: la cobertura poblacional equivale casi 33% de la población de adultos mayores de 65 años y más, y a poco más del 71% de los beneficiarios del sistema contributivo de Afores.

Similares pesos tienen los programas en el caso de Costa Rica y Chile. En Costa Rica, el Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico (RNC) presenta una cobertura poblacional que equivale a poco más del 35% de la población de 65 años y más y a casi el 65% del número de beneficiarios del sistema contributivo. En Chile, en tanto, dentro del nuevo Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS-Vejez) es la que mayor peso tiene: sus beneficiarios a diciembre de 2009 representan a poco más del 24% de la población de 65 años de edad y más, y a poco más del 55% de los beneficiarios de pensiones del sistema de AFP.

El financiamiento de los programas de pensiones no contributivas en algunos de casos proviene de recursos del Estado a cargo de rentas generales: El Salvador, México, República Dominicana (Programa Nonagenarios) y Uruguay.

En tanto, en otros países se han definido impuestos específicos como fuente de financiamiento. Por ejemplo, en Bolivia la Renta Dignidad actualmente se financia con el 30% de los recursos percibidos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)[4], y en Costa Rica la ley establece

[4] Además el financiamiento proviene del Tesoro General de la Nación (TGN), municipios, prefectura y fondo indígena; y de los dividendos de las empresas públicas capitalizadas.

que el Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico (RNC) puede financiarse en parte con una carga tributaria a licores y cigarrillos[5].

En otros casos se han definido fondos o cuentas especialmente diseñados para financiar las pensiones no contributivas. Por ejemplo, en Brasil el Beneficio de Prestação Continuada (BPC) se financia con las transferencias del tesoro federal vía el Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS). En Colombia, a su vez, el Fondo de Garantía de Pensión Mínima de Vejez (FGPM), que se financia con el 1,5% del salario base de cotización del afiliado, permite los desembolsos de la Garantía de Pensión Mínima en el Régimen de Ahorro Individual (RAI), en tanto que el Programa de Subsidio de Aporte a Pensión (PSAP) y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) se financian con los recursos de la Subcuenta de Solidaridad y de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), respectivamente. Siguiendo la misma línea, en Chile el año 2006 se creó el Fondo de Reserva de Pensiones y la Reforma Previsional del año 2008 destinó este instrumento al financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias (PBS y APS)[6]. En Bolivia, el componente solidario de la pensión mínima se financia a través de la Cuenta Básica Previsional, la que se financia con el aporte del 10% de la diferencia del total ganado de las personas que ganan más de 60 salarios mínimos nacionales y el aporte de las cuentas de siniestralidad que pagan los afiliados dependientes, independientes y empleadores (riesgo común, riesgo profesional y riesgo laboral). A su vez, en República Dominicana, en el caso de trabajadores asalariados que corresponden al régimen contributivo, la pensión mínima garantizada está a cargo del propio sistema proveniente de los aportes mensuales regulares que conforman el Fondo de Solidaridad Social (FSS), el cual se financia con el 0,4% del salario cotizable del trabajador (a cargo del empleador).

En los países analizados el gasto anual que implican los programas de pensiones no contributivas oscila entre el 0,001% del PIB (la Pensión Mínima Garantizada en México) y el 2,67% del PIB (la Renta Dignidad en Bolivia). Después de la Renta Dignidad en Bolivia, los programa más costosos fiscalmente son: la Pensión Mínima Garantizada en Chile (0,54% del PIB en el 2006); el Beneficio de Prestação Continuada (BPC) en Brasil (0,45% del PIB en el 2006); el Programa de Pensiones No Contributivas a la Vejez e Invalidez (PNC) en Uruguay (0,44% del PIB en el 2006); y la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS-Vejez) en Chile (0,35% del PIB en el año 2009).

[5] Otros recursos provienen del 20% de los ingresos totales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), los ingresos de la lotería electrónica de la Junta de Protección Social y las transferencias del Ministerio de Hacienda.

[6] Adicionalmente, tal como lo señala el informe financiero del proyecto de ley que estableció la Reforma Previsional, las otras fuentes de su financiamiento son: a) liberación de recursos por la disminución de los compromisos que mantiene el Estado con el Sistema de Pensiones antiguo; b) recursos provenientes de reasignaciones, eficiencia del gasto y del crecimiento económico, y; c) parte de los intereses por los activos financieros del Fisco.

Cuadro N° 1

País	Nombre del programa no contributivo	Riesgos cubiertos	Organismo Responsable del otorgamiento y administración	Monto mensual de la prestación del programa no contributivo (1)	Prestación mensual promedio sistema contributivo (2)	(1)/(2)	¿Focalizado o Universal?	Instrumento de Focalización
Bolivia	Renta Dignidad	Pobreza en Vejez	AFP's usando la Base de Datos de la Renta Dignidad (BDRD), pagan el benefcio a través de los puntos de pago y las FF.AA. La Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) regula, controla y supervisa la administración de la BDRD.	BOB 200 (USD 29) (a) BOB 150 (USD 22) (b)	USD 2.792	1,04% 0,79%	Universal	n.a
	Pensión Mínima del SSO	Pobreza en Vejez	APS	BOB 676, 67 (USD 97)		3,47%	Universal	n.a
Brasil	Renda Mensai Vitalicia (RMV)	Pobreza en Vejez; Invalidez	Instituto Nacional del Seguro Social (INSS)	USD 164,04 (c)	USD 1.110	14,77%	Focalizado	Examen de ingreso familiar a cargo del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS)
	Beneficio de Prestação Continuada (BPC)	Pobreza en Vejez; Invalidez		USD 164,09 (d)		14,78%	Focalizado	
Colombia	Pensión Mínima (PM) del RAI	Pobreza en Vejez; Invalidez; Sobrevivencia	AFP's + Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público	USD 173 (e)	USD 348	49,67%	Universal	n.a
	Programa de Subsidio de Aporte a Pensión (PSAP)	Pobreza en sector informal (urbano y rural); Madres comunitarias; Invalidez	Consorcio Prosperar Hoy	USD 17 (f)		4,77%	Focalizado	Exámen socioeconómico a cargo del Consorcio Prosperar Hoy
	Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM)	Pobreza extrema	Consorcio Prosperar Hoy	USD 18 (g)		5,07%	Focalizado	Sistema de Seelección de Beneficiarios (SISBEN)
Costa Rica	Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico (RNC)	Pobreza en Vejez; Invalidez	División de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	USD 33 (h)	USD 174	18,89%	Focalizado	Ficha de Información Social (FIS)
	Pensión Mínima del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)	Pobreza en Vejez; Invalidez; Sobrevivencia		USD 99 (i)		56,85%	Universal	n.a
Chile	Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMGE)	Pobreza en Vejez; Invalidez; Sobrevivencia	AFP's + Compañías de Seguro + Superintendencia de Pensiones + Tesorería General de la República	USD 135 (j)	USD 277	48,58%	Universal	n.a
	Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS-Vejez)	Pobreza en Vejez	Instituto de Previsión Social (IPS, Ex INP)	CLP 75.000 (USD 148) (k)		53,43%	Focalizado	Instrumento Técnico de Focalización (ITF)
	Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBS-Invalidez)	Invalidez		CLP 75.000 (USD 148) (l)		53,43%	Focalizado	
	Aporte Previsional Solidario de Vajez (APS-Vejez)	Pobreza en Vejez		CLP 25.478 (USD 50) (m)		18,05%	Focalizado	
	Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APS-Invalidez)	Invalidez		CLP 92.181 (USD 182) (n)		65,70%	Focalizado	
El Salvador	Pensión Mínima de vejez, invalidez y sobrevivencia	Pobreza en Vejez; Invalidez; Sobrevivencia	Estado + AFP's	n.d	430	n.d	Universal	n.a
	Programa de pensiones asistenciales	Pobreza en Vejez;	Estado	USD 50		11,63%	Focalizado	n.d
México	Pensión Mínima Garantizada (PMG)	Pobreza en Vejez	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	MXN 1.644 (USD 128) (ñ)	USD 1.464	8,74%	Universal	n.a
	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Pobreza extrema	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	MXN 305 (USD 24) (o)		1,64%	Focalizado	Sistema de selección de beneficiarios basado en las características socioeconómicas del hogar, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
	Programa "70 y Más"	Pobreza en Vejez		MXN 500 (USD 39) (p)		2,66%	Focalizado	
	Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales	Pobreza alimentaria en adultos mayores del sector rural		MXN 175 (USD 14) (q)		0,96%	Focalizado	
Perú	Pensión Mínima de Vejez del SPP y del SNP	Pobreza en Vejez	AFP's + Oficina de Normalización Previsional (ONP)	USD 151 (r)	USD 278	54,40%	Universal	n.a
República Dominicana	Programa Nonagenarios	Pobreza en Vejez	Secretaría de Estado de salud Pública y Asistencia Social (SESPAS)	n.d	n.a (s)	n.d	Focalizado	Prueba de medios económicos a cargo de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia (SESPAS)
	Pensión Mínima Garantizada del Régimen Contributivo (PMG)	Pobreza en Vejez	AFP Reservas (pública)	n.a (s)		n.d	Universal	n.a
	Pensión Solidaria del Régimen Subsidiado	Pobreza en Vejez; Pobreza en madres solteras desempleadas; Discapacidad severa	n.a (t)	n.a (t)		n.d	Focalizado	n.d
Uruguay	Programa de Pensiones No Contributivas a la Vejez e Invalidez (PNC)	Pobreza en Vejez; Invalidez	Banco de Previsión Social (BPS)	USD 102 (u)	USD 181	56,38%	Focalizado	Examen de igreso familiar a cargo del Banco de Previsión Social (BPS)

n.a: No Aplica

n.d: No Disponible

Elaboración: FIAP. Nota: ver notas del Cuadro N° 1 en la página siguiente.

Notas al Cuadro N° 1

(a) Bolivia: monto mensual correspondiente a personas mayores de 60 años que no cobran pensión, jubilación o alguna renta del Gobierno. Para convertir BOB a USD se utiliza el tipo de cambio al 31.12.2009: 1 USD = BOB 6,97.
(b) Bolivia: monto mensual correspondiente a personas mayores de 60 años que cobran pensión, jubilación o alguna renta del Gobierno. Para convertir BOB a USD se utiliza el tipo de cambio al 31.12.2009: 1 USD = BOB 6,97.
(c) Brasil: monto promedio real mensual de la prestación RMV a diciembre de 2006.
(d) Brasil: monto promedio real mensual de la prestación BPC a diciembre de 2006.
(e) Colombia: la PM del RAI equivale al 100% del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV). El monto de la prestación mostrado es el valor real de la misma a enero de 2006 y toma en cuenta el SMLMV del sector urbano vigente a enero de 2006.
(f) Colombia: monto corresponde al subsidio promedio mensual real del PSAP en el año 2006.
(g) Colombia: monto corresponde al subsidio promedio mensual real del PPSAM en el año 2006.
(h) Costa Rica: monto corresponde a la pensión promedio real del RNC a diciembre de 2006.
(i) Costa Rica: monto corresponde a la pensión mínima vigente real a diciembre de 2006.
(j) Chile: monto corresponde a la pensión mínima promedio real a diciembre de 2006, con garantía estatal para las tres modalidades (Vejez, Invalidez y Sobrevivencia), representativa de los tres tramos de edad (menores de 70 años, entre 70 y 74 años, y de 75 o más años).
(k) Chile: monto corresponde a la PBS-Vejez mensual fijada por la normativa para el período comprendido entre el 1 de julio de 2009 al 30 de junio de 2010. Para convertir este monto a USD se utiliza el tipo de cambio observado del Banco Central de Chile al 31.12.2009: 1 USD = CLP 506,43. El monto de la PBS-Vejez, a contar del 1 de julio de 2010, se reajustará automáticamente en el 100% de la variación del IPC de los últimos 12 meses contados desde el último reajuste. Cuando la variación del IPC supere el 10%, el reajuste será inmediato, aunque no hayan transcurrido 12 meses.
(l) Chile: monto corresponde a la PBS-Invalidez mensual fijada por la normativa para el período comprendido entre el 1 de julio de 2009 al 30 de junio de 2010. Para convertir este monto a USD se utiliza el tipo de cambio observado del Banco Central de Chile al 31.12.2009: 1 USD = CLP 506,43. El monto de la PBS-Invalidez, a contar del 1 de julio de 2010, se reajustará automáticamente en el 100% de la variación del IPC de los últimos 12 meses contados desde el último reajuste. Cuando la variación del IPC supere el 10%, el reajuste será inmediato, aunque no hayan transcurrido 12 meses.
(m) Chile: monto corresponde al APS-Vejez promedio por beneficiario a diciembre de 2009, calculado como el monto total pagado de APS-Vejez dividido por el número total de beneficios pagados a esa fecha. Para convertir este monto a USD se utiliza el tipo de cambio observado del Banco Central de Chile al 31.12.2009: 1 USD = CLP 506,43.
(n) Chile: monto corresponde al APS-Invalidez promedio por beneficiario a diciembre de 2009, calculado como el monto total pagado de APS-Invalidez dividido por el número total de beneficios pagados a esa fecha. Para convertir este monto a USD se utiliza el tipo de cambio observado del Banco Central de Chile al 31.12.2009: 1 USD = CLP 506,43.
(ñ) México: monto corresponde al valor de un Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal a diciembre de 2009 (que por ley equivale al monto de la PMG). Para convertir este monto a USD se utiliza el tipo de cambio al 31.12.2009: 1 USD = MXN 12,8631.
(o) México: monto corresponde a la prestación monetaria mensual para los adultos mayores, fijada por reglamento para el período comprendido entre enero y junio de 2010. Para convertir este monto a USD se utiliza el tipo de cambio al 31.12.2009: 1 USD = MXN 12,8631.
(p) México: monto corresponde a la prestación monetaria mensual para los adultos mayores, fijada por reglamento. Para convertir este monto a USD se utiliza el tipo de cambio al 31.12.2009: 1 USD = MXN 12,8631.
(q) México: el monto que otorga este programa asciende a MXN 2.100 anuales (USD 163 a diciembre de 2009). El monto mensual mostrado proviene de dividir este monto anual por 12 meses. Para convertir este monto a USD se utiliza el tipo de cambio al 31.12.2009: 1 USD = MXN 12,8631.
(r) Perú: monto corresponde a la PM de vejez promedio real del SPP a diciembre de 2006.
(s) República Dominicana: la PMG del régimen contributivo, según reglamento, equivale al 100% del salario mínimo legal más bajo. Sin embargo, todavía no se desembolsan pagos de PMG ya que el régimen contributivo es reciente.
(t) República Dominicana: la Pensión Solidaria del régimen subsidiado, según reglamento, equivale al 60% del salario mínimo público. Sin embargo, todavía no se desembolsan pagos de esta pensión ya que el régimen subsidiado todavía no entra en aplicación.
(u) Uruguay: monto corresponde a la prestación promedio real de las PNC por vejez e invalidez a diciembre de 2006.
(v) Uruguay: monto corresponde a la PM real vigente a diciembre de 2006.

(2) En Bolivia se considera el monto promedio ponderado de todos los beneficios que otorga el Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo a diciembre de 2006. En Brasil se considera el monto promedio mensual de las prestaciones del esquema contributivo complementario voluntario a diciembre de 2006. En Colombia se considera la pensión promedio ponderada del RAI y el RPM (se pondera por el número de pensionados en cada régimen respecto del total) a diciembre de 2006. En Costa Rica se considera la pensión promedio por beneficiario del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) del año 2006. En Chile se considera el promedio de las pensiones pagadas en sistema AFP en el mes de diciembre de 2006. En El Salvador se considera el monto promedio ponderado de las pensiones pagadas por las AFP, por concepto de vejez, invalidez y sobrevivencia, en el año 2009. En México se considera el monto promedio ponderado mensual de las pensiones que paga el IMSS por concepto de Vejez Edad, Vejez Anticipada, Invalidez Total y Sobrevivencia en el año 2009. En Perú se considera el monto promedio de las jubilaciones, pensiones de invalidez y pensiones de sobrevivencia pagadas por el SPP a diciembre de 2006. En Uruguay se considera el monto promedio ponderado de jubilación y pensión, a diciembre de 2006, en el sistema contributivo de pensiones.

Cuadro N° 2

País	Nombre del programa no contributivo	Cobertura Cuantitativa					Gasto anual en el programa de pensiones no contributivas como % del PIB (4)	Fuente de financiamiento del programa no contributivo
		N° de beneficiarios del programa no contributivo (1)	Población de 65 años de edad y más (2)	N° de beneficiarios del sistema contributivo (3)	(1) / (2)	(1)/(3)		
Bolivia	Renta Dignidad	771.562	462.397	32.690	166,86%	2360,24%	2,67%	30% de recursos percibidos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), del Tesoro general de la Nación, municipios, prefectura y fondo indígena + Dividendos de empresas públicas capitalizadas
	Pensión Mínima (PM) del SSO	12.270			2,65%	37,53%	n.a.	A través de la Cuenta Básica Previsional, la que se financia con el aporte del 10% de la diferencia del total ganado de las personas que ganan más de 60 salarios mínimos nacionales y el aporte de las cuentas de siniestralidad que pagan los afiliados dependientes, independientes y empleadores (riesgo común, riesgo profesional y riesgo
Brasil	Renda Mensai Vitalicia (RMV)	446.409	11.641.048	546.976.000	3,83%	0,08%	0,08%	Ingresos provenientes de las contribuciones a la seguridad social
	Beneficio de Prestação Continuada (BPC)	2.477.485			21,28%	0,45%	0,45%	Transferencias del tesoro federal vía el Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS)
Colombia	Garantía de Pensión Mínima del RAI (GPM)	6	2.349.204	712.828	0,00%	0,00%	n.d	Fondo de Garantía de Pensión Mínima de Vejez (FGPM), que se financia con el 1,5% del salario base de cotización del afiliado. La GPM de Invalidez y Sobrevivencia la financian las aseguradoras vía el Seguro Previsional de Invalidez y Sobrevivencia.
	Programa de Subsidio de Aporte a Pensión (PSAP)	196.579			8,37%	27,58%	0,029%	Recursos de la Subcuenta de Solidaridad del FSP
	Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM)	214.480			9,13%	30,09%	0,019%	Recursos de la Subcuenta de Subsistencia del FSP
Costa Rica	Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico (RNC)	90.370	255.322	139.990	35,39%	64,55%	0,01%	20% de los ingresos totales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) + Carga tributaria a licores y cigarrillos + Recursos de la lotería electrónica de la Junta de Protección Social + Transferencias del Ministerio de Hacienda.
	Pensión Mínima del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)	40.507			15,87%	28,94%	0,21%	Capitales de reserva acumulados + Cuotas del empleador, el trabajador y el estado + Producto de las inversiones de fondos de reserva + otros ingresos y donaciones.
Chile	Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMGE)	481.757	1.650.077	723.644	29,20%	66,57%	0,54%	Fondo de Revalorización de Pensiones
	Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS-Vejez)	398.828			24,17%	55,11%	0,35%	Fondo de Reserva de Pensiones + Liberación de recursos por disminución de compromisos del Estado con el antiguo sistema previsional + recursos provenientes de reasignaciones, eficiencia del gasto y del crecimiento económico + Parte de los intereses por los activos financieros del Fisco.
	Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBS-Invalidez)	212.205			12,86%	29,32%	0,19%	Idem
	Aporte Previsional Solidario de Vajez (APS-Vejez)	237.978			14,42%	32,89%	0,03%	Idem
	Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APS-Invalidez)	8.766			0,53%	1,21%	0,01%	Idem
El Salvador	Pensión Mínima de vejez, invalidez y sobrevivencia	350	433.000	36.459	0,08%	0,96%	0,003%	Recursos del Gobierno Central provenientes de rentas generales
	Programa de pensiones asistenciales	n.d			n.d	n.d	n.d.	
México	Pensión Mínima Garantizada (PMG)	4.300	6.298.708	2.869.556	0,07%	0,15%	0,001%	Recursos del Estado provenientes de rentas generales
	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	n.d			n.d	n.d	0,003%	Idem
	Programa "70 y Más"	2.050.626			32,56%	71,46%	0,10%	Idem
	Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales	n.d			n.d	n.d	n.d	Idem
Perú	Pensión Mínima de Vejez del SPP y del SNP	1.655	1.540.751	63.298	0,11%	2,61%	0,003%	**Afiliados a AFP**: Recursos de la Cuenta Individual de Capitalización + Bono de reconocimiento. Cuando estos recursos se agotan el Estado otorga un Bono Complementario de Pensión Mínima. **Afiliados a la ONP**: aportes del Estado y de la garantía estatal.
Rep. Dominicana	Programa Nonagenarios	n.d	538.932	839	n.d	n.d	n.d	Recursos del Estado provenientes de rentas generales
	Pensión Mínima Garantizada del Régimen Contributivo (PMG)	n.a (*)			n.a	n.a	n.a	En el caso de trabajadores asalariados que corresponden al régimen contributivo, la PMG está a cargo del propio sistema proveniente de los aportes mensuales regulares que conforman el Fondo de Solidaridad Social (FSS), el cual se financia con el 0,4% del salario cotizable del trabajador (a cargo del empleador)
	Pensión Solidaria del Régimen Subsidiado	n.a (**)			n.a	n.a	n.a	Idem
Uruguay	Programa de Pensiones No Contributivas a la Vejez e Invalidez (PNC)	69.359	453.544	636.425	15,29%	10,90%	0,44%	Recursos del Estado provenientes de rentas generales

n.a: No Aplica.

n.d: No Disponible.

(1) Bolivia: para el caso de la Renta Dignidad, corresponde al número de beneficiarios al mes de diciembre de 2009, y para el caso de la PM del SSO corresponde al número de pagos por este concepto en el año 2009; Brasil: corresponde al número de beneficiarios de RMV y BPS a diciembre de 2006; Colombia: para el caso de la GPM, corresponde al número de personas que accedieron al Fondo de Garantía de Pensión Mínima en el año 2009, mientras que para el caso del PSAP y del PPSAM, corresponde al número de beneficiarios a diciembre de 2006; Costa Rica: corresponde al número de beneficiarios del RNC y de PM del IVM a junio y diciembre de 2006, respectivamente; Chile: para el caso de la PMGE se considera el número de beneficiarios de tal beneficio a diciembre de 2006, mientras que para la PBS-Vejez e Invalidez y el APS-Vejez e Invalidez se toma en cuenta el número de beneficios pagados a diciembre de 2009; El Salvador: para el caso de la Pensión Mínima, se trata del número de personas que percibían a fines de 2009; México: para el caso de la PMG corresponde al número total aproximado de beneficiarios de este beneficio en el año 2005, mientras que para el caso del programa "70 y Más" corresponde al padrón activo de beneficiarios en el año 2009; Perú: corresponde al número total de beneficiarios de PM del SPP a diciembre de 2006; Uruguay: corresponde al número de beneficiarios del PNC a diciembre de 2006.

(2) Bolivia: dato correspondiente a una proyección a diciembre de 2009 (Fuente: UDAPE, Bolivia); Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Perú, Rep. Dominicana y Uruguay: dato corresponde a una proyección elaborada por FIAP para el año 2006 en base a proyecciones de población CELADE; El Salvador: dato correspondiente a información provista por el Banco Central de Reserva "Indicadores Económicos 2005-2009".

(3) Bolivia: corresponde al número total de pensiones pagadas por el sistema de capitalización individual a diciembre de 2009; Brasil: corresponde al número anual de las prestaciones que otorga el esquema contributivo complementario voluntario (Fuente: Boletines Estadísticos Consolidados, ABRAPP); Colombia: corresponde al número de pensionados en el RAI y en el RPM (Fuente: Centro de información consolidada de Asofondos (CICA)); Costa Rica: dato corresponde a los pensionados del Régimen de Invalidez, Vejez, y Muerte (IVM) a junio de 2006; Chile: considera el número total de pensiones pagadas por el sistema de AFP en el año 2009; El Salvador: corresponde al número total de pensiones pagadas por el sistema de AFP en el año 2009; México: corresponde al número total de pensiones pagadas por el sistema de Afores en el año 2009; Perú: corresponde al número total de pensiones pagadas por el SPP en el año 2006; Rep. Dominicana: corresponde al número total de pensiones pagadas por el sistema de capitalización individual en el año 2009 (sólo pensiones de invalidez y sobrevivencia por el momento); Uruguay: corresponde al número total de jubilaciones y pensiones pagadas a diciembre de 2006.

(4) Bolivia: toma en cuenta el monto total pagado en Renta Dignidad entre febrero de 2008 y febrero de 2010, como % del PIB nominal del 2009; Brasil: toma en cuenta el gasto total anual en RMV y BPS en el 2006 como % del PIB real de 2006 (base 2006); Colombia: toma en cuenta el gasto total anual en PSAP y PPSAM en 2006, como % del PIB real de 2006 (base 2006); Costa Rica: toma en cuenta el gasto total anual en RNC y PM del IVM en 2006, como % del PIB real de 2006 (base 2006); Chile: en el caso de la PMGE se considera el gasto total anual en este beneficio en el 2006 como % del PIB real de 2006 (base 2006), mientras que en el caso de la PBS-Vejez e Invalidez y el APS-Vejez e Invalidez se considera el monto total pagado por cada tipo de beneficio en el año 2009 como % del PIB nominal de 2009; El Salvador: toma en cuenta el gasto total anual en PM del año 2009, como % del PIB nominal del mismo año; México: en el caso de la PMG se considera el gasto total anual por este concepto en el 2005 como % del PIB nominal del año 2009, mientras que en el caso del Programa Oportunidades se considera el monto total de los recursos ejercidos para el componente de Adultos Mayores como % del PIB nominal de 2008, en tanto que en el caso de del Programa "70 y Más" se considera el monto total otorgado para este programa en el año 2009 como % del PIB nominal del 2009; Perú: se considera el gasto total anual por concepto de la PM del SPP en el 2006 como % del PIB real de 2006 (base 2006); Uruguay: se considera el gasto total anual en el PNC de vejez e invalidez en el año 2006 como % del PIB real de 2006 (base 2006).

(*) Rep. Dominicana: todavía no se desembolsan pagos de PMG ya que el régimen contributivo es reciente.

(**) Rep. Dominicana: todavía no se desembolsan pagos de esta pensión ya que el régimen subsidiado todavía no entra en aplicación.

IV. LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS POR PAÍS

En esta sección se describen los programas de pensiones no contributivas en los países de los cuales se posee información en base a cinco atributos: (i) Beneficios; (ii) Requisitos de acceso; (iii) Cobertura poblacional; (iv) Administración; y (v) Financiamiento. La estadística relevante, citada en esta sección, se encuentra en el Anexo Estadístico de este documento.

1) Bolivia[7][8]

Las pensiones no contributivas actualmente están compuestas por el llamado régimen de "Renta Dignidad" y la Pensión Mínima del Seguro Social Obligatorio de largo plazo (SSO).

El régimen de Renta Dignidad fue creado por la Ley N° 3791 de diciembre del año 2007. La Renta Dignidad sustituyó al régimen de pensión mínima existente hasta el año 2007, denominado Bono Solidario (Bonosol). El Bonosol estaba regulado por la Ley N° 2427, del 28 de noviembre del año 2002.

La normativa que regula la Pensión Mínima del SSO es la Ley Nº 3785, el Decreto Supremo reglamentario Nº 29423 y las Resoluciones 198/08, 243/09 y 435/08, Circular 04/2010.

1.1 Renta Dignidad

a. Beneficios

El Bonosol era un beneficio anual, vitalicio, y universal. Esto último quiere decir que se otorgaba sin mediar un test socioeconómico. Este beneficio se pagó desde el año 2003 hasta el año 2007, ya que dicho beneficio fue sustituido desde el año 2008 por la Renta Dignidad, que es un beneficio mensual, vitalicio y universal. En el período 2003-2006 el Bonosol entregó un beneficio anual de US$ 227, lo que equivale al 5,71% del salario promedio anual de la economía, al 30,8% del salario mínimo anual, y al 9,26% de la pensión promedio que entregaba el sistema contributivo[9].

[7] El 10 de diciembre de 2010 se aprobó la nueva ley de pensiones (ver acá), la que creará un fondo (el Fondo Solidario) para garantizar una pensión mínima a los trabajadores de bajos ingresos o independientes que no cumplan con los requisitos para la pensión contributiva completa. Estas pensiones ascenderán al 70% del salario mínimo nacional (en 2010, BOB 476 o USD 66) y exigirán al menos 10 años de cotizaciones, con un aumento de 6% por cada año de cotizaciones adicional. Este cambio en la ley debe tenerse en cuenta, pero en el presente informe no se considera en el análisis ya que si bien la fecha de corte del mismo es diciembre de 2010, los beneficios a que hacer referencia la nueva ley de pensiones son vigentes a contar del año 2011.

[8] Para efectos de conversión de BOB a USD se utiliza el siguiente tipo de cambio: 31.12.2009: 1 USD = BOB 6,97.

[9] Se entiende por sistema contributivo al Sistema de Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo (SSO).

Desde febrero de 2008, con la Renta Dignidad, se perciben dos montos distintos de beneficio[10]:

i. Las personas mayores de 60 años que no cobran una pensión, jubilación o ninguna renta del Gobierno reciben BOB 2.400 (aprox. USD 344 a diciembre de 2009) por año. Se puede cobrar cada mes BOB 200 (aprox. USD 29 a diciembre de 2009).

ii. Las personas mayores de 60 años que cobran una pensión, una jubilación o alguna renta del Gobierno, reciben BOB 1.800 (aprox. USD 258 a diciembre de 2009) por año, que se les paga de manera mensual (BOB 150, aprox. USD 22 a diciembre de 2009).

b. Requisitos de acceso

Los requisitos que hoy exige la ley para acceder a la Renta Dignidad son los siguientes:

1. Ser boliviano o nacionalizado, y residente en el territorio nacional.
2. Tener actualmente 60 años de edad o más.

c. Cobertura poblacional

A diciembre del año 2003 los beneficiarios del Bonosol ascendieron a 411.058 personas. Desde entonces el número total de beneficiarios se incrementó a una tasa anual aproximada de 3,38%, alcanzando a 454.168 personas a diciembre del año 2006.

En el período 2003-2006 el Bonosol entregó beneficios a 435.077 personas en promedio, lo que equivalió a 18 veces el número de beneficiarios del sistema contributivo y al 107% de la población de adultos mayores de 65 años y más.

En febrero de 2008, fecha en que se comenzó a pagar la Renta Dignidad, el número de beneficiarios ascendió a 330.574 personas. Ya a diciembre de 2008 esta cifra había aumentado a 687.962 personas. En febrero de 2010 los beneficiarios alcanzaban a 782.660 personas.

d. Administración

El sistema de la Renta Dignidad está administrado por las AFP´s a través de la Base de Datos de la Renta Dignidad (BDRD). La BDRD contiene al universo de beneficiarios de la Renta Dignidad, y la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) regula, controla y supervisa la correcta administración de dicha base de datos[11].

La postulante que cumpla con los criterios de elegibilidad debe presentar su cédula de identidad a la AFP. La información se contrasta con la BDRD. Si la información es distinta,

[11] A partir de la gestión 2009 se licitó el pago ganado por una sociedad compuesta por una compañía de seguros y una sociedad administradora de fondos de inversión (SAFI).

entonces debe procederse a una actualización de la información. Si la información resulta idéntica, entonces la AFP, a través de los puntos de pago y las Fuerzas Armadas, debe pagar la Renta Dignidad en efectivo y en el plazo y modalidades establecidas por la APS.

d. Financiamiento

El Bonosol se financiaba con cargo al Fondo de Capitalización Colectiva (FCC). El FCC es el fondo constituido por los recursos provenientes de la capitalización de las empresas públicas (acciones y los dividendos que éstas generen)[12]. Los activos del FCC estaban destinados exclusivamente al pago del Bonosol y los gastos funerarios[13].

En el año 2003 el gasto en Bonosol ascendió a US$ 94,62 millones, lo que representaba el 1,07 % del PIB. En los siguientes años el gasto en Bonosol tendió a crecer, llegando a significar a diciembre de 2006 unos US$ 103,09 millones, cifra que equivale a un 1,04% del PIB.

La Renta Dignidad actualmente se financia con el 30% de los recursos percibidos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), del Tesoro General de la Nación (TGN), municipios, prefectura y fondo indígena; y los dividendos de las empresas públicas capitalizadas. Entre febrero de 2008 y febrero de 2010 el gasto en Renta Dignidad (monto total pagado) asciende a BOB 3.271 millones (aprox. USD 469 millones a diciembre de 2009), lo que equivale a aproximadamente al 2,67% del PIB del año 2009.

1.2 Pensión Mínima[14]

a. Beneficios

La Pensión Mínima es la pensión solidaria pagada por el Seguro Social Obligatorio de largo plazo (SSO) a los titulares que cumplan los requisitos establecidos para el efecto, y a su fallecimiento a sus derechohabientes hasta segundo grado, en las proporciones que correspondan de acuerdo a normativa, en forma vitalicia o temporal.

El monto de la Pensión Mínima es equivalente al Salario Mínimo vigente a la promulgación de la Ley N° 3785 del 2007, (BOB 525, aprox. USD 75,32), monto que será actualizado al inicio de cada gestión en función a la variación anual de la Unidad de

[12] Ley de Capitalización N° 1544 de Marzo de 1994.

[13] Se reconoce el derecho a beneficio de gastos funerarios a todos los ciudadanos, que percibiendo el beneficio del Bonosol, llegan a fallecer.

[14] La Pensión Mínima forma parte del régimen semicontributivo de pensión, que de acuerdo al planteamiento del presente documento, entra en la categoría de pensión no contributiva como Pensión Mínima Garantizada, ya que tiene un componente de cuenta individual (contributivo) y un componente solidario, esto con el objeto de que el afiliado o sus derechohabientes reciban pensiones superiores a un monto determinado. La diferencia con otros sistemas es que el componente solidario no lo financia el Estado, sino que se aprueba la creación de la Cuenta Básica Previsional (Ley N° 3785 del 2007), que se financia con el aporte del 10% de la diferencia del total ganado de las personas que ganan más de 60 salarios mínimos nacionales (cuando esta diferencia sea positiva) y el aporte de las cuentas de siniestralidad que pagan los afiliados dependientes, independientes y empleadores (riesgo común, riesgo profesional y riesgo laboral) bajo dos formas: un aporte único de las cuentas de siniestralidad por un monto establecido y un aporte mensual del 20% de las cuentas de siniestralidad registradas en ese periodo.

Fomento a la Vivienda (UFV). Así, la Pensión Mínima vigente para la gestión del año 2010 es de BOB 676,67 (aprox. USD 97,08).

b. Requisitos de acceso

Los requisitos que hoy exige la ley para acceder a la Pensión Mínima del SSO son:

1. Tener 60 años cumplidos o más.
2. Haber cotizado al SSO, al Sistema de Reparto o a ambos, durante 180 períodos o más.
3. Tener Pensión Referencial menor a la Pensión Mínima.

c. Cobertura poblacional

En el año 2009, de acuerdo a la información que publica la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS), el número de pagos realizados por concepto de la Pensión Mínima fue de 12.270.

d. Administración

La administración de la PM del SSO la efectúa el Estado a través de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS).

e. Financiamiento

La Pensión Mínima forma parte del régimen semicontributivo de pensión, ya que tiene un componente de cuenta individual (contributivo) y un componente solidario, esto con el objeto de que el afiliado o sus derechohabientes reciban pensiones superiores a un monto determinado. La diferencia con otros sistemas es que el componente solidario no lo financia el Estado, sino que se efectúa a través de la Cuenta Básica Previsional (creada por la Ley N° 3785 del 2007), la que se financia con el aporte del 10% de la diferencia del total ganado de las personas que ganan más de 60 salarios mínimos nacionales (cuando esta diferencia sea positiva) y el aporte de las cuentas de siniestralidad que pagan los afiliados dependientes, independientes y empleadores (riesgo común, riesgo profesional y riesgo laboral) bajo dos formas: un aporte único de las cuentas de siniestralidad por un monto establecido y un aporte mensual del 20% de las cuentas de siniestralidad registradas en ese periodo. A diciembre de 2009, el saldo de la Cuenta Básica Previsional ascendió a BOB 439.069 miles (aprox. USD 62.944 miles).

2) Brasil

Las pensiones no contributivas tienen dos componentes: la *Renda Mensai Vitalicia (Renta Mensual Vitalicia)* [RMV], y el *Beneficio de Prestação Continuada (Beneficio de Prestación Continua)* [BPC]. La RMV está establecida en la Ley 6.179 de 1974. EL BPC está regulado por la Ley LOAS[15] de 1993.

2.1 Renda Mensai Vitalicia (Renta Mensual Vitalicia)

a. Beneficios

La RMV es un beneficio monetario mensual de monto fijo destinado a las personas de 70 años de edad o más y a los inválidos, que no sean capaces de proveerse por sí mismos o ser provistos por su familia. El monto del beneficio equivale a un salario mínimo mensual vigente[16]. En 1995 se recibieron las últimas solicitudes para acceder al beneficio de este programa. Actualmente sólo se pagan los beneficios que fueron otorgados hasta el año 1995.

A diciembre del año 2002 el monto promedio mensual de la RMV ascendía a US$ 66,8. Este monto se ha ido incrementando año tras año, hasta llegar a US$ 164,04 al mes a diciembre del año 2006. En promedio, entre el año 2002 y 2006 la RMV ha entregado un beneficio mensual de US$ 112,74, lo que equivale al 35,66% del salario promedio de la economía y al 11,38% de la pensión promedio que entrega el sistema contributivo[17].

b. Requisitos de acceso

Para acceder al beneficio de RMV era necesario cumplir con los siguientes requisitos:

(i) Tener 70 años de edad o más, o ser inválido.
(ii) Documentar al menos 12 meses de contribución a la seguridad social a lo largo de la vida laboral.
(iii) Acreditar que no tiene medios de subsistencia propios ni de la familia.

c. Cobertura poblacional

A diciembre del año 2002 el número total de beneficiarios de RMV fue de 673.834 personas. Desde entonces el número total de beneficiarios ha venido decreciendo a una tasa anual aproximada de 9,78%, llegando a 446.409 personas a diciembre del año 2006.

[15] Lei Orgânica da Assistência Social (Ley N° 8742 de 1993).
[16] Este monto rige desde la Constitución de 1988 en adelante. Antes de esta fecha, el monto era de medio salario mínimo.
[17] El sistema contributivo tiene dos componentes: (i) El Seguro Social Obligatorio, administrado por el (INSS); (ii) El esquema complementario voluntario, administrado por las Entidades Cerradas de Previsión Complementaria. En este ejercicio sólo se consideraron las prestaciones promedio del segundo componente.

En el período 2002-2006 la RMV ha entregado beneficios a 387.997 personas en promedio, lo que equivale al 0,12% de los beneficiarios del sistema contributivo y al 5,11% de la población de adultos mayores de 65 años y más.

d. Administración

Actualmente la administración y pago del beneficio de RMV está cargo del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS).

e. Financiamiento

El financiamiento de este beneficio proviene de los ingresos originados en las contribuciones a la seguridad social.

En el año 2002 el gasto total en RMV ascendió a US$ 540,13 millones, lo que representaba el 0,11% del PIB de ese año. De ahí en adelante, la tendencia del gasto en RMV ha sido creciente, llegando a significar a diciembre de 2006 unos US$ 878,74 millones, cifra que equivale a un 0,08% del PIB.

2.2 Beneficio de Prestação Continuada

a. Beneficios

El BPC es un beneficio concedido a partir del año 1996 en sustitución de la RMV. Consiste en una garantía de un salario mínimo mensual para los discapacitados y las personas de 65 años de edad o más.

A diciembre del año 2002 el monto promedio mensual del BPC ascendía a US$ 66,92. Este monto se ha ido incrementando año tras año, hasta llegar a US$ 164,09 al mes a diciembre del año 2006. En promedio, entre el año 2002 y 2006 el BPC ha entregado un beneficio mensual de US$ 112,93, lo que equivale al 35,72% del salario promedio de la economía y al 11,4% de la pensión promedio que entrega el sistema contributivo

b. Requisitos de acceso

Para acceder al BPC es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

(i) Ser discapacitado[18], ó tener 65 años de edad o más.
(ii) Que el ingreso familiar per cápita del solicitante no sea superior al 25% del salario mínimo legal.
(iii) Que ninguno de los miembros de la familia del solicitante reciba otros beneficios de seguridad social o forme parte de los beneficiarios del seguro de desempleo.

[18] Según la Ley LOAS (Decreto 1744 de 1995) se entiende por "discapacitado" a la persona que no es capaz de trabajar y de tener una vida independiente, lo cual es un concepto bastante amplio.

c. Cobertura poblacional

A diciembre del año 2002 el número total de beneficiarios de BPC fue de 1.560.854 personas. Desde entonces el número total de beneficiarios ha venido creciendo a una tasa anual aproximada de 12,24%, llegando a 2.477.485 personas a diciembre del año 2006.

En el período 2002-2006 el BPC ha entregado beneficios a 2.015.591 personas en promedio, lo que equivale al 0,45% de los beneficiarios del sistema contributivo y al 18,52% de la población de adultos mayores de 65 años y más.

d. Administración

La administración del programa se realiza de manera descentralizada. Esto es, participan el INSS, el MPAS[19], los municipios y las autoridades locales. El proceso administrativo para obtener el BPC es el siguiente:

(i) Los solicitantes deben presentar una declaración de parte de una autoridad (ya sea un juez, un jefe de policía local, o el administrador municipal) que contenga información del ingreso familiar per cápita del candidato y los demás requisitos que establece la ley.
(ii) Un trabajador social de la administración municipal recibe estas declaraciones y envía la documentación a la oficina regional del INSS[20].
(iii) El INSS analiza los documentos y emite una autorización para conceder el beneficio. Los candidatos al BPC por discapacidad pasan a realizarse un examen médico.
(iv) El BPC es pagado por el INSS a través de bancos comerciales y oficinas de correo.

e. Financiamiento

El programa es financiado por las transferencias del tesoro federal vía el Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS[21]). Desde 1996, la fuente más importante de este fondo es el COFINS[22], un impuesto reservado por la Constitución de 1988 para financiar el presupuesto de la Seguridad Social.

En el año 2002 el gasto total en BPC ascendió a US$ 1.253,35 millones, lo que representaba el 0,25% del PIB de ese año. De ahí en adelante, la tendencia del gasto en BPC ha sido creciente, llegando a significar a diciembre de 2006 unos US$ 4.878,38 millones, cifra que equivale a un 0,45% del PIB.

[19] Ministerio da Previdência e Asistencia Social.
[20] En todo caso, el candidato no está obligado a tramitar su aplicación a través de la administración local, y lo puede hacer directamente en el INSS.
[21] Fundo Nacional de Asistencia Social.
[22] Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

3) Colombia

Las pensiones no contributivas tienen tres componentes: la Garantía de Pensión Mínima (GPM), el Programa de Subsidio de Aporte a Pensión (PSAP), y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM).

La GPM está regulada por la Ley 100 de 1993, y los otros dos programas por la Ley 797 de 2003.

3.1 Garantía de Pensión Mínima[23]

a. Beneficios

La GPM es un monto de dinero mensual que se otorga a las personas que no han logrado ahorrar el capital necesario para alcanzar la pensión mínima vigente. La pensión mínima mensual está fijada, para las modalidades de vejez, invalidez y sobrevivencia, en un monto igual al 100%[24] del salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV). En el Régimen de Ahorro Individual (RAI) la GPM se otorga en las modalidades de vejez, invalidez y sobrevivencia.

En el año 2002 la pensión mínima ascendía a US$ 153 al mes. Este monto se ha ido incrementando año tras año, hasta llegar a US$ 173 al mes en el año 2006. Entre el año 2002 y 2006 la pensión mínima promedio mensual es de US$ 156, lo que equivale al 63,37% del salario promedio de la economía, y al 56,80% de la pensión promedio que entrega el sistema contributivo[25].

b. Requisitos de acceso

Para acceder a la GPM por vejez es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

(i) Hombres y mujeres de 62 y 57 años de edad respectivamente, como mínimo.

[23] En cuanto a la GPM, es importante que discriminar entre dos tipos de Garantía. Por un lado, en la modalidad de Vejez en el Régimen de Ahorro individual (RAIS) existe una Garantía que es "explícita", es decir que existe un fondo creado para este propósito. En el caso de las modalidades de invalidez y sobrevivencia y en el Régimen de Prima Media (RPM), no existe una Garantía explícita como tal, sin embargo éstas deben acomodarse a los límites mínimos establecidos por la Ley, en los cuales no se puede otorgar una pensión inferior a un salario mínimo. Debido al enfoque del presente documento, nos referimos en el mismo únicamente a la GPM explícita, ya que no se toca el tema de los subsidios del RPM.

[24] La GPM, si bien está fijada en el 100% del SMLMV, para efectos del control de saldos está fijada en un 110% de éste. Es decir, si una persona que está pensionada en la modalidad de retiro programado tiene un saldo en su cuenta individual igual al necesario para adquirir una renta vitalicia del 110% de un salario mínimo, la AFP deberá intentar trasladarlo a la modalidad de renta vitalicia. En cuanto a la GPM es importante que se discrimine entre dos tipos de Garantía.

[25] Se entiende que el sistema contributivo está conformado por el Régimen de Ahorro Individual (RAI) y por el Régimen de Prima Media (RPM). El primero está administrado por las AFP, y el segundo por el Instituto de Seguros Sociales (ISS).

(ii) Se debe haber cotizado por lo menos 1.150 semanas, sin alcanzar la pensión mínima vigente[26].

Para acceder a la GPM por invalidez es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

(i) Ser declarado inválido.
(ii) Haber cotizado por lo menos 26 semanas al momento de producirse el estado de invalidez, ó, si se ha dejado de cotizar al sistema se han efectuado aportes por al menos 26 semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produce el estado de invalidez. En este caso se debe diferenciar entre invalidez por enfermedad e invalidez normal debido a que en principio las dos tenían el mismo requisito, sin embargo la sentencia C 428/09 de la corte constitucional modificó los requisitos de invalidez por enfermedad a 50 semanas los últimos 3 años. La ley exigía además un requisito de una densidad de cotización superior al 20% desde el momento en que el afiliado hubiera cumplido los 20 años, el cual fue declarado inexequible por esta misma sentencia.

Por último, para acceder a la GPM de sobrevivencia se debe cumplir con los siguientes requisitos:

(i) Ser miembro del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez que fallezca.
(ii) Ser miembro del grupo familiar del afiliado que fallezca, siempre que éste cumpla con alguno de los siguientes requisitos: (a) Haber cotizado por lo menos 26 semanas al momento de producirse la muerte; ó (b) Si se ha dejado de cotizar al sistema se han efectuado aportes por al menos 26 semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produce la muerte del afiliado.

c. Cobertura poblacional

De acuerdo a la información provista por la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (ASOFONDOS), el número de personas que han accedido al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) se resume a continuación:

Año	**Mujeres**	**Hombres**	**Total**
2003	13	15	27
2004	6	12	18
2005	9	9	18
2006	26	31	57
2007	16	33	49
2008	20	24	44
2009	2	4	6

Fuente: ASOFONDOS, Colombia.

[26] A partir del año 2009, únicamente para el RPM, son 25 semanas adicionales por año hasta llegar a 1.325 en el año 2015.

d. Administración

La administración y pago de la GPM del RAI está a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de su Oficina de Bonos Pensionales.

La GPM comienza a pagarse cuando el saldo en la cuenta individual del afiliado es inferior al saldo requerido para acceder a la pensión mínima vigente. En este caso la AFP debe avisar a la Oficina de Bonos Pensionales (OBP) cuando el saldo de la cuenta individual indique que se agotará en el plazo de un año, tomando medidas necesarias para pagar la garantía.

e. Financiamiento

La GPM de vejez se financia con cargo al Fondo de Garantía de Pensión Mínima de Vejez (FGPM). El FGPM se financia con el 1,5% del salario base de cotización del afiliado.

El financiamiento de la GPM para las pensiones de invalidez y sobrevivencia está a cargo de las aseguradoras, vía el Seguro Previsional de Invalidez y Sobrevivencia (SIS)[27].

No hay información disponible acerca del gasto anual en pensión mínima.

3.2 Programa de Subsidio de Aporte a Pensión

a. Beneficios

El PSAP está destinado a subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carecen de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte.

Este programa otorga un subsidio diferencial desde y durante un período que varía entre 600 y 800 semanas, dependiendo de si el beneficiario trabaja en el sector informal rural, urbano, es discapacitado o es una madre comunitaria. Los porcentajes del subsidio se presentan en el Cuadro Nº 1.

[27] Fuente: Presentación Fasecolda "Las Rentas Vitalicias y la Garantía de Pensión Mínima en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad", Congreso Internacional OISS-APES, noviembre 2005.

Cuadro Nº 1
Porcentajes de subsidio a pensiones
Subcuenta de solidaridad

Hombres y Mujeres de 35 a 65 años, del sector informal urbano.	70% del total del aporte hasta por 600 semanas.
Hombres de 35 a 65 años y mujeres de 30 a 65 años, del sector informal rural.	90% del total del aporte hasta por 480 semanas sin régimen de transición, o 600 semanas sin régimen de transición.
Trabajadores discapacitados de 20 a 65 años	95% del total del aporte hasta por 480 semanas sin régimen de transición, u 800 semanas sin régimen de transición.
Madres comunitarias con mínimo de un año de servicio.	80% del total del aporte hasta por 480 semanas sin régimen de transición, o 600 semanas sin régimen de transición.

Fuente: Consorcio Prosperar Hoy, Acosta[28] (2005).

En el año 2003 el subsidio promedio ascendía a US$ 11 al mes. Este monto se ha ido incrementando año tras año, hasta llegar a US$ 17 al mes en el año 2006. Entre el año 2003 y 2006 el subsidio promedio mensual es de US$ 14, lo que equivale al 5,84% del salario promedio de la economía, al 9,22% del salario mínimo y al 4,73% de la pensión promedio que entrega el sistema contributivo.

b. Requisitos de acceso

Los trabajadores deben cumplir con los siguientes requisitos para acceder al subsidio:

(i) Obtener ingresos mensuales no mayores a 1 SMLMV.
(ii) Tener entre 55 y 65 años si se encuentran afiliados al Seguro Social.
(iii) Ser mayores de 58 años si se encuentran afiliados al RAI, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima.
(iv) Estar cubiertos por el Sistema General de Seguridad Social en Salud.
(v) Participar en los talleres de sensibilización organizados y dirigidos por los funcionarios del Consorcio Prosperar Hoy.
(vi) Diligenciar el formato de Solicitud de Subsidio suministrado en las Oficinas Regionales.
(vii) Presentar original y fotocopia de la Cédula de Ciudadanía.
(viii) Presentar documento donde se demuestre las semanas cotizadas por la persona (650 semanas mínimo).
(ix) Certificación emitida por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, donde se demuestre una pérdida de la capacidad laboral del 50% o más, cuando se trata de trabajadores discapacitados.
(x) Más de un año de vinculación al programa del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) como madre comunitaria, cuando corresponda.

[28] Olga Lucía Acosta (2005) ¿Cómo financiar los programas del primer pilar?, Publicación FIAP "¿Cómo fortalecer los Nuevos Sistemas Previsionales en América Latina?: El Rol de cada Pilar en la Solución del Problema de las Pensiones".

c. Cobertura poblacional

A diciembre del año 2002 el número total de beneficiarios del PSAP fue de 265.002 personas. Desde entonces el número total de beneficiarios ha venido cayendo a una tasa anual aproximada de 7,19%, alcanzando a 196.579 personas a diciembre del año 2006.

En el período 2002-2006 el PSAP ha entregado subsidios a 226.214 personas en promedio, lo que equivale al 37,51% de los beneficiarios del sistema contributivo y al 10,24% de la población de adultos mayores de 65 años y más.

d. Administración

El administrador fiduciario del programa es el Consorcio Prosperar Hoy. El proceso establecido para obtener el subsidio es el siguiente:

(i) Las personas, previa verificación del cumplimiento de los requisitos, deben participar en un taller de sensibilización que realizan las trabajadoras sociales del Consorcio en las oficinas destinadas para ello.
(ii) Posteriormente, las personas interesadas en el subsidio deben llenar un formulario de afiliación, al cual deberán adjuntar: a) Copia del documento de identidad; b) Carnet de salud vigente; c) Certificado de pérdida de capacidad laboral por más de 50% (en caso de discapacitados); d) Documento que acredite vinculación al ICBF, en caso de madres comunitarias.
(iii) Posteriormente, el solicitante debe comunicarse con el Consorcio para saber si fue aceptada o no como beneficiario. En caso de ser aceptado sobreviene el pago del subsidio según el tipo de beneficiario.

e. Financiamiento

Los recursos de este programa se financian con la Subcuenta de Solidaridad del FSP. Los recursos de esta subcuenta provienen de:

(i) El 50% de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los cotizantes al Sistema General de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a 4 SMLMV.
(ii) Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de Cobertura poblacional en sus respectivos territorios, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados.
(iii) Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus recursos y en general los demás recursos que reciba a cualquier título.
(iv) El valor de la multa que aplique la Superintendencia Bancaria a la AFP por incumplir con el nivel adecuado de patrimonio que la ley le exige[29].

[29] Según la Ley 100 de 1993, el monto de la multa asciende al 3,5% del valor del defecto mensual, sin exceder, respecto de cada incumplimiento, del 1,5% del monto requerido para dar cumplimiento a tal relación.

(v) El valor de la multa que aplique el Ministerio del Trabajo, de Seguridad Social, o de Salud, al empleador que atente contra el derecho del trabajador en cuanto a su afiliación y selección de organismos del Sistema de Seguridad Social Integral[30].

En el año 2003 el gasto total en subsidios del PSAP ascendió a US$ 29,95 millones, lo que representaba el 0,032% del PIB. De ahí en adelante, el nivel de gasto en estos subsidios ha sido mayor y estable, llegando a significar a diciembre de 2006 unos US$ 39,19 millones, cifra que equivale a un 0,029% del PIB.

3.3 Programa de Protección Social al Adulto Mayor

a. Beneficios

El PPSAM subsidia económicamente a las personas adultas mayores en estado de indigencia o pobreza extrema desde diciembre del año 2003. El subsidio económico se entrega en efectivo o en especie para cubrir servicios sociales básicos y complementarios, otorgándose de manera directa o indirecta, de acuerdo a lo establecido en los proyectos presentados por las entidades territoriales y aprobados por el ICBF.

En diciembre de 2003 el subsidio promedio ascendía a US$ 24 al mes. Este monto ha disminuido hasta llegar a US$ 18 al mes en el año 2006. Entre el año 2003 y 2006 el subsidio promedio mensual es de US$ 22, lo que equivale al 8,93% del salario promedio de la economía, al 14,09% del salario mínimo y al 7,23% de la pensión promedio que entrega el sistema contributivo.

b. Requisitos de acceso

Para acceder al subsidio es necesario cumplir los siguientes requisitos:

(i) Ser colombiano.
(ii) Tener como mínimo, tres años menos que la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados en el Sistema General de Pensiones.
(iii) Estar clasificado en los niveles 1 ó 2 del SISBEN[31] y carecer de rentas suficientes como para subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones: (a) Viven solas y su ingreso mensual no supera medio SMLMV; (b) Viven en la calle y de la caridad pública; (c) Viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al SMLMV; (d) Residen en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor; (e) Asisten como usuario a un Centro Diurno.
(iv) Haber residido durante los últimos 10 años en el territorio nacional.

[30] Según la Ley 100 de 1993 el monto de esta multa no puede ser inferior a un SMLMV ni exceder 50 veces dicho salario.
[31] Sistema de Selección de Beneficiarios.

c. Cobertura poblacional

En diciembre del año 2003 el número total de beneficiarios del PPSAM fue de 35.102 personas. Desde entonces el número total de beneficiarios ha aumentado a una tasa anual aproximada de 82,8%, alcanzando a 214.480 personas a diciembre del año 2006.

En el período 2003-2006 el PPSAM ha entregado subsidios a 144.534 personas en promedio, lo que equivale al 23,96% de los beneficiarios del sistema contributivo y al 6,54% de la población de adultos mayores de 65 años y más.

d. Administración

El administrador fiduciario del programa es el Consorcio Prosperar Hoy. El programa se desarrolla en forma descentralizada a través de proyectos presentados por las entidades territoriales al ICBF, ejecutados mediante convenios de cooperación y cofinanciación.

El proceso establecido para obtener el subsidio es el siguiente:

(i) La personas, una vez que se someten a la encuesta SISBEN, se priorizan de acuerdo a su grado de necesidad. Se da prioridad en la asignación del subsidio a quienes obtengan el puntaje más alto por cumplir el mayor número de criterios.

(ii) Los aceptados como beneficiarios reciben recursos por parte del Consorcio de acuerdo a dos modalidades:(a) Subsidio económico directo en los municipios donde existen entidades bancarias o entidades autorizadas para prestar el servicio de giros postales; (b) Subsidio económico directo en municipios donde no existen entidades bancarias o entidades autorizadas para prestar el servicio de giros postales; (c) Subsidio económico indirecto cuando los beneficiarios residen en Centros de Bienestar del Adulto Mayor, o son indígenas residentes en resguardos o son usuarios de los Centros Diurnos.

(iii) Posteriormente el solicitante debe comunicarse con el Consorcio para saber si fue aceptada o no como beneficiario. En caso de ser aceptado sobreviene el pago del subsidio según el tipo de beneficiario.

e. Financiamiento

Los recursos de este programa se financian con la Subcuenta de Subsistencia del FSP. Los recursos de esta subcuenta provienen de:

(i) El 50% de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los cotizantes al Sistema General de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a 4 SMLMV.

(ii) Un aporte adicional para los cotizantes con un ingreso igual o superior a 16 SMLMV sobre su ingreso base de cotización, así: (a) De 16 a 17 SMLMV de un 0,2%; (b) De más de 17 hasta18 SMLMV de un 0,4%; (c) De más de 18 hasta 19 SMLMV de un 0,6%; (d) De más de 19 hasta 20 SMLMV de un 0,8%; (e) Superiores a 20 SMLMV de 1%.

(iii) Los aportes del Presupuesto Nacional, los cuales no podrán ser inferiores a los recaudados anualmente por los conceptos enumerados en (i) y (ii), y se liquidan con base en lo reportado por el fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE[32].

(iv) La contribución del 1% para los pensionados que devenguen una mesada superior a 10 SMLMV, y la contribución del 2% para los que devenguen más de 20 SMLMV.

En el año 2003 el gasto total en subsidios del PPSAM ascendió a US$ 0,72 millones, lo que representaba el 0,00078% del PIB. En diciembre de 2006 el nivel de gasto en estos subsidios alcanzó a US$ 26,49 millones, cifra que equivale a un 0,019% del PIB.

[32] Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

4) Costa Rica

Las pensiones no contributivas tienen dos componentes: el Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico (RNC), y la Pensión Mínima (PM) del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM).

El RNC está regulado por la Ley N° 5.662 del año 1974. La PM se rige por el Reglamento del Seguro de IVM.

4.1 Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico

a) Beneficios

El RNC es un régimen de asistencia social cuyo objetivo es proporcionar auxilio económico a todas aquellas personas que, subsistiendo en condiciones de extrema pobreza, no estén protegidas por ninguno de los regímenes contributivos de pensiones existentes en el país.

A diciembre del año 2002 el RNC otorgó pensiones por un monto promedio de US$ 55 al mes. A diciembre de 2006 el monto promedio de estas pensiones ascendió a US$ 33 al mes. Entre el año 2002 y 2006, el RNC ha otorgado pensiones por un monto promedio de US$ 43 al mes, lo que equivale al 7,67% del salario promedio de la economía, al 13,83% del salario mínimo, y al 21,4% de la pensión promedio que entrega el sistema contributivo[33].

b) Requisitos de acceso

Los requisitos para optar por una pensión del RNC son los siguientes[34]:

(i) Ser costarricense por nacimiento o naturalización.

(ii) El solicitante debe acreditar un estado de desamparo económico, para lo cual debe verificarse que:
   a) Su ingreso per cápita mensual sea inferior o igual a 1,5 veces el monto de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
   b) Su ingreso per cápita mensual sea inferior o igual al 50% del monto mínimo de pensión por vejez del IVM.

[33] El sistema contributivo de Costa Rica abarca al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), y al Régimen Obligatorio de Pensiones (capitalización individual). Dado a que este último comenzó a funcionar desde mayo de 2001 y todavía no paga pensiones, la cifra presentada sólo alude a las pensiones pagadas en el Régimen de IVM.

[34] Valverde (2002). "Los Programas de Asistencia Social en Costa Rica: El Régimen No Contributivo de Pensiones" en Bertranou F. Solorio C. y van Ginnecken W.(editores), Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, OIT. Santiago de Chile. Además, se consultó el "Reglamento del Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones".

c) Tenga sólo una propiedad inscrita a su nombre, cuyas medidas no superen los 400 m2 en el área urbana y 1000 m2 en el área rural
d) Viva exactamente en el domicilio que declaró.

(iii) El solicitante debe calificar en alguno de los siguientes grupos de riesgo:
a) Personas mayores de 65 años de edad con o sin dependientes.
b) Personas declaradas inválidas[35] por parte de la Dirección de Calificación del Estado de Invalidez de la Gerencia de la División de Pensiones.
c) Viudas (os) desamparadas (os) con o sin dependientes.
d) Huérfanos menores de 18 años.

c. Cobertura poblacional

A diciembre del año 2002 los beneficiarios del RNC fueron 107.435 personas. Este número ha disminuido en los años siguientes a una tasa anual de 4,23%, con lo cual, a diciembre de 2006, los beneficiarios suman 90.370 personas.

En el período 2002-2006 el RNC ha entregado pensiones a 98.037 personas en promedio, lo que equivale al 74,37% de los beneficiarios del sistema contributivo y al 41,09% de la población de adultos mayores de 65 años y más.

d. Administración

El RNC es administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), a través de la División de Pensiones de esta institución.

Los solicitantes deben llenar la solicitud de pensión correspondiente[36]y enviarla a la CCSS. La Junta Directiva de la CCSS revisa la solicitud y aplica los mecanismos de selección correspondientes a los requisitos que debe cumplir el solicitante. Entre ellos está la cita con la Dirección de Calificación del Estado de Invalidez, y la visita de los trabajadores sociales designados para aplicar la Ficha de Información Social (FIS). Luego la CCSS informa al solicitante si su petición ha sido aceptada.

Si la solicitud es aceptada, los beneficios comienzan a pagarse en los cinco primeros días hábiles del mes siguiente al de la resolución. Las pensiones se pagan por períodos mensuales vencidos.

e. Financiamiento

Los recursos del RNC están constituidos principalmente por el 20% de los ingresos totales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)[37].

[35] Se trata de aquellas personas que por debilitamiento de su estado físico o mental, pierden el 66% o más de su capacidad para generar ingreso. Dentro de estas personas existe un grupo especial, los casos por parálisis cerebral profunda, para el cual rige la Ley N° 7125 del año 1989.
[36] Actualmente el proceso también se realiza por Internet.
[37] Ley N° 5662 del año 1974.

Otros recursos financieros son:

(i) Los recursos provenientes de las cargas tributarias sobre licores y cigarrillos[38].
(ii) Los recursos provenientes de la lotería electrónica de la Junta de Protección Social[39].
(iii) Las transferencias del Ministerio de Hacienda de conformidad con la Ley de Protección al Trabajador[40].

A junio del 2002 el gasto en pensiones del RNC ascendió a US$ 5,89 millones, lo que representaba el 0,02% del PIB. En los siguientes años el gasto en RNC tendió a disminuir, llegando a significar a junio de 2006 unos US$ 3,13 millones, cifra que equivale a un 0,01% del PIB.

4.2 Pensión Mínima

a. Beneficios

La PM del IVM es un monto de dinero mensual que atiende la necesidad de un mínimo de protección, lo que permite al pensionado aspirar a un nivel de vida acorde con los indicadores mínimos de subsistencia[41]. El monto de la PM es igual para los casos de invalidez, vejez y muerte del asegurado.

A diciembre del año 2002 el monto de la PM era de US$154 al mes. A diciembre de 2006 este montó era de US$ 99 al mes. Entre el año 2002 y 2006, la PM promedio asciende a US$ 120 al mes, lo que equivale al 21,55% del salario promedio de la economía, al 38,89% del salario mínimo, y al 60,16% de la pensión promedio que entrega el sistema contributivo.

b. Requisitos de acceso

Para acceder a la PM de vejez es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

(i) Tener al menos 65 años de edad.
(ii) 20 años de cotizaciones o 240 cuotas de aportes mensuales.

Para acceder a la PM de invalidez el asegurado debe cumplir con los siguientes requisitos:

(i) Ser declarado inválido[42] por la Comisión Clasificadora del Estado de Invalidez.
(ii) Encontrarse en una de las siguientes situaciones:

[38] Ley N° 7972 del año 1999.
[39] Ley N° 7395 del año 1994, versión año 2002.
[40] Ley N° 7983 del año 2000, versión año 2006.
[41] Araya (2004), "La Pensión Mínima Existencial. Algunas particularidades de la Seguridad Social en Costa Rica".

[42] El reglamento del Régimen de IVM considera inválido al asegurado que pierde dos terceras partes o más de su capacidad de desempeño de su actividad, y a la persona declarada en estado de incurable o con pronóstico fatal.

a) Haber aportado al menos 180 cotizaciones mensuales a la fecha de la declaratoria de invalidez, cualquiera que sea la edad del asegurado.
b) Haber aportado al menos doce cuotas durante los últimos 24 meses antes de la declaratoria del estado de invalidez si esta ocurre antes de los 48 años de edad, o haber cotizado un mínimo de 24 cuotas durante los últimos 48 meses, si la invalidez ocurre a los 48 o más años de edad. En ambos casos, se requiere además que el asegurado cumpla con el número de cotizaciones de acuerdo con la edad según la ley.

Los sobrevivientes que cumplen los requisitos y condiciones establecidas en la ley tienen derecho a la PM de sobrevivencia, si el fallecido se encontraba en cualquiera de las siguientes situaciones:

(i) Pensionado por vejez o invalidez.
(ii) Haber aportado 180 cotizaciones mensuales.
(iii) Haber cotizado un mínimo de 12 cuotas durante los últimos 24 meses anteriores a la muerte.

c. Cobertura poblacional

A diciembre del año 2002 los beneficiarios del PM (Invalidez, Vejez y Muerte) fueron 15.672 personas. Este número ha aumentado en los años siguientes a una tasa anual de 26,79%, con lo cual, a diciembre de 2006, los beneficiarios suman 40.507 personas.

En el período 2002-2006 se han entregado pensiones mínimas a 22.815 personas en promedio, lo que equivale al 17,31% de los beneficiarios del sistema contributivo y al 9,56% de la población de adultos mayores de 65 años y más.

d. Administración

La CCSS está a cargo de administrar el pago de la Pensión Mínima del IVM. Además, la Pensión Mínima se fija anualmente por parte de la Junta Directiva de la CCSS.

e. Financiamiento

Los recursos para el financiamiento de la PM del IVM[43] son los siguientes:

(i) Los capitales de reserva acumulados.
(ii) Las cuotas[44] con que deben contribuir el empleador, el trabajador asalariado, el trabajador independiente, el asegurado voluntario, y el Estado.
(iii) El producto de las inversiones de fondos de reserva.
(iv) Otros ingresos que pudieran captarse y las donaciones.

[43] Estas fuentes de financiamiento son válidas para todas las prestaciones del Seguro de IVM.
[44] En el caso de los asalariados se cotiza un 10.50% sobre el total de salarios devengados por cada trabajador, según los siguientes porcentajes. Empleador: 5.75% de los salarios de sus trabajadores; Trabajador: 3.50% de su salario; Estado: 1.25% de los salarios en todos los trabajadores.

A diciembre del 2002 el gasto en pensiones mínimas del IVM ascendió a US$ 28,97 millones, lo que representaba el 0,11% del PIB. En tanto, en el 2006 el gasto en pensiones mínimas llegó a US$ 48,13 millones, cifra que equivale a un 0,21% del PIB.

5) Chile[45]

Las pensiones no contributivas corresponden al Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), que tiene actualmente dos componentes. Primero, la Pensión Básica Solidaria (PBS), y segundo, el Aporte Previsional Solidario (APS). Ambos componentes fueron creados por la Ley N° 20.255 de Reforma Previsional del año 2008.

La PBS y el APS reemplazaron al programa de Pensiones Asistenciales (PASIS[46]) y, gradualmente, sustituyen al programa de Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMGE[47]). Las personas que al 1° de julio de 2008, perciban PMGE de vejez o invalidez, continuarán percibiendo dicha pensión garantizada. Sin embargo, en cualquier época podrán optar por el SPS, de conformidad a las normas que le sean aplicables. Dicha opción puede ejercerse por una sola vez.

El análisis a continuación considera a la PMGE dado que todavía la normativa permite su pago a las personas calificadas que aun no optan por el SPS.

5.1 Pensión Mínima Garantizada por el Estado

a. Beneficios

La PMGE es una pensión mensual, permanente y vitalicia, que posee tres modalidades: Vejez, Invalidez y Sobrevivencia. Los beneficiarios de PMGE son todos los imponentes dependientes, independientes y voluntarios del Instituto de Previsión Social (IPS, ex INP), así como del sistema de AFP que cumplan con los requisitos exigidos.

A diciembre del año 2002, la PMGE otorgaba un beneficio promedio de US$ 91 al mes. Este monto se ha incrementado a través de los años: a diciembre de 2006 ascendió a US$ 135 al mes. En promedio, entre el año 2002 y 2006 la PMGE ha entregado un beneficio mensual de US$ 116, lo que equivale al 22,48% del salario promedio de la economía, al 51,81% del salario mínimo, y al 47,04% de la pensión promedio que entrega el sistema contributivo[48].

b. Requisitos de acceso

El Estado garantiza el pago de pensión mínima a todos aquellos afiliados que cumplan con los siguientes requisitos:

---

[45] Para efectos de convertir CLP a USD se utilizan los siguientes tipos de cambio del Banco Central de Chile según la fecha que corresponda: 30.06.2009: 1USD = CLP 529,07; 31.12.2008: 1 USD = CLP 629,11; 31.12.2009: 1USD = CLP 506,43.

[46] Las PASIS se crearon en el año 1975, a través del D.L. N° 869.

[47] La PMGE se estableció en el artículo 26 de la Ley N° 15.386 del año 1963, posteriormente incluida en el artículo 73 del D.L. 3.500.

[48] Se considera que el sistema contributivo está compuesto por el sistema de AFP y las pensiones contributivas del IPS (ex INP), CAPREDENA y DIPRECA. Sin embargo, en el análisis sólo se consideran las pensiones contributivas del sistema de AFP.

ii) El pensionado debe tener 60 y 65 o más años de edad, para el caso de la mujer y el hombre, respectivamente, excepto cuando la causal es la invalidez.
iii) Siendo titular de más de una pensión, la suma de ellas no debe exceder dos veces el monto de la pensión mínima correspondiente[49].
iv) La suma de los ingresos computables del beneficiario no debe exceder el monto equivalente a 11,14 ingresos mínimos.
v) 20 años de cotizaciones en cualquiera de los sistemas previsionales (PMGE Vejez).
vi) 10 años de cotizaciones en cualquier sistema previsional, ó 2 años en los últimos cinco años anteriores al siniestro, ó encontrarse prestando servicios en caso de accidente, ó tener calidad de pensionado al fallecer (PMGE Sobrevivencia).

c. Cobertura poblacional

A diciembre del año 2002 el número total de beneficiarios de PMGE (AFP e INP) fue de 447.975 personas. Desde entonces el número total de beneficiarios se ha venido incrementando a una tasa anual aproximada de 1,83%, alcanzando a 481.757 personas a diciembre del año 2006, de las cuales el 70,82% correspondió a la causal de vejez e invalidez, y el 29,18% a la causal de sobrevivencia.

En el período 2002-2006 la PMGE ha entregado beneficios a 470.738 personas en promedio, lo que equivale al 90,10% de los beneficiarios del sistema contributivo de AFP y al 30,48% de la población de adultos mayores de 65 años y más.

d. Administración

Las entidades encargadas de la administración de la PMGE son las AFP, las Compañías de Seguros de Vida (CSV), la Superintendencia de Pensiones (SP) y la Tesorería General de la República.

El postulante debe suscribir la "Solicitud y Declaración de Garantía del Estado" en la AFP o CSV contratada (en el caso de los pensionados por renta vitalicia). La AFP o la CSV recopila la documentación que le ley exige para estos efectos y acredita el cumplimiento de los requisitos para invocar la PMGE. Además, dichas entidades, con esta información, determinan la fecha a contar de la cual se devenga la garantía estatal dependiendo de la modalidad de la pensión.

La AFP o la CSV efectúan el requerimiento de la PMGE a la Superintendencia de Pensiones, la que procede a cursar las resoluciones exentas que aprueban los requerimientos.

Posteriormente la SP remite estas resoluciones a la Tesorería General de la República. Finalmente, la Tesorería entrega los recursos a la AFP para el pago de la PMGE.

[49] Si fuere mayor, no tiene derecho a pensión mínima, pero si a la del cálculo correspondiente.

e. Financiamiento

El régimen de PMGE se financia con cargo al Fondo de Revalorización de Pensiones[50], cuyos recursos se contabilizan en una cuenta especial que mantiene la Tesorería General de la República. Dicho Fondo está integrado por los siguientes recursos[51]:

i. Un aporte fiscal anual contemplado en el Presupuesto General de la Nación[52].
ii. Un 10% de los excedentes que arrojen los balances de las instituciones de previsión social.
iii. Una imposición adicional permanente de 1% de las remuneraciones imponibles de cargo de los empleadores y de 1% de las mismas de cargo de los empleados[53].
iv. Un aporte fiscal reajustable, anualmente, según la variación del IPC (Índice de Precios al Consumidor) al 31 de diciembre del año anterior a la aplicación de la revalorización anual.
v. Un 2% adicional a los intereses de los préstamos no reajustables que otorguen las Cajas de Previsión a sus imponentes.

En el año 2002 el gasto total en PMGE ascendió a US$ 491,67 millones, lo que representaba el 0,68% del PIB de ese año (en pesos del año 2006). De ahí en adelante, la tendencia del gasto en PMGE ha sido creciente, llegando a significar a diciembre de 2006 unos US$ 778,53 millones, cifra que equivale a un 0,54% del PIB.

5.2 Pensión Básica Solidaria

5.2.1 Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS-Vejez)

a. Beneficios

La PBS-Vejez es el beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia, y que reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia que señala la Ley 20.255.

Sólo son compatibles con las pensiones otorgadas de acuerdo a las Leyes Nº 18.056 (gracia), 19.123 y 19.980 (Rettig), 19.234 (exonerados) y 19.992 (Valech) siempre que estas sean inferiores a la PBS y en tal caso el monto del beneficio será el que resulte de restar de la PBS-Vejez la o las pensiones que reciba el solicitante de las leyes antes señaladas.

Desde el 1 de julio de 2008 hasta el 30 de junio de 2009 el monto mensual del beneficio que otorgó la PBS-Vejez fue de CLP 60.000 (aprox. USD 118 a diciembre de 2009). A

[50] Ley N° 15.386 de 1963 (Biblioteca del Congreso Nacional).
[51] Ley N° 17.289, artículo 1° (Biblioteca del Congreso Nacional).
[52] Ley N° 16.466, artículo 37°.
[53] Ley N° 14.171, artículos 49° y 50°.

partir del 1 de julio de 2009 en adelante, el monto mensual corresponde a CLP 75.000 (aprox. USD 148 a diciembre de 2009).

El 1° de julio de 2010 el beneficio tuvo un reajuste por la variación del IPC de los últimos 12 meses contados desde 1 de julio de 2009. A partir de esa fecha se reajusta automáticamente en el 100% de la variación del IPC de los últimos 12 meses contados desde el último reajuste. Cuando la variación del IPC supere el 10%, el reajuste es inmediato, aunque no hayan transcurrido 12 meses.

La ley también contempla la llamada "Asignación por Muerte". Tienen derecho a Asignación por Muerte los beneficiarios de PBS-Vejez que sean carentes de recursos, con 8.500 puntos o menos en la Ficha de Protección Social. Su monto es de 3 ingresos mínimos mensuales (CLP 495.000, aprox. USD 977 a diciembre de 2009) para fines no remuneracionales vigentes a la fecha de fallecimiento del causante.

Se paga a la persona que unida o no por vínculo de matrimonio o parentesco con el fallecido, acredite haberse hecho cargo de los gastos del funeral. Si quien hubiera hecho los gastos fuere una persona distinta del cónyuge, hijos o padre, sólo tendrá derecho a tal retiro hasta la concurrencia del monto efectivo de su gasto, con el límite de 3 ingresos mínimos, quedando el saldo hasta completar dicha cifra a disposición del o la cónyuge sobreviviente, y a falta de este, de los hijos o a los padres del afiliado.

b. Requisitos de acceso

Los requisitos exigidos para poder acceder a la PBS-Vejez son los siguientes:

i. Tener a lo menos 65 años de edad.
ii. No tener derecho a percibir pensión en ningún régimen previsional, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia.
iii. Acreditar 20 años continuos o discontinuos de residencia en Chile contados desde los 20 años de edad; y por un lapso no inferior a 4 años en los últimos 5 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios.
iv. Integrar un grupo familiar perteneciente al porcentaje más pobre de la población de Chile, de acuerdo al esquema de cobertura gradual presentado en la siguiente sección.

c. Cobertura poblacional

Los reglamentos de ley han establecido el siguiente esquema de cobertura gradual para la PBS-Vejez:

Período	Cobertura (% de la población más pobre)	Acreditación
1º de julio 2008 al 30 de junio de 2009	40%	11.734 puntos o menos en la Ficha de Protección Social
1º de julio 2009 al 31 de agosto de 2009	45%	12.185 puntos o menos en la Ficha de Protección Social
1º de septiembre de 2009 al 30 de junio de 2010	50%	12.666 puntos o menos en la Ficha de Protección Social
1º de julio 2010 a 30 de junio de 2011	55%	1.100 o menos puntos en el Instrumento Técnico de Focalización (ITF)[54]
A partir del 1° de julio de 2011	60%	Según reglamento futuro.

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Chile.

En julio de 2008, mes en que se comenzó a pagar la PBS-Vejez, el número de beneficiarios ascendió a 290.570 personas. En junio de 2009, a un año de comenzar a pagarse este beneficio, el número de beneficiarios ascendió a 377.068 personas. En enero de 2010 el número de pensiones pagadas ya sobrepasaba las 400.000.

d. Administración

La administración de la PBS-Vejez está a cargo del IPS.

La tramitación de beneficios es gratuita. Para acceder a la PBS-Vejez se debe suscribir personalmente la solicitud respectiva en cualquier centro de atención del IPS con la cédula de identidad. Los terceros deberán presentar mandato firmado ante Notario u Oficial del Registro Civil.

[54] La ley de reforma al sistema de pensiones del año 2008 (Ley N° 20.255) estableció un cambio en el instrumento de focalización del Sistema de Pensiones Solidarias, que a diferencia de la antigua Ficha de Protección Social (FPS) con la que se determinaban los beneficiarios, incluye antecedentes de distintas fuentes. El nuevo instrumento se denomina "Instrumento Técnico de Focalización" (ITF, descrito acá), rige desde julio del 2010, y fue establecido según lo establecido en el D.S. No 23, de 2008 y las Resoluciones Exentas N° 155 y N° 164, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, ambas del año 2010. La aplicación del ITF da lugar al denominado "Puntaje de Focalización Previsional" (PFP). Puede ver acá la Circular N° 1706 de la Superintendencia de Pensiones, sobre la nueva modalidad de acreditación de la focalización de las pensiones solidarias.

Cabe mencionar que a contar del 1 de julio de 2008, los beneficiarios de Pensión Asistencial de Vejez (PASIS-Vejez), comenzaron a recibir en forma automática (no requirió solicitud) su PBS-Vejez.

e. Financiamiento

Con la Ley N° 20.128 de septiembre de 2006, sobre Responsabilidad Fiscal, se creó el Fondo de Reserva de Pensiones. Por su parte, la Ley N° 20.255 de marzo de 2008, que establece la Reforma Previsional, destinó este instrumento al financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias (PBS y APS).

Adicionalmente, tal como lo señala el informe financiero del proyecto de ley que estableció la Reforma Previsional, las otras fuentes de su financiamiento son: a) liberación de recursos por la disminución de los compromisos que mantiene el Estado con el Sistema de Pensiones antiguo; b) recursos provenientes de reasignaciones, eficiencia del gasto y del crecimiento económico, y; c) parte de los intereses por los activos financieros del Fisco.

Durante el primer año de la entrada en vigencia del Sistema de Pensiones Solidarias (Julio 2008 – Junio 2009), el monto total de los beneficios pagados por concepto de PBS-Vejez ascendió a CLP 259.346 millones (aprox. USD 490 millones a junio de 2009). Al medir las cifras en año natural, el año 2008 el monto total de los beneficios pagados fue de CLP 122.385 millones (aprox. USD 195 millones a diciembre de 2008), mientras que el año 2009 el gasto del Fisco por este concepto ascendió a CLP 316.534 millones (aprox. USD 625 millones a diciembre de 2009).

5.2.2 Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBS-Invalidez)

a. Beneficios

La PBS-Invalidez es el beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder las personas declaradas inválidas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia, y que reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia que señala la Ley 20.255.

El monto y reajuste de la PBS-Invalidez es igual al de la PBS-Vejez que se señala en el apartado 6.2.1 a.

La PBS-Invalidez es incompatible con cualquiera otra pensión de algún régimen previsional.

El beneficiario de PBS-Invalidez, percibirá dicho beneficio hasta el último día del mes en que cumpla 65 años de edad. A contar de esa fecha podrá acceder a la PBS-Vejez.

b. Requisitos de acceso

Los requisitos exigidos para poder acceder a la PBS-Invalidez son los siguientes:

i. No tener derecho a pensión en algún régimen previsional ya sea como titular de la pensión o en calidad de beneficiario de pensión de sobrevivencia.
ii. Tener a lo menos 18 años de edad y ser menor de 65 años.
iii. Haber sido declarado invalido por las Comisiones Medicas definidas en el D.L. N° 3.500, de 1980.
iv. Acreditar 5 años continuos o discontinuos de residencia en Chile en los últimos 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios.
v. Integrar un grupo familiar perteneciente al porcentaje más pobre de la población de Chile, de acuerdo al esquema de cobertura gradual presentado en la siguiente sección.

c. Cobertura poblacional

El esquema de cobertura gradual para la PBS-Invalidez es el mismo que el de la PBS-Vejez (ver apartado 6.2.1 c.).

En julio de 2008, mes en que se comenzó a pagar la PBS-Invalidez, el número de beneficiarios ascendió a 192.710 personas. En junio de 2009, a un año de comenzar a pagarse este beneficio, el número de beneficiarios ascendió a 201.424 personas. En enero de 2010 el número de pensiones pagadas ya sobrepasaba las 213.000.

d. Administración

La administración de la PBS-Invalidez está a cargo del IPS.

La tramitación de beneficios es gratuita. Para acceder a la PBS-Invalidez se debe suscribir personalmente la solicitud respectiva en cualquier centro de atención del IPS con la cédula de identidad. Los terceros deberán presentar mandato firmado ante Notario u Oficial del Registro Civil.

Cabe mencionar que a contar del 1 de julio de 2008, los beneficiarios de Pensión Asistencial de Invalidez (PASIS-Invalidez), comenzaron a recibir en forma automática (no requirió solicitud) su PBS-Invalidez.

e. Financiamiento

Es válido lo mismo que lo señalado en el apartado 6.2.1 e.

Durante el primer año de la entrada en vigencia del Sistema de Pensiones Solidarias (Julio 2008 – Junio 2009), el monto total de los beneficios pagados por concepto de PBS-Invalidez ascendió a CLP 146.827 millones (aprox. USD 278 millones a junio de 2009). Al medir las cifras en año natural, el año 2008 el monto total de los beneficios pagados fue de CLP 70.508 millones (aprox. USD 112 millones a diciembre de 2008), mientras que el año

2009 el gasto del Fisco por este concepto ascendió a CLP 178.539 millones (aprox. USD 353 millones a diciembre de 2009).

5.3 Aporte Previsional Solidario

5.31 Aporte Previsional Solidario de Vejez (APS-Vejez)

a. Beneficios

El APS-Vejez es el beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder las personas que tengan una Pensión Base (PB[55]) mayor que cero e inferior o igual a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS[56]) y reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia que señala la Ley N° 20.255.

De acuerdo al reglamento el monto de la PMAS varía de acuerdo al siguiente calendario:

Período	PMAS (CLP)	PMAS (USD de diciembre 2009)
1º de julio 2008 al 30 de junio de 2009	70.000	138
1º de julio 2009 al 31 de agosto de 2009	120.000	237
1º de sept. 2009 a 30 de junio de 2010	150.000	296
1º de julio 2010 a 30 de junio de 2011	200.000	395
A partir del 1° de julio de 2011	255.000	504

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Chile.

El APS-Vejez depende del monto de la PB y su valor se recalcula cada vez que se reajusta el valor de la PBS-Vejez y la PMAS. El APS-Vejez se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$APS = \begin{cases} PBS + \left[1 - \frac{PBS}{PMAS}\right] * PB - \sum pensiones \quad percibidas, & si \quad PB < PBS \\ PBS - \frac{PBS}{PMAS} * PB, & si\ PB >= PBS, si\ la\ pensión\ se\ recibe\ en\ retiro\ programado\ este\ monto\ se\ debe\ corregir\ por\ un\ factor \end{cases} \quad (1)$$

En octubre de 2008 el monto promedio de APS-Vejez por beneficiario (calculado como el monto total de APS-Vejez pagado entre el número total de beneficios pagados) ascendió a

[55] La PB es aquella que resulta de sumar la Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE) del solicitante más las pensiones de sobrevivencia que se encuentre percibiendo de acuerdo al DL N° 3.500, de 1980, más las pensiones que perciba de los regímenes administrados por el IPS, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia y las pensiones de sobrevivencia de la Ley N° 16.744. La PAFE se calcula como una renta vitalicia inmediata, sin condiciones especiales de cobertura, utilizando la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez o invalidez, según corresponda, de los últimos seis meses.

[56] La PMAS es aquel valor sobre el cual la PB no recibe APS-Vejez.

CLP 169.829 (aprox. USD 335 a diciembre de 2009). En diciembre de 2009, en tanto, el monto promedio por beneficiario fue de CLP 25.478 (aprox. USD 50 a diciembre de 2009).

b. Requisitos de acceso

Los requisitos exigidos para poder acceder al APS-Vejez son los siguientes:

i. Tener a lo menos 65 años de edad.
ii. Tener una pensión base inferior a la PMAS.
iii. No ser imponente de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA) o de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) ni percibir pensiones en dichos regímenes, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia.
iv. Acreditar 20 años continuos o discontinuos de residencia en Chile contados desde los 20 años de edad; y por un lapso no inferior a 4 años en los últimos 5 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios.
v. Integrar un grupo familiar perteneciente al porcentaje más pobre de la población de Chile, de acuerdo al siguiente esquema de cobertura gradual presentado en la siguiente sección.

c. Cobertura poblacional

El esquema de cobertura gradual para el APS-Vejez es el mismo que el de la PBS-Vejez (ver apartado 5.2.1 c.).

En octubre de 2008, mes en que se comenzó a pagar el APS-Vejez, el número de beneficiarios ascendió a 3.399 personas. En septiembre de 2009, a un año de comenzar a pagarse este beneficio, el número de beneficiarios ascendió a 27.203 personas. En enero de 2010 el número de APS-Vejez pagados ya sobrepasaba los 250.000.

d. Administración

La administración del APS-Vejez está a cargo del IPS.

La tramitación de beneficios es gratuita. Para acceder al APS-Vejez se debe suscribir la solicitud en cualquier centro de Atención del IPS con la cedula de identidad. Si se trata de un afiliado al D.L. 3.500 también se puede solicitar en la AFP donde se encuentra incorporado el afiliado.

e. Financiamiento

Es válido lo mismo que lo señalado en el apartado 5.2.1 e.

Durante el primer año de pagos del APS-Vejez (Octubre 2008 – Septiembre 2009), el monto total pagado ascendió a CLP 9.321 millones (aprox. USD 17 millones a septiembre de 2009). Al medir las cifras en año natural, el año 2008 el monto total pagado en APS-

Vejez fue de CLP 1.162 millones (aprox. USD 2 millones a diciembre de 2008), mientras que el año 2009 el gasto del Fisco por este concepto ascendió a CLP 26.869 millones (aprox. USD 53 millones a diciembre de 2009).

5.3.2 Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APS-Invalidez)

a. Beneficios

El APS-Invalidez es un aporte monetario mensual, de cargo fiscal, para todas aquellas personas que han sido calificadas como inválidas, que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, financien una pensión inferior a la PBS-Vejez y cumplan con los requisitos establecidos en la ley.

El APS-Invalidez es la diferencia entre la PBS-Invalidez y la Pensión Base (PB) de la persona inválida.

El beneficiario de APS-Invalidez, percibirá dicho beneficio hasta el último día del mes en que cumpla 65 años de edad. A contar de esa fecha podrá acceder al APS-Vejez.

En octubre de 2008 el monto promedio de APS-Invalidez por beneficiario (calculado como el monto total de APS-Invalidez pagado entre el número total de beneficios pagados) ascendió a CLP 159.756 (aprox. USD 315 a diciembre de 2009). En diciembre de 2009, en tanto, el monto promedio por beneficiario fue de CLP 92.181 (aprox. USD 182 a diciembre de 2009).

b. Requisitos de acceso

Los requisitos exigidos para poder acceder al APS-Invalidez son los siguientes:

i. Tener a lo menos 18 años de edad y ser menor de 65 años de edad.
ii. Haber sido declarado invalido por las Comisiones Medicas definidas en el D.L. N° 3.500, de 1980, o percibir una pensión de invalidez.
iii. Tener una Pensión Base inferior a la PBS.
iv. No ser imponente de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA) o de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) ni percibir pensiones en dichos regímenes, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia.
v. Acreditar 5 años continuos o discontinuos de residencia en Chile en los últimos 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios.
vi. Integrar un grupo familiar perteneciente al porcentaje más pobre de la población de Chile, de acuerdo al siguiente esquema de cobertura gradual presentado en la siguiente sección.

c. Cobertura Poblacional

El esquema de cobertura gradual para el APS-Invalidez es el mismo que el de la PBS-Vejez (ver apartado 5.2.1 c.).

En octubre de 2008, mes en que se comenzó a pagar el APS-Invalidez, el número de beneficiarios ascendió a 446 personas. En septiembre de 2009, a un año de comenzar a pagarse este beneficio, el número de beneficiarios ascendió a 4.980 personas. En enero de 2010 el número de APS-Invalidez pagados ya sobrepasaba los 9.600.

d. Administración

La administración del APS-Invalidez está a cargo del IPS.

La tramitación de beneficios es gratuita. Para acceder al APS-Invalidez se debe suscribir la solicitud en cualquier centro de Atención del IPS con la cedula de identidad. Si se trata de un afiliado al D.L. 3.500 también se puede solicitar en la AFP donde se encuentra incorporado el afiliado.

e. Financiamiento

Es válido lo mismo que lo señalado en el apartado 5.2.1 e.

Durante el primer año de pagos del APS-Invalidez (Octubre 2008 – Septiembre 2009), el monto total pagado ascendió a CLP 2.841 millones (aprox. USD 5 millones a septiembre de 2009). Al medir las cifras en año natural, el año 2008 el monto total pagado en APS-Invalidez fue de CLP 153 millones (aprox. USD 0,2 millones a diciembre de 2008), mientras que el año 2009 el gasto del Fisco por este concepto ascendió a CLP 4.921 millones (aprox. USD 10 millones a diciembre de 2009).

6) El Salvador

Las pensiones no contributivas están constituidas por la pensión mínima de vejez, invalidez y sobrevivencia (PM) y por un programa especial de pensiones asistenciales.

La garantía de PM está establecida en el capítulo XII de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) de 1996. En tanto, el programa de pensiones asistenciales fue establecido por el gobierno desde el segundo semestre de 2009.

6.1 Pensión Mínima

a. Beneficio

La pensión mínima es un beneficio mensual y vitalicio que otorga el Estado a los afiliados que por sus propios medios no son capaces de acumular ahorros suficientes para garantizarse el pago de una pensión al menos igual a la mínima. Cubre los riesgos vejez, invalidez y sobrevivencia.

El monto de la pensión mínima de vejez e invalidez es establecido anualmente por el Ministerio de Hacienda en la Ley de Presupuesto General del Estado, tomando en cuenta la variación relativa del salario promedio cotizable del Sistema y los recursos disponibles del Gobierno Central. El monto de la pensión mínima de sobrevivencia se determina como un porcentaje de la pensión mínima de vejez[57].

No hay información disponible sobre la evolución del monto de la pensión mínima en el tiempo.

b. Requisitos de acceso

Para acceder a la pensión mínima de vejez es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

(i) Hombres y mujeres con 60 y 55 años de edad o más, respectivamente.
(ii) Haber completado un mínimo de 25 años de cotizaciones registrados al momento en que se devenga la pensión, o con posterioridad, si se trata de un afiliado pensionado que continúa cotizando.
(iii) No percibir ingresos, incluyendo la pensión, cuyo monto sea igual o superior al salario mínimo vigente.

Para acceder a la pensión mínima de invalidez es necesario cumplir los siguientes requisitos:

(i) Ser declarado inválido por la Comisión Calificadora de Invalidez (CCI).
(ii) Registrar un mínimo de cotizaciones, en cualquiera de los siguientes casos:

[57] Conforme a las pensiones de referencia establecidas en el artículo 121 de la Ley del SAP.

a) Tres años de cotizaciones registrados durante los cinco años anteriores a la fecha en que fue declarado inválido por un primer dictamen.
b) Estar cotizando al momento al momento en que fue declarada la invalidez en caso de accidente común, y siempre que hubiere cotizado al menos seis meses durante los últimos doce y que el accidente haya ocurrido después de su afiliación.
c) Registrar un mínimo de diez años de cotizaciones efectivas a la fecha de invalidarse, o con posterioridad si se trata de un pensionado por invalidez que continúa cotizando.

(iii) No percibir ingresos, incluyendo la pensión, cuyo monto sea igual o superior al salario mínimo vigente.

Por último, para que los beneficiarios de pensión de sobrevivencia tengan derecho a la garantía estatal de pensión mínima es necesario que:

(i) El afiliado causante haya cumplido alguno de los siguientes requisitos, según sea el caso:
a) Tres años de cotizaciones durante los cinco años anteriores a la fecha de fallecimiento.
b) Estar cotizando al momento en que falleció, en caso de muerte por accidente común, y siempre que hubiere cotizado al menos seis meses durante los últimos doce y que el accidente haya ocurrido después de su afiliación.
c) Registrar un mínimo de diez años de cotizaciones efectivas a la fecha del fallecimiento.
(ii) Los beneficiarios de pensión de sobrevivencia no perciban ingresos, incluyendo la pensión, cuyo monto sea igual o superior al salario mínimo vigente.

c. Cobertura poblacional

A fines de 2009, el número de personas que percibían este beneficio rondaba las 350.

d. Administración

La administración de la garantía de PM es estatal en conjunto con las AFP´s. Estas últimas se encargan de recibir las solicitudes de pensión mínima por parte de los afiliados.

e. Financiamiento

El financiamiento de la PM se realiza con recursos del Gobierno Central provenientes de rentas generales.

Los desembolsos en este concepto han sido de montos muy bajos hasta la fecha, por lo que como proporción del PIB son de poca significancia. En el siguiente cuadro se muestran los montos (en USD) para los años 2005-2009:

Año	Gasto en Pensiones mínimas a cargo del Estado (Millones USD)
2005	$ 0,02
2006	$ 0,04
2007	$ 0,083
2008	$ 0,32
2009	$ 0,59

Fuente: Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS).

6.2 Programa de pensiones asistenciales

a. Beneficio

El programa de pensiones asistenciales consiste en la entrega de una pensión mensual de USD 50. Este programa fue creado por el gobierno en el segundo semestre del año 2009.

b. Requisitos de acceso

Para acceder al beneficio que otorga este programa es necesario pertenecer a la población mayor de 70 años de edad que reside en los 100 municipios con los mayores índices de pobreza en el país.

c. Cobertura poblacional

El beneficio que entrega este programa fue pensado para cerca de un grupo inicial de 9.000 beneficiarios, número que se irá incrementando al incorporarse más municipios dentro del programa. No se cuenta con información disponible a la fecha del número efectivo de beneficiarios.

d. Administración

La administración de este programa está a cargo del Estado.

e. Financiamiento

El financiamiento de este programa se realiza con recursos del Gobierno Central provenientes de rentas generales. No se dispone de información a la fecha del costo fiscal asociado a la entrega de este beneficio.

7) México[58]

Las pensiones no contributivas tienen cuatro componentes: la Pensión Mínima Garantizada (PMG), el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el Programa "70 y Más", y el Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales.

La PMG está establecida en la Ley del Seguro Social de 1995 (artículo 172). Los otros tres programas están establecidos por reglamento interno de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del año 2006.

7.1 Pensión Mínima Garantizada

a. Beneficios

La Pensión Mínima Garantizada (PMG) es un monto de dinero mensual que el gobierno otorga a los trabajadores que cumplen con los requisitos señalados para retirarse bajo el amparo de la Ley del Seguro Social, pero no acumularon los recursos suficientes en su cuenta personal de AFORE para contratar la renta vitalicia o para recibir pensión bajo la modalidad de retiros programados.

Esta pensión es equivalente a un Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal a la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social de 1997, que se actualiza anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

En diciembre de 2002 el valor de un Salario Mínimo en el Distrito Federal (mensual), y por consiguiente el de la PMG, era de MXN 1.265 (aprox. USD 98 a diciembre de 2009). Este valor, a diciembre de 2009, ascendió a MXN 1.644 (aprox. USD 128 a diciembre de 2009).

b. Requisitos de acceso

Para acceder a la PMG se debe haber contribuido por al menos 1.250 semanas o 24 años, de forma continua o discontinua.

c. Cobertura poblacional

En 1997 el número de personas autorizadas a recibir PMG fue de aproximadamente 190. Este número se ha venido incrementando a una tasa de crecimiento anual promedio de 47,69%, alcanzando aproximadamente a 4.300 personas en el año 2005.

d. Administración

La administración de la PMG está a cargo del IMSS.

[58] Para efectos de convertir MXN a USD se utilizan los siguientes tipos de cambio según la fecha que corresponda: 31.12.2009:1 USD = MXN 12,8631; 31. 12.2008: 1 USD = MXN 13,4226.

e. Financiamiento

El financiamiento de la PMG está cargo del Estado con los recursos provenientes de impuestos generales.

Al considerar el número de beneficiarios de PMG del año 2005 y valor del Salario Mínimo Mensual en el Distrito Federal a la misma fecha, se encuentra el valor estimado del gasto del Estado por concepto de la PMG alcanzó a MXN 72 millones en el 2005 (aprox. USD 6 millones a diciembre de 2009).

7.2 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

a. Beneficios

Este programa brinda, en su componente de adultos mayores, una ayuda monetaria mensual de MXN 305 [aprox. USD 24 a diciembre de 2009] para las personas de 70 años o más que se ubican en las zonas urbanas y rurales en pobreza extrema[59]. El monto de este beneficio se ha venido incrementando desde enero de 2006, fecha en que comenzó a pagarse, de acuerdo al siguiente cuadro:

Fecha	Monto mensual del Beneficio (MXN)	Monto mensual del Beneficio (USD de Dic. 2009)
Ene - Jun, 06	250	19
Jul - Dic, 06	250	19
Ene - Jun, 07	260	20
Jul - Dic, 07	260	20
Ene - Jun, 08	270	21
Jul - Dic, 08	275	21
Ene - Jun, 09	295	23
Jun - Dic, 09	295	23
Ene - Jun, 10	305	24

Fuente: www.oportunidades.gob.mx

b. Requisitos de acceso

Para acceder al beneficio se debe cumplir con los siguientes requisitos:

(i) Tener 70 años o más de edad y residir en una localidad urbana o rural de 10.000 y más habitantes.
(ii) La familia del adulto mayor debe ser beneficiaria del Programa[60].

[59] El componente de adultos mayores de este programa comenzó a operar en enero del año 2006.
[60] El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades tiene, además del componente para adultos mayores, otros cuatro componentes: (i) Educación; (ii) Salud; (iii) Alimentación; (iv) Jóvenes.

(iii) El adulto mayor debe asistir de manera continua (una vez cada seis meses) a los servicios de salud, corroborándose incapacidad del mismo por parte del personal de salud.

c. Cobertura poblacional

No hay información disponible sobre el número de adultos mayores beneficiarios del programa a nivel nacional.

d. Administración

La administración del programa está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano.

Las familias beneficiarias deben cumplir con la obligación de entregar a los adultos mayores los apoyos monetarios del componente destinado para ellos

e. Financiamiento

Este programa se financia con recursos federales provenientes de impuestos generales.

En el año 2008 el monto de recursos ejercidos por concepto de pagos de beneficios a adultos mayores, a nivel nacional, ascendió a MXN 358 millones (aprox. USD 27 millones a diciembre de 2008).

7.3 Programa "70 y Más"

a. Beneficios

Se trata de un programa que otorga beneficios a los adultos mayores de 70 años y más en localidades de hasta 30.000 habitantes, con el objetivo de mejorarles la calidad de vida. Los beneficiarios del programa reciben un apoyo mensual de MXN 500 (aprox. USD 39 a diciembre de 2009), el cual se entrega de manera bimestral (cada dos meses)[61,62].

Se otorga un pago de marcha de MXN 1.000 (aprox. USD 78 a diciembre de 2009) al representante del beneficiario cuando éste fallece.

b. Requisitos de acceso

Para recibir apoyo del programa, los adultos mayores deben:

(i) Tener 70 años de edad o más.

[61] Este programa recién comenzó a operar en mayo del año 2007.

[62] Los beneficiarios pueden recibir los apoyos correspondientes a todos los bimestres anteriores a su incorporación al programa, siempre y cuando hayan cumplido 70 años o más antes del 1 de enero de 2007.

(ii) Habitar en localidades de hasta 30 mil habitantes.
(iii) No ser beneficiario del Apoyo de Adulto Mayor del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades o aceptar la suspensión en caso de ser beneficiario del mismo

c. Cobertura poblacional

El programa tiene cobertura nacional y atiende a los adultos mayores de 70 años y más que habitan en localidades de hasta 30 mil habitantes de acuerdo al Catálogo de Claves de Entidades Federativas, Municipios y Localidades (CENFEMUL) autorizado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

En el año 2009 el padrón activo de beneficiarios de este programa ascendió a más de 2.050.626 adultos mayores de 70 años y más, cifra un 10,02% mayor a la del año 2008 (1.863.945 adultos mayores beneficiados).

d. Administración

La SEDESOL, a través de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios y las Delegaciones de la SEDESOL opera, administra y ejecuta los recursos del programa.

El proceso administrativo para la obtención del beneficio es el siguiente:
(i) Los solicitantes deben presentar la documentación requerida para acreditar su condición.
(ii) Las autoridades pertinentes seleccionan a los beneficiarios en base a los criterios establecidos.
(iii) Los beneficiarios deben acudir personalmente, con su identificación oficial y con la tarjeta que lo acredita como beneficiario, a recoger los apoyos del programa, en el lugar y los plazos establecidos para tal efecto.

e. Financiamiento

El financiamiento de este programa se realiza con recursos del Gobierno Federal, aprobados cada año a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

En el año 2009 el monto total otorgado para financiar el programa fue de MXN 11.720 millones (aprox. USD 911 millones a diciembre de 2009), cifra que representa un incremento de 31,36% en comparación con el monto otorgado el año 2008 (MXN 8.922 millones, aprox. USD 694 millones a diciembre de 2009).

7.4 Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales

a. Beneficios

Este programa otorga un monto anual de MXN 2.100 (aprox. USD 163 a diciembre de 2009) a los adultos mayores de 60 años que viven en zonas rurales de alta marginación. El objetivo del programa es superar la pobreza alimentaria de los adultos mayores[63].

b. Requisitos de acceso

Para acceder al programa es necesario cumplir los siguientes requisitos:

(i) Tener más de 60 años de edad.
(ii) Vivir en condiciones de pobreza alimentaria.
(iii) Vivir en alguna localidad rural con menos de 2.500 habitantes de alta y muy alta marginación, de acuerdo a la información demográfica y de marginación que proporcionen el INEGI[64] y el CONAPO[65].
(iv) No recibir apoyo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, del Programa de Abasto Social de Leche[66], del Programa de Poyo Alimentario[67], o del Programa "70 y Más".

c. Cobertura poblacional

No existe información disponible sobre la cantidad de beneficiarios de este programa.

d. Administración

La administración del programa está a cargo de SEDESOL, a través de sus delegaciones en los Estados. El proceso administrativo para la del beneficio es similar al del Programa "70 y Más".

e. Financiamiento

El financiamiento de este programa se realiza con recursos del Gobierno Federal, aprobados cada año a través del PEF.

No existe información disponible sobre la cantidad de recursos asignados a este programa.

[63] Este programa recién comenzó a operar en mayo del año 2007.
[64] Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
[65] Consejo Nacional de Población.
[66] Este programa está a cargo de la empresa Liconsa.
[67] Este programa está a cargo de la empresa de participación estatal Diconsa.

8) Perú

Si bien todavía no existe un programa de pensiones no contributivas como tal[68], actualmente la pensión del llamado "primer pilar" la constituye la Pensión Mínima (PM) de vejez, tanto en el Sistema Privado de Pensiones (SPP) como en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Sin embargo, para obtener la PM, se requieren de al menos 20 años de aporte y tener 65 años de edad

La pensión mínima en el SPP está regulada por la Ley N° 27.617 del año 2001, mientras que en el SNP está regulada por la Ley N° 28.991 del año 2007.

a. Beneficios

La PM de vejez es un valor referencial definido por ley, el cual representa una garantía que brinda el Estado peruano a aquellos trabajadores que cumpliendo con los requisitos de años de aporte y edad, no alcanzan a tener una pensión que supere el mínimo establecido.

A diciembre del año 2004 el monto promedio de la pensión mínima en el SPP ascendía a US$ 153,5. Este monto se ha ido incrementando en moneda nacional y muestra un pequeño aumento en dólares llegando a US$ 167 en promedio a diciembre del 2009.

b. Requisitos de acceso

Pueden acceder a la PM aquellas personas que cumplen con los siguientes requisitos:

1. Haber nacido a más tardar el 31 de diciembre de 1945.
2. Contar con un mínimo de 65 años de edad, y que no se encuentren percibiendo una pensión de jubilación al momento de presentar su solicitud ante la AFP.
3. Haber realizado un mínimo de 20 años completos de aportaciones efectivas en total, entre el SNP y/o el SPP.
4. Que las mencionadas aportaciones hayan sido calculadas sobre la base de la Remuneración Mínima Vital (RMV), en cada oportunidad.

[68] El 28 de julio de 2010, el Presidente de la República Sr. Alan García, anunció la creación de un programa de pensiones no contributivas para las personas mayores de 75 años de edad en situación de extrema pobreza. La Ministra de Economía y Finanzas, Mercedes Aráoz, adelantó que se utilizaría el Programa Juntos [programa social dirigido a la población de mayor vulnerabilidad, en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión, que entrega un incentivo monetario condicionado de PEN 100 (aprox. USD 35) de libre uso para la/el representante (madre, padre) de cada hogar participante] para canalizar los recursos de este programa de pensiones no contributivas. Asimismo, el beneficio no contributivo se entregará sólo a las personas que no están afiliadas al sistema de pensiones (público o privado). La medida abarcaría a unos 163.731 adultos mayores, los cuales no reciben ninguna pensión y viven de la caridad de sus familiares. El bono comenzaría a entregarse una vez que se defina el diseño (reglamentación del procedimiento y financiamiento de dicha prestación), tarea que estará a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La Ministra Aráoz ha indicado que dependiendo de los avances en el diseño, esta pensión no contributiva podría comenzar a pagarse el año 2010. Según la Ministra, el año 2010 se contaba con un mínimo de PEN 17 millones (aprox. USD 5,9 millones) para financiar este beneficio. El MEF estaría viendo cómo articular estos fondos con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

c. Cobertura poblacional

En diciembre del año 2009, y según información proporcionada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), el número total de beneficiarios de PM fue de 2.096 personas.

d. Administración

Las entidades encargadas de la administración de la PM son las AFP y la Oficina de Normalización Previsional (ONP) correspondiendo el trámite a aquella en la cual el afiliado esté registrado al momento de jubilarse.

Si se trata de un afiliado a alguna AFP, éste solicita a la AFP adquirir la PM. Sin embargo, como existe un sistema de cuentas individuales, no es necesario que el afiliado demuestre los años aportados. Sin embargo, si antes de haberse afiliado a una AFP el trabajador estuvo en el SNP, éste debe contar con la documentación necesaria que permita demostrar los años de aportación a ese sistema.

Si se trata de un afiliado al SNP, éste solicitará su PM a la ONP, a la cual debe presentar las evidencias de haber realizado 240 aportaciones. Luego de presentada esta evidencia, la ONP verifica ante los respectivos empleadores la veracidad de la documentación presentada. Este trámite es normalmente engorroso y lento y puede tomar en muchos casos varios años, generando contratiempos que se manifiestan en una enorme cantidad de quejas y juicios contra la ONP por parte de los afiliados.

e. Financiamiento

La PM, en el caso de los afiliados a las AFP, se financia con el valor de la Cuenta Individual de Capitalización (CIC) del afiliado y el valor de su Bono de Reconocimiento, si lo tuviera. Cuando estos recursos se agotan, el Estado garantiza que el trabajador reciba pagos mensuales a dicha pensión a través de un Bono Complementario de Pensión Mínima (BCPM) emitido por la ONP. Es fácil deducir que en este caso el costo para el Estado es mínimo, por cuanto entre los aportes y la rentabilidad se cubre una parte importante de la PM.

La PM, en el caso de los afiliados a la ONP, se financia íntegramente con los aportes del Estado y de la garantía estatal, por cuanto los aportes son mensualmente utilizados para pagar pensiones y estos aportes no alcanzan a cubrir sino el 30% de las pensiones, debiendo el Estado cubrir el 70% de las pensiones que paga la ONP.

No se dispone de estadísticas del costo fiscal que ha significado para el Estado el desembolso del BCPM en el SPP, ni tampoco de los desembolsos de PM en el SNP.

9) República Dominicana

Las pensiones no contributivas tienen 3 componentes: el Programa Nonagenarios, la Pensión Mínima Garantizada (PMG) del régimen Contributivo y del régimen Contributivo-Subsidiado, y la Pensión Solidaria del régimen Subsidiado.

El Programa Nonagenarios está establecido por decreto del Poder Ejecutivo. En tanto, la PMG y la Pensión Solidaria están establecidas en la Ley N° 87-01 del año 2001.

9.1 Programa Nonagenarios

a. Beneficios

Este programa otorga un monto uniforme a las personas de la tercera edad, sujeto a una prueba de medios económicos.

No hay información disponible acerca de la evolución en el tiempo de los montos de beneficios entregados.

b. Requisitos de acceso

Para acceder al beneficio entregado por este programa se debe cumplir con los siguientes requisitos:

(i) Tener 60 años de edad o más.
(ii) Encontrarse en situación de pobreza

c. Cobertura poblacional

No hay información disponible acerca de la evolución en el tiempo del número de beneficiarios de este programa.

d. Administración

El programa está administrado por la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS).

e. Financiamiento

El financiamiento de este programa se realiza con recursos del Estado. No hay información disponible acerca del costo fiscal que significa este programa.

9.2 Pensión Mínima Garantizada del régimen Contributivo[69]

a. Beneficios

La PMG del régimen Contributivo es un monto de dinero mensual otorgado a los pensionados por vejez[70] cuya cuenta personal no acumula lo suficiente como para cubrir la pensión mínima vigente.

Esta pensión equivale al 100% del salario mínimo legal más bajo en el caso del régimen contributivo. En el caso del régimen contributivo subsidiado esta pensión corresponde al 70% del salario mínimo privado, indexada de acuerdo al incremento del salario mínimo privado[71].

El régimen Contributivo es aún muy reciente, razón por la cual no se han otorgado, a la fecha, pensiones de vejez, y por consiguiente tampoco se ha acudido a la PMG.

b. Requisitos de acceso

Para acceder a la PMG, tanto del régimen contributivo como del régimen contributivo subsidiado, es necesario cumplir los siguientes requisitos[72]:

(i) Tener más de 65 años de edad.
(ii) Poseer bajos ingresos.
(iii) Haber cotizado al menos 300 meses en cualquiera de los sistemas de pensiones vigentes.
(iv) La cuenta personal no acumula los recursos suficientes como para cubrir la pensión mínima.

c. Cobertura poblacional

Por las razones expuestas anteriormente, aún no existen beneficiarios de PMG.

d. Administración

En cuanto a la PMG, la administración del Fondo de Solidaridad Social (FSS) que en primer lugar la provee corresponde a la AFP pública (AFP Reservas), aunque la operatividad del proceso de solicitud todavía no se ha diseñado.

[69] Sólo se hace referencia a la PMG del régimen Contributivo, ya que sólo éste se encuentra en funcionamiento. En el año 2001se aprobó la Ley 87-01, en la cual se establece una gradualidad para el inicio de las operaciones de los regímenes Contributivo y Contributivo-Subsidiado. En la actualidad el régimen Contributivo-Subsidiado no tiene reglamento de aplicación.
[70] Esta pensión, por tanto, no es extensiva en los casos de invalidez y sobrevivencia.
[71] Artículos 53 y 74 de la Ley N° 87-01.
[72] Artículo 60 de la Ley N° 87-01.

e. Financiamiento

La PMG para los afiliados al régimen contributivo se financia haciendo una separación de los que ingresaron al sistema de pensiones con edad de más de 45 años, los cuales en caso de necesitarlo se beneficiarán de los programas sociales indicados en el presupuesto[73].

De acuerdo con el artículo 56 de la Ley 87-01, el cual establece el costo y financiamiento del régimen contributivo, dentro del cual se encuentran afiliados todos los trabajadores asalariados, el Fondo de Solidaridad Social (FSS) se financia con el 0,4% del salario cotizable, que se paga mensualmente. El artículo 60 de la misma ley señala que el Estado dominicano garantizará a todos los afiliados el derecho a una pensión mínima. No obstante, en el caso de los trabajadores asalariados, que son del régimen contributivo, el financiamiento provendrá de las cotizaciones mensuales según lo detalla el artículo 56, no del presupuesto nacional. Así lo dispone el artículo 61 de la misma Ley, con cargo al empleador.

Lo anterior significa que en el caso de los trabajadores asalariados que corresponden al régimen contributivo, en la República Dominicana la solidaridad se da dentro de su mismo grupo, ya que la PMG está a cargo del propio sistema proveniente de los aportes mensuales regulares que conforman el FSS.

En tanto, para los trabajadores independientes y por cuenta propia que corresponden al régimen contributivo-subsidiado, así como para el régimen subsidiado al que pertenecen los que no tienen capacidad contributiva, el financiamiento para la PMG sí estará a cargo del Estado a través del presupuesto público.

A la fecha sólo está operando el régimen contributivo, el cual comenzó a acumular aportes desde julio del 2003 y hasta la fecha no se ha accedido al FSS, ya que para ello, entre otros requisitos, se debe haber aportado al menos 300 meses. Tanto el régimen contributivo-subsidiado como el régimen subsidiado están pendientes de reglamentación[74].

Por estas razones y debido a la existencia de programas aun no regularmente establecidos dentro del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), efectivamente todavía no se dispone de estadística suficiente sobre los desembolsos de la PMG en los distintos regímenes.

El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) debe, sin embargo, realizar las estimaciones del costo fiscal para que el Gobierno tome las previsiones necesarias.

[73] Decreto del poder ejecutivo No. 969-02 del 19 de diciembre del 2002, Capítulo VI, Art. 115.

[74] No obstante, el Estado dominicano, mantiene y realiza programas de asistencia social directamente, coordinado principalmente por el denominado gabinete social, donde se incluyen programas asistenciales de naturaleza diferente a las detalladas en la Ley 87-01. Asimismo, se ofrecen las pensiones solidarias, como bien lo indica ya el presente documento, las cuales están a cargo del Ministerio de Salud Pública.

9.3 Pensión Solidaria del régimen Subsidiado

a. Beneficios

Esta pensión es un monto de dinero mensual equivalente al 60% del salario mínimo público y que incluye una pensión extra de Navidad, otorgado en beneficio de la población discapacitada, desempleada o indigente. A fin de preservar su poder adquisitivo, la Pensión Solidaria se actualiza de acuerdo a la variación del índice de precios al consumidor.

Los beneficiarios de la Pensión Solidaria tienen derecho al Plan Básico de Salud cubierto por el Estado Dominicano.

Dado que el régimen Subsidiado no ha iniciado su funcionamiento y aún no se cuenta con su respectivo Reglamento de aplicación, todavía no se ha comenzado a pagar la Pensión Solidaria.

No obstante, los programas de asistencia del tipo pensión solidaria que tradicionalmente se han dado, se continúan ofreciendo, sin haber completado las fases especificas de implementación del régimen subsidiado dentro del nuevo sistema de seguridad social que establece la Ley 87-01.

b. Requisitos de acceso

Para acceder a la Pensión Solidaria se debe cumplir con uno de los siguientes requisitos:

(i) Ser una persona de cualquier edad con discapacidad severa[75].
(ii) Tener más de 60 años de edad y carecer de los recursos suficientes como para satisfacer las necesidades esenciales[76].
(iii) Ser una madre soltera desempleada con hijos menores de edad, y carecer de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades y garantizar la educación de los mismos.

c. Cobertura poblacional

Por las razones expuestas anteriormente, aún no existen beneficiarios de Pensión Solidaria.

d. Administración

La administración de la Pensión Solidaria todavía no se define. El proceso deberá definirse en los Reglamentos de aplicación del régimen Subsidiado

[75] Se consideran discapacitadas las personas que de manera permanente se encuentran incapacitadas para desempeñar un trabajo normal, o que hayan sufrido una disminución de por lo menos un 50% en su capacidad de trabajo, que no pueden garantizar su subsistencia y que no tienen derecho a otra pensión del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS).
[76] Se entiende por personas de escasos recursos las que tengan ingresos inferiores al 50% del salario mínimo nacional, siempre que, además, el ingreso per cápita familiar sea también inferior a dicho porcentaje.

e. Financiamiento

La Ley indica que la fuente de financiamiento es el Presupuesto Nacional y, hasta el momento, no se han definido impuestos específicos para ello.

Por las razones anteriormente expuestas, la fase de desembolsos de la Pensión Solidaria aún no comienza (en el esquema que define específicamente la Ley 87-01), por lo cual el costo fiscal asociado a ellas no se ha hecho efectivo. El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) debe, sin embargo, realizar las estimaciones del costo fiscal para que el Gobierno tome las previsiones necesarias. Hasta el momento, los gastos por este concepto que son cubiertos por el Estado dominicano, se cargan directamente al presupuesto nacional vía las entidades que las proveen.

10) Uruguay

La pensión no contributiva (PNC) contempla dos componentes: la vejez y la invalidez. Esta prestación pertenece al sistema de Reparto.

El programa de PNC fue creado por la Ley N° 6.874 del año 1919, y también fue incluido en la reforma previsional consagrada por la Ley N° 16.713.

10.1 Pensión No Contributiva

a. Beneficios

El beneficio que otorga esta pensión corresponde a una prestación económica generada directamente por las personas, independientemente de su actividad laboral o nacionalidad[77].

A diciembre del año 2002 las PNC por vejez e invalidez otorgaban un beneficio promedio de US$ 89 al mes. A diciembre de 2006 este beneficio llegó a US$ 102 al mes. En promedio, entre el año 2002 y 2006 estas pensiones han entregado un beneficio mensual de US$ 92, lo que equivale al 19,5% del salario promedio de la economía, al 103,38% del salario mínimo, y al 55,87% de la pensión promedio que entrega el sistema contributivo.

b. Requisitos de acceso

Para acceder a la PNC se debe cumplir con los siguientes requisitos.

(i) Ser considerado invalido[78] por parte del Baremo[79] (sólo PNC Invalidez)
(ii) Tener como mínimo 70 años de edad[80] (sólo PNC Vejez).
(iii) Haber comprobado la indigencia del solicitante mediante un examen de ingresos (criterio es más flexible en PNC Invalidez que en Vejez).
(iv) Comprobación de insolvencia económica familiar.
(v) Residencia. Los uruguayos tienen requisito de residencia para mantener la prestación en curso de pago, salvo que se trate de residentes en Brasil o Argentina a una distancia no mayor a 5 km. de la frontera[81].

[77] Saldain D. y Lorenzelli M. (2002). "Estudio de pensiones no contributivas en Uruguay" en Bertranou F. Solorio C. y van Ginnecken W. (editores), Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, OIT. Santiago de Chile.
[78] Se refiere a la persona incapacitada en forma absoluta para realizar todo trabajo remunerado.
[79] Se trata de normas para la valoración del grado de invalidez, cuya revisión 2002, aplicable para las actividades amparadas por el Banco de Previsión Social (BPS), incorpora toda la experiencia adquirida por técnicos de Peritajes, de Comisiones Técnicas, de la Asociación Uruguaya de Aseguradoras (AUDEA) y de la Facultad de Medicina.
[80] Ley N° 16.713 de 1995.
[81] Ley N° 16.929 de 1996.

c. Cobertura poblacional

A diciembre del año 2002 los beneficiarios por PNC de vejez e invalidez fueron 64.170 personas. Este número se ha incrementado en los años siguientes a una tasa anual de 1,96%, ascendiendo, a diciembre de 2006, a 69.359 personas.

En el período 2002-2006 las PNC de vejez e invalidez han entregado beneficios a 66.118 personas en promedio, lo que equivale al 10,24% de los beneficiarios del sistema contributivo y al 14,81% de la población de adultos mayores de 65 años y más.

d. Administración

Actualmente la administración del programa de PNC está bajo la tutela del Banco de Previsión Social (BPS)[82].

En el caso de la PNC Invalidez, el solicitante debe concurrir con el certificado médico en formulario proporcionado por el BPS, avalando su discapacidad. Posteriormente se procede a realizar el examen médico en el Área de Salud correspondiente. Una vez que el BPS acredita la invalidez e indigencia sobreviene el cobro de la pensión por parte del solicitante o apoderados (en caso de que el solicitante posea discapacidad severa).

En el caso de la PNC Vejez, el solicitante debe acreditar que posee al menos 70 años de edad (con la Cédula de Identidad) y el BPS realiza un examen de ingresos para comprobar la indigencia. El pago de la pensión ocurre cuando se comprueban los requisitos correspondientes.

e. Financiamiento

Actualmente el financiamiento del programa de PNC está a cargo de Estado (Rentas Generales), mediante transferencias a título de asistencia financiera.

En el año 2002 el gasto en PNC (Vejez e Invalidez) ascendió a US$ 68,89 millones, lo que representaba el 0,49 % del PIB. En los siguientes años el gasto en PNC tendió a crecer, llegando a significar a diciembre de 2006 unos US$ 84,72 millones, cifra que equivale a un 0,44% del PIB.

[82] El BPS es el organismo recaudador del sistema y además tiene la función de centralizador de la información y registro de la historia laboral del afiliado.

ANEXO ESTADÍSTICO
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA RELEVANTE POR PAÍS

I. BOLIVIA

Año	BONOSOL (MONTO ANUAL EN US$) (1)	SALARIO PROMEDIO MENSUAL (USD) (2)	SALARIO MÍNIMO MENSUAL (USD) (3)	SALARIO PROMEDIO ANUAL (USD) (4)	SALARIO MÍNIMO ANUAL (USD) (5)	BENEFICIO BONOSOL COMO % DEL SALARIO PROMEDIO ANUAL	BENEFICIO BONOSOL COMO % DEL SALARIO MÍNIMO ANUAL	PROMEDIO BENEFICIOS SISTEMA CONTRIBUTIVO AFP (USD/MES) (6)	BENEFICIO BONOSOL COMO % DE BENEFICIOS DEL SISTEMA CONTRIBUTIVO
2003	230	323	65	3.870	775	6,83%	34,09%	2.037	12,97%
2004	224	344	60	4.134	722	5,95%	34,09%	2.305	10,67%
2005	225	330	57	3.961	689	5,93%	34,09%	2.655	8,84%
2006	227	324	63	3.889	757	5,84%	30,00%	2.792	8,13%
Promedio 2003-2006	227	330	61	3.964	736	5,71%	30,80%	2.447	9,26%

(1) Fuente: Boletín Estadístico SPVS, varios años.
(2) Fuente: Boletín Estadístico N° 16, AIOSFP.
(3) Corresponde al Salario mínimo nacional. Fuente: Ministerio de Trabajo de Bolivia.
(4) Corresponde al Salario promedio mensual por 12 meses.
(5) Corresponde al Salario mínimo mensual por 12 meses.
(6) Corresponde al monto promedio de los beneficios que otorga el Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo. Fuente: elaboración propia en base a Boletines Estadísticos de SPVS.

Elaboración: FIAP.

Año	N° Beneficiarios de Bonosol (1)	N° Beneficiarios Sistema Contributivo (2)	Población de 65 años y más (3)	Beneficiarios Bonosol sobre beneficiarios sistema contributivo	Beneficiarios Bonosol como % de la Población de 65 años y más
2003	411.058	16.670	390.281	25	105%
2004	433.065	22.300	402.109	19	108%
2005	442.018	27.665	414.107	16	107%
2006	454.168	31.899	425.919	14	107%
Promedio 2003-2006	435.077	24.634	408.104	18	107%
Tasa de crecimiento anual 2003-2006	3,38%				

(1) Fuente: Boletines Estadísticos Trimestrales SPVS, varios años.
(2) Corresponde al N° de pensiones pagadas en el sistema contributivo del Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo (SSO). Fuente: Boletines Estadísticos Trimestrales SPVS, varios años.
(3) Fuente: Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas, Volúmen N° 17, UDAPE, disponible en internet en http://www.udape.gov.bo/dossierweb2007/htms/doss0701.htm

Elaboración: FIAP.

Año	N° Beneficiarios de Renta Dignidad (1)
feb-08	330.574
mar-08	418.453
abr-08	492.596
may-08	536.351
jun-08	567.800
jul-08	608.858
ago-08	633.827
sep-08	643.113
oct-08	658.677
nov-08	671.194
dic-08	687.962
ene-09	700.426
feb-09	706.811
mar-09	713.799
abr-09	719.635
may-09	726.319
jun-09	732.512
jul-09	738.165
ago-09	743.443
sep-09	749.985
oct-09	757.002
nov-09	763.554
dic-09	771.562
ene-10	777.541
feb-10	782.660

(1) Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones.

Año	Gasto Total anual en Bonosol (1)	PIB (2)	Gasto anual en Bonosol como % del PIB
2003	94,62	8.850,72	1,07%
2004	96,95	8.967,80	1,08%
2005	99,45	9.376,97	1,06%
2006	103,09	9.897,76	1,04%
Promedio 2002-2006	98,53	9.273,31	1,06%

(1) Corresponde al monto anuel del Bonosol multiplicado por el N° anual de beneficarios del mismo.

(2) Fuente: elaboración propia en base a Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas, Volúmen N° 17, UDAPE, disponible en internet en http://w w w .udape.gov.bo/dossierw eb2007/htms/doss0101.htm.

Elaboración: FIAP.

Año	Gasto Total Anual en Renta Dignidad (BOB)(1)	Gasto Total Anual en Renta Dignidad (USD a diciembre de 2009) (1)	Gasto Total Anual en Renta Dignidad (USD millones a diciembre de 2009) (1)
2008	1.630.172.350	233.884.125	234
2009	1.570.862.650	225.374.842	225
2010 hasta febrero	69.467.550	9.966.650	10
Total	3.270.502.550	469.225.617	469

(1) Corresponde al monto total pagado de cada año. Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones.

Nota: Para efectos de conversión de BOB a USD se utiliza el siguiente tipo de cambio: 31.12.2009: 1 USD = BOB 6,97.

Elaboración: FIAP.

II. BRASIL

Año	Monto Renda Mensai Vitalicia (RMV) [USD/mes] (1)	Beneficio de Prestação Continuada (BPC) [USD/mes] (2)	SALARIO PROMEDIO [USD/mes] (3)	SALARIO MÍNIMO [USD/mes] (4)	RMV COMO %DEL SALARIO PROMEDIO	RMV COMO %DEL SALARIO MÍNIMO
2002	66,80	66,92	242,28	66,59	27,57%	100,32%
2003	93,55	93,87	271,90	93,27	34,41%	100,31%
2004	105,57	105,83	297,62	105,27	35,47%	100,28%
2005	133,73	133,96	353,58	133,35	37,82%	100,28%
2006	164,04	164,09	415,24	163,67	39,50%	100,23%
Promedio	112,74	112,93	316,12	112,43	35,66%	100,27%

(1) Corresponde al valor medio de los beneficios emitidos (N° de beneficiarios entre recursos totales destinados) a diciembre de cada año. Fuente: Elaboración FIAP en base a Boletines Estadísticos del Ministerio de Previsión Social - BEPS (http://www.previdenciasocial.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_13_05-A.asp)

(2) Corresponde al valor medio de los beneficios emitidos (N° de beneficiarios entre recursos totales destinados) a diciembre de cada año. Fuente: Elaboración FIAP en base a Boletines Estadísticos del Ministerio de Previsión Social - BEPS (http://www.previdenciasocial.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_13_05-A.asp)

(3) Corresponde al rendimiento medio mensual nominal de todos los trabajadores de 10 años o más. Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), Instituto Brasileiro de Geografia y Estatística (IBGE).

(4) Fuente: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA.

Elaboración: FIAP.

Año	BPC como %del Salario Promedio	BPC como %del Salario Mínimo	PROMEDIO BENEFICIOS SISTEMA CONTRIBUTIVO (MONTO PROMEDIO MENSUAL EN USD) (1)	RMV COMO %DE BENEFICIO PROMEDIO SISTEMA CONTRIBUTIVO	BPC como %de Beneficio Promedio Sistema Contributivo
2002	27,62%	100,49%	581,87	11,48%	11,50%
2003	34,53%	100,65%	897,06	10,43%	10,46%
2004	35,56%	100,53%	1.144,86	9,22%	9,24%
2005	37,89%	100,45%	1.217,29	10,99%	11,00%
2006	39,52%	100,26%	1.110,49	14,77%	14,78%
Promedio	35,72%	100,45%	990,31	11,38%	11,40%

(1) Corresponde al monto promedio mensual de las prestaciones del esquema contributivo complementario voluntario. Fuente: Boletines Estadìsticos Consolidados, ABRAPP.

Elaboración: FIAP.

Año	N° Beneficiarios de RMV (1)	N° Beneficiarios de BPC (2)	Población de 65 años y más (3)	N° Beneficiarios Sistema Contributivo (4)	Beneficiarios RMV como %de beneficiarios Sistema Contributivo	Beneficiarios BPC como %de beneficiarios Sistema Contributivo	Beneficiarios RMV como %de población adultos mayores de 65 años y más	Beneficiarios BPC como %de población adultos mayores de 65 años y más
2002	673.834	1.560.854	10.124.491	459.397.000	0,15%	0,34%	6,66%	15,42%
2003	611.471	1.701.240	10.495.298	383.644.000	0,16%	0,44%	5,83%	16,21%
2004	551.093	2.061.013	10.879.686	408.136.000	0,14%	0,50%	5,07%	18,94%
2005	498.575	2.277.365	11.278.152	429.369.000	0,12%	0,53%	4,42%	20,19%
2006	446.409	2.477.485	11.641.048	546.976.000	0,08%	0,45%	3,83%	21,28%
Promedio 2002-2006	556.276	2.015.591	10.883.735	445.504.400	0,12%	0,45%	5,11%	18,52%
Tasa de crecimiento/decrecimiento anual 2002-2006	-9,78%	12,24%						

(1) Fuente: Elaboración FIAP en base a Boletines Estadísticos del Ministerio de Previsión Social - BEPS (http://www.previdenciasocial.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_13_05-A.asp)

(2) Fuente: Elaboración FIAP en base a Boletines Estadísticos del Ministerio de Previsión Social - BEPS (http://www.previdenciasocial.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_13_05-A.asp)

(3) Fuente: Elaboración FIAP en base a proyecciones de población CELADE (http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm)

(4) Corresponde al número anual de las prestaciones que otorga del esquema contributivo complementario voluntario. Fuente: Boletines Estadisticos Consolidados, ABRAPP.

Elaboración: FIAP.

Año	Gasto total anual en RMV [USD millones] (1)	Gasto total anual en BPC [USD millones] (2)	PIB Real (2006=100) (3)	Gasto total anual en RMV como % del PIB	Gasto total anual en BPC como % del PIB
2002	540,13	1.253,35	492.026,78	0,11%	0,25%
2003	686,45	1.916,42	660.623,35	0,10%	0,29%
2004	698,12	2.617,42	786.098,93	0,09%	0,33%
2005	800,11	3.660,79	954.477,01	0,08%	0,38%
2006	878,74	4.878,38	1.090.921,46	0,08%	0,45%
Promedio 2002-2006	720,71	2.865,27	796.829,51	0,09%	0,36%

(1) Corresponde al monto mensual de la RMV multiplicado por el número de beneficiarios y por 12.

(2) Corresponde al monto mensual del BPC multiplicado por el número de beneficiarios y por 12.

(3) Fuente: IBGE, Brasil.

Elaboración: FIAP.

III. COLOMBIA

Año	Pensión Mínima (PM) del RAI [USD/mes] (1)	Programa de Subsidio de Aporte a Pensión (PSAP) [USD/mes] (2)	Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) [USD/mes] (3)	SALARIO PROMEDIO (USD/mes) (4)	SALARIO MÍNIMO (USD/mes) (5)	PM del RAI COMO %DEL SALARIO PROMEDIO	PM del RAI COMO %DEL SALARIO MÍNIMO	PSAP como % del Salario Promedio
2002	153	n.d	n.a	269	153	57,00%	100%	n.d
2003	134	11	24	231	134	58,00%	100%	4,74%
2004	149	14	24	233	149	64,00%	100%	6,07%
2005	171	16	23	252	171	68,00%	100%	6,30%
2006	173	17	18	247	173	70,00%	100%	6,72%
Promedio	156	14	22	246	156	63,37%	100%	5,84%

n.d: No Disponible.
n.a: No Aplica
(1) La Pensión Mínima del RAI equivale al 100% del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV). Para el cálculo sólo se toma en cuenta el SMLMV del sector urbano vigente a enero de cada año.
(2) Corresponde al subsidio promedio mensual. Fuente: Elaboración FIAP en base a Documento N°70, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), Departamento Nacional de Planeación (DNP).
(3) Corresponde al beneficio promedio mensual. Elaboración FIAP en base a estadísticas de la Dirección General de Seguridad Económica y Pensiones, Ministerio de Protección Social, y del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), Departamento Nacional de Planeación (DNP).
(4) Fuente: "Salario mínimo, salario medio y empleo asalariado privado en Colombia. Un estudio exploratorio sobre la evasión al mínimo legal", página 21. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra484.pdf
(5) Dato corresponde al Salario Mínimo Legal Mensual Vigente a enero de cada año. Fuente: Estadísticas Monetarias y Financieras, Banco de la República.

Elaboración: FIAP.

Año	PSAP como %del Salario Mínimo	PPSAM como %del Salario Promedio	PPSAM como %del Salario Mínimo	PROMEDIO BENEFICIOS SISTEMA CONTRIBUTIVO (MONTO PROMEDIO MENSUAL EN USD) (1)	PM del RAI COMO %DE BENEFICIO PROMEDIO SISTEMA CONTRIBUTIVO	PSAP como %de Beneficio Promedio Sistema Contributivo	PPSAM como %de Beneficio Promedio Sistema Contributivo
2002	n.d	n.d	n.a	280	54,72%	n.d	n.a
2003	8,18%	10,24%	17,66%	254	52,83%	4,32%	9,33%
2004	9,49%	10,20%	15,93%	303	49,32%	4,68%	7,86%
2005	9,27%	9,12%	13,40%	338	50,65%	4,69%	6,79%
2006	9,60%	7,14%	10,20%	348	49,67%	4,77%	5,07%
Promedio	9,22%	8,93%	14,09%	305	56,80%	4,73%	7,23%

n.d: No Disponible.
n.a: No Aplica
(1) Corresponde a la pensión obligatoria promedio ponderada del RAI y el RPM. Se pondera por el número de pensionados en cada régimen respecto del total. Fuente: Elaboración FIAP en base a datos del Centro de información consolidada de Asofondos (CICA).

Elaboración: FIAP.

Año	N° Beneficiarios PSAP (1)	N° Beneficarios PPSAM (2)	Población de 65 años y más (3)	N° Beneficiarios Sistema Contributivo (4)	Beneficiarios PSAP como % de beneficiarios Sistema Contributivo	Beneficiarios PSAP como % de adultos mayores de 65 años y más	Beneficiarios PPSAM como % de beneficiarios Sistema Contributivo	Beneficiarios PPSAM como % de adultos mayores de 65 años y más
2002	265.002	n.a	2.079.378	505.689	52,40%	12,74%	n.a	n.a
2003	227.943	35.102	2.140.834	540.118	42,20%	10,65%	6,50%	1,64%
2004	233.664	138.836	2.204.108	606.334	38,54%	10,60%	22,90%	6,30%
2005	207.881	189.719	2.269.251	650.642	31,95%	9,16%	29,16%	8,36%
2006	196.579	214.480	2.349.204	712.828	27,58%	8,37%	30,09%	9,13%
Promedio 2002-2006	226.214	144.534	2.208.555	603.122	37,51%	10,24%	23,96%	6,54%
Tasa de crecimiento/decrecimiento anual 2003-2006	-7,19%	82,82%						

n.a: No Aplica

(1) Corresponde al N° de afiliados a la Subcuenta de Solidaridad que reciben efectivamente subisidio de aporte a pensión, a diciembre de cada año. Fuente: Documento N° 105, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), Departamento Nacional de Planeación (DNP).

(2) Corresponde al máximo N° de beneficiarios por año. Fuente: Documento N° 105, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), Departamento Nacional de Planeación (DNP).

(3) Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones de población CELADE (http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm)

(4) Corresponde al número de pensionados en el RAI y en el RPM. Fuente: Centro de información consolidada de Asofondos (CICA).

Elaboración: FIAP.

Año	Gasto total anual en PSAP [millones USD] (1)	Gasto total anual en PPSAM [millones USD] (2)	PIB Real (2006=100) (4)	Gasto total anual en PSAP como % del PIB	Gasto total anual en PPSAM como % del PIB
2002	n.d	n.a	100.933	n.d	n.a
2003	29,95	0,72	92.183	0,032%	0,001%
2004	39,69	36,14	107.423	0,037%	0,034%
2005	39,63	50,15	128.177	0,031%	0,039%
2006	39,19	26,49	135.893	0,029%	0,019%
Promedio 2002-2006	37,12	28,37	112.922	0,033%	0,025%

n.d: No Disponible.
n.a: No Aplica

(1) Corresponde al monto del benefico mensual del PSAP multiplicado por el número de beneciarios y por 12.

(2) Corresponde al total de recursos ejecutados durante cada año. Fuente: Estadísticas Programa de Protección al Adulto Mayor Mayo 2006, Dirección General de Seguridad Económica y Pensiones, Ministerio de Protección Social.

(3) Fuente: Banco de la República, Colombia.

Elaboración: FIAP.

IV. COSTA RICA

Año	Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico (RNC) [Monto promedio mensual en USD] (1)	Pensión Mínima del Régimen de Invalidez, Vejez, y Muerte (IVM) [USD/mes] (2)	SALARIO PROMEDIO [USD/mes] (2)	SALARIO MÍNIMO [USD/mes](4)	BENEFICIO RNC COMO % DEL SALARIO PROMEDIO	BENEFICIO RNC COMO % DEL SALARIO MÍNIMO
2002	55	154	520	372	10,54%	14,74%
2003	47	135	655	337	7,17%	13,95%
2004	42	116	594	299	7,05%	13,99%
2005	37	97	532	274	6,95%	13,50%
2006	33	99	484	262	6,80%	12,56%
Promedio 2002-2006	43	120	557	309	7,67%	13,83%

(1) Corresponde a la información del mes de junio de cada año. Fuente: Anuario Estadístico distintos años, Dirección Actuarial, Departamento de Estadísticas, Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

(2) Fuente: Dirección Administración Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social.

(3) Dato corresponde a diciembre de cada año. Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS).

(4) Dato corresponde a enero de cada año. Fuente: Informe de la Gestión a diciembre 2006, Gerencia División Pensiones, Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

Elaboración: FIAP.

Año	Pensión Mínima del IVM como % del Salario promedio	Pensión Mínima del IVM como % del Salario Mínimo	PROMEDIO BENEFICIOS SISTEMA CONTRIBUTIVO (MONTO PROMEDIO MENSUAL) (1)	BENEFICIO RNC COMO % DE BENEFICIO PROMEDIO SISTEMA CONTRIBUTIVO	Pensión Mínima del IVM como % de Beneficio Promedio Sistema Contributivo
2002	29,61%	41,40%	234	23,43%	65,82%
2003	20,55%	39,97%	217	21,63%	61,97%
2004	19,53%	38,78%	193	21,71%	60,18%
2005	18,17%	35,28%	180	20,59%	53,79%
2006	20,45%	37,81%	174	18,89%	56,85%
Promedio 2002-2006	21,55%	38,89%	200	21,40%	60,16%

(1) Dato corresponde al mes de junio de cada año. Corresponde a la pensión promedio que se paga en el Régimen de Invalidez, Vejez, y Muerte (IVM). Fuente: Elaboración FIAP en base a estadísticas de la Dirección Actuarial de la Caja Costarricense del Seguro Social. No se incluye al Régimen Obligatorio de Pensiones (Régimen de Capitalización Individual), ya que este sistema comenzó a operar en mayo de 2001 y todavía no paga

Elaboración: FIAP.

Año	N° Beneficiarios de RNC (1)	N° Beneficiarios de Pensión Mínima del IVM (2)	N° Beneficarios Sistema Contributivo (3)	Población de 65 años y más (4)	Beneficiarios RNC como %de beneficiarios Sistema Contributivo	Beneficiarios RNC como %de población adultos mayores de 65 años y más	Beneficiarios Pensión Mínima del IVM como %de beneficiarios Sistema Contributivo	Beneficiarios Pensión Mínima del IVM como %de población adultos mayores de 65 años y más
2002	107.435	15.672	123.632	222.598	86,90%	48,26%	12,68%	7,04%
2003	101.595	17.330	126.678	230.310	80,20%	44,11%	13,68%	7,52%
2004	97.581	19.131	133.199	238.289	73,26%	40,95%	14,36%	8,03%
2005	93.202	21.437	135.652	246.544	68,71%	37,80%	15,80%	8,69%
2006	90.370	40.507	139.990	255.322	64,55%	35,39%	28,94%	15,87%
Promedio 2002-2006	98.037	22.815	131.830	238.613	74,37%	41,09%	17,31%	9,56%
Tasa de crecimiento/decrecimiento anual 2002-2006	-4,23%	26,79%						

(1) Dato corresponde al mes de junio de cada año. Fuente: Anuario Estadístico distintos años, Dirección Actuarial, Departamento de Estadísticas, Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

(2) Dato corresponde al total de pensiones mínimas pagadas por concepto de invalidez, vejez y muerte. Fuente: Dirección Administración Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social.

(3) Dato corresponde al mes de junio de cada año. Considera sólo a los pensionados del Régimen de Invalidez, Vejez, y Muerte (IVM)

(4) Fuente: Elaboración FIAP en base a proyecciones de población CELADE.

Elaboración: FIAP.

Año	Gasto total anual en RNC (1)	Gasto total anual en Pensión Mínima del IVM (2)	PIB Real (2006=100) (3)	Gasto total anual en RNC como % del PIB	Gasto total anual en Pensión Mínima como % del PIB
2002	5,89	28,97	26.291,70	0,02%	0,11%
2003	4,77	27,98	24.986,62	0,02%	0,11%
2004	4,09	26,64	23.628,57	0,02%	0,11%
2005	3,44	24,84	22.233,25	0,02%	0,11%
2006	3,13	48,13	22.577,79	0,01%	0,21%
Promedio 2002-2006	4,26	31,31	23.943,58	0,02%	0,13%

(1) Corresponde al monto total pagado en pensiones del RNC a junio de cada año. Fuente: Anuario Estadístico distintos años, Dirección Actuarial, Departamento de Estadísticas, Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

(2) Corresponde al número de beneficiarios de Pensión Mínima (PM) multiplicado por el monto promedio de la PM y por 12.

(3) Fuente: Banco Central de Costa Rica

Elaboración: FIAP.

V. CHILE

Año	PMGE (MONTO PROMEDIO MENSUAL, US$/MES) (1)	SALARIO PROMEDIO [USD/MES] (2)	SALARIO MÍNIMO [USD/MES] (3)	BENEFICIO PMGE COMO % DEL SALARIO PROMEDIO	BENEFICIO PMGE COMO % DEL SALARIO MÍNIMO	PROMEDIO BENEFICIOS SISTEMA CONTRIBUTIVO AFP (US$/MES) (4)	BENEFICIO PMGE COMO % DE BENEFICIOS DEL SISTEMA CONTRIBUTIVO AFP
2006	134,67	583,46	252,61	23,08%	53,31%	277,23	48,58%
2005	128,83	566,48	256,36	22,74%	50,25%	285,52	45,12%
2004	116,82	526,48	228,39	22,19%	51,15%	259,71	44,98%
2003	106,73	487,27	207,74	21,90%	51,38%	220,44	48,42%
2002	91,46	407,13	172,80	22,46%	52,93%	187,01	48,91%
Promedio 2002-2006	115,70	514,16	223,58	22,48%	51,80%	245,98	47,04%

(1) Este monto corresponde a la pensión mínima promedio, con garantía estatal para las tres modalidades (Vejez, Invalidez y Sobrevivencia), representativa de los tres tramos de edad (menores de 70 años, entre 70 y 74 años, y de 75 o más años). Fuente de Información: Superintendencia de Pensiones (SP), Chile.

(2) Este monto corresponde a la remuneración media nominal, a diciembre de 2006. Fuente de información: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile.

(3) Este monto corresponde a la remuneración mínima establecida por ley, a diciembre de 2006. Fuente de información: Boletín Estadístico N°197 de la SP, página 154.

(4) Este monto corresponde al promedio de las pensiones pagadas en sistema AFP a diciembre de cada año, que ascendió a 8,08 UF. Fuente de información: Estadísticas de la SP en Internet.

Elaboración: FIAP.

Año	Beneficiarios PMGE (1)					N° de Beneficiarios Sistema Contributivo AFP (2)	Población adultos mayores de 65 años y más (3)	BENEFICIARIOS PMGE COMO % DE BENEFICIARIOS SISTEMA CONTRIBUTIVO AFP	BENEFICIARIOS PMGE COMO % DE LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS
	Vejez e Invalidez		Sobrevivencia		Total Beneficiarios PMGE				
	N°	% del total de cada año	N°	% del total de cada año					
2002	326.401	72,86%	121.574	27,14%	447.975	429.173	1.443.269	104,38%	31,04%
2003	336.578	72,56%	127.264	27,44%	463.842	462.452	1.491.984	100,30%	31,09%
2004	337.538	70,46%	141.481	29,54%	479.019	540.324	1.542.343	88,65%	31,06%
2005	339.395	70,55%	141.701	29,45%	481.096	574.011	1.594.403	83,81%	30,17%
2006	341.174	70,82%	140.583	29,18%	481.757	606.342	1.650.077	79,45%	29,20%
Promedio 2002-2006	336.217	71,45%	134.521	28,55%	470.738	522.460	1.544.415	90,10%	30,48%
Tasa de crecimiento anual 2002-2006					1,83%				

(1) Fuente: Boletín Estadístico de la Superintendencia de Pensiones N° 197 en conjunto con información proporcionada por el área de estadísticas del Instituto de Previsión Social (IPS).

(2) Este número corresponde al total de pensiones pagadas en el sistema de AFP. Fuente de información: Estadísticas de la SP en Internet.

(3) Corresponde a una estimación de la población para los años 2002, 2003, 2004 y 2006. Fuente de información: http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/xls/chipobto.xls.

Elaboración: FIAP.

Año	GASTO TOTAL ANUAL EN PMGE [USD millones] (1)	PIB Real (2006=100) (2)	GASTO TOTAL ANUAL EN PMGE COMO % DEL PIB
2006	778,53	144.711	0,54%
2005	743,73	133.911	0,56%
2004	671,51	111.157	0,60%
2003	594,07	91.891	0,65%
2002	491,67	72.234	0,68%
Promedio 2002-2006	655,90	110.781	0,59%

(1) Corresponde al gasto estimado en PMGE de la siguiente forma: (Monto promedio mensual de PMGE)*(Número total de beneficiarios de PMGE de cada año)*12
(2) Fuente de información: Banco Central de Chile.

Elaboración: FIAP.

Fecha	PBS-Vejez y PBS-Invalidez [CLP/mes] (1)	PBS-Vejez y PBS-Invalidez (USD/mes)
Desde 1 de julio de 2008 al 30 de junio de 2009	60.000	118
Desde 1 de julio de 2009 a 30 de junio de 2010	75.000	148
Desde el 1 de julio de 2010 a 30 de junio 2011	75.000	148

(1) Fuente: Superintendencia de Pensiones, Chile.

Elaboración: FIAP.

	PBS VEJEZ		PBS INVALIDEZ		APS VEJEZ		APS INVALIDEZ	
FECHA	NUMERO	MONTO CLP	NUMERO	MONTO CLP	NUMERO	MONTO CLP	NUMERO	MONTO CLP
jul-08	290.570	17.434.200.000	192.710	11.562.600.000	0	0	0	0
ago-08	292.136	17.528.160.000	194.304	11.658.240.000	0	0	0	0
sep-08	329.545	19.768.371.018	193.518	11.611.080.000	0	0	0	0
oct-08	340.883	22.142.510.096	193.041	11.636.042.168	3.399	577.249.219	446	71.251.256
nov-08	347.314	22.044.175.417	192.690	11.663.213.297	4.226	278.622.057	584	40.157.064
dic-08	358.445	23.467.261.041	194.451	12.376.334.603	4.485	306.253.747	700	41.366.664
ene-09	364.131	22.729.603.677	196.192	12.580.975.331	6.199	581.439.375	949	81.726.581
feb-09	366.991	22.667.397.420	197.256	12.552.548.963	7.180	454.102.652	1.180	90.903.886
mar-09	369.833	22.752.284.488	198.068	12.538.685.964	8.287	532.701.944	1.490	109.415.088
abr-09	371.972	22.741.680.691	198.891	12.647.880.087	9.630	755.788.001	2.041	188.982.485
may-09	374.732	22.946.564.345	200.088	12.878.040.087	11.050	766.353.423	11.050	766.353.423
jun-09	377.068	23.123.443.858	201.424	13.121.358.190	12.190	745.615.064	3.020	217.408.373
jul-09	378.458	28.816.125.442	202.738	16.309.653.260	13.277	1.059.342.927	3.788	395.376.180
ago-09	379.265	28.968.742.634	204.743	16.826.389.660	14.655	1.316.309.549	4.438	410.332.854
sep-09	384.674	30.030.908.395	206.439	16.839.672.800	27.203	1.947.468.672	4.980	427.249.341
oct-09	391.967	30.666.096.494	208.340	17.239.808.763	169.034	7.687.299.065	6.918	756.872.664
nov-09	393.607	29.992.656.369	209.889	17.087.795.426	203.555	4.959.655.316	7.736	668.596.408
dic-09	398.828	31.098.135.497	212.205	17.916.680.753	237.978	6.063.286.133	8.766	808.060.161
ene-10	401.503	30.420.882.973	213.689	17.054.026.214	250.933	5.611.905.416	9.667	823.441.855

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Chile.

Elaboración: FIAP.

Fecha	Gasto Total en PBS-Vejez (CLP)	Gasto Total en PBS-Vejez (CLP millones)	Gasto Total en PBS-Vejez (USD millones)
Julio 2008 - Junio 2009	259.345.652.051	259.346	490
Año 2008	122.384.677.572	122.385	195
Año 2009	316.533.639.310	316.534	625

Fecha	Gasto Total en PBS-Invalidez (CLP)	Gasto Total en PBS-Invalidez (CLP millones)	Gasto Total en PBS-Invalidez (USD millones)
Julio 2008 - Junio 2009	146.826.998.690	146.827	278
Año 2008	70.507.510.068	70.508	112
Año 2009	178.539.489.284	178.539	353

Fecha	Gasto Total en APS-Vejez (CLP)	Gasto Total en APS-Vejez (CLP millones)	Gasto Total en APS-Vejez (USD millones)
Octubre 2008 - Septiembre 2009	9.321.246.630	9.321	17
Año 2008	1.162.125.023	1.162	2
Año 2009	26.869.362.121	26.869	53

Fecha	Gasto Total en APS-Invalidez (CLP)	Gasto Total en APS-Invalidez (CLP millones)	Gasto Total en APS-Invalidez (USD millones)
Octubre 2008 - Septiembre 2009	2.840.523.195	2.841	5
Año 2008	152.774.984	153	0,2
Año 2009	4.921.277.444	4.921	10

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Chile.
Nota: Para efectos de convertir CLP a USD se utilizan los siguientes tipos de cambio observado del Banco Central de Chile, según la fecha que corresponda.

Tipo de cambio al 30.06.09:	1USD = CLP 529,07
Tipo de cambio al 31.12.08:	1USD = CLP 629,11
Tipo de cambio al 31.12.09:	1USD = CLP 506,43
Tipo de cambio al 30.09.09:	1USD = CLP 546,07

Elaboración: FIAP.

Período	Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) [CLP]	Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) [USD]
1° de julio 2008 al 30 de junio de 2009	70.000	138
1° de julio 2009 al 31 de agosto de 2009	120.000	237
1° de sept. 2009 a 30 de junio de 2010	150.000	296
1° de julio 2010 a 30 de junio de 2011	200.000	395
A partir del 1° de julio de 2011	255.000	504

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Chile.
Nota: Para efectos de convertir CLP a USD se utiliza el tipos de cambio observado del Banco Central de Chile a diciembre de 2009: 1USD = CLP 506,43.

Elaboración: FIAP.

FECHA	Monto promedio de APS-Vejez por beneficiario [CLP] (1)	Monto promedio de APS-Vejez por beneficiario (USD)
oct-08	169.829	335
nov-08	65.930	130
dic-08	68.284	135
ene-09	93.796	185
feb-09	63.245	125
mar-09	64.282	127
abr-09	78.483	155
may-09	69.353	137
jun-09	61.166	121
jul-09	79.788	158
ago-09	89.820	177
sep-09	71.590	141
oct-09	45.478	90
nov-09	24.365	48
dic-09	25.478	50
ene-10	22.364	44

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Chile.
(1) Calculado como el monto total pagado de APS-Vejez dividido por el número total de beneficios pagados.
Nota: Para efectos de convertir CLP a USD se utiliza el tipo de cambio observado del Banco Central de Chile a diciembre de 2009: 1USD = CLP 506,43.

Elaboración: FIAP.

FECHA	Monto promedio de APS-Invalidez por beneficiario [CLP] (1)	Monto promedio de APS-Invalidez por beneficiario (USD)
oct-08	159.756	315
nov-08	68.762	136
dic-08	59.095	117
ene-09	86.119	170
feb-09	77.037	152
mar-09	73.433	145
abr-09	92.593	183
may-09	69.353	137
jun-09	71.990	142
jul-09	104.376	206
ago-09	92.459	183
sep-09	85.793	169
oct-09	109.406	216
nov-09	86.427	171
dic-09	92.181	182
ene-10	85.181	168

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Chile.

(1) Calculado como el monto total pagado de APS-Invalidez dividido por el número total de beneficios pagados.

Nota: Para efectos de convertir CLP a USD se utiliza el tipo de cambio observado del Banco Central de Chile a diciembre de 2009: 1USD = CLP 506,43.

Elaboración: FIAP.

VI. MÉXICO

Fecha	Salario Mínimo General Vigente Distrito Federal (MXN/día)	Salario Mínimo General Vigente Distrito Federal = PMG [MXN/mes] (1)	Salario Mínimo General Vigente Distrito Federal = PMG (USD/mes)
Dic. 2002	42,15	1.265	98
Dic. 2003	43,65	1.310	102
Dic. 2004	45,24	1.357	106
Dic. 2005	46,8	1.404	109
Dic. 2006	48,67	1.460	114
Dic. 2007	50,57	1.517	118
Dic. 2008	52,59	1.578	123
Dic. 2009	54,8	1.644	128
Dic. 2010	57,46	1.724	134
Fuente: http://www.inegi.org.mx (1) Corresponde al salario Mínimo General Vigente de cada fecha multiplicado por 30. Nota: Para efectos de convertir MXN a USD se utiliza el tipo de cambio a diciembre de 2009: 1USD = MXN 12,8631.			

Elaboración: FIAP.

Fecha	Beneficiarios de PMG
Dic. 1997	190
Dic. 1998	900
Dic. 1999	1.300
Dic. 2000	1.700
Dic. 2001	2.200
Dic. 2002	2.800
Dic. 2003	3.500
Dic. 2004	4.000
Dic. 2005	4.300
Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).	

Elaboración: FIAP.

Fecha	Gasto en PMG [MXN millones] (1)	Gasto en PMG (USD millones)
2002	42	3
2003	55	4
2004	65	5
2005	72	6
Fuente: Elaboración FIAP en base a información de INEGI e IMSS. (1) Corresponde al número de beneficiarios de PMG de cada multiplicado por el monto mensual de la PMG y por 12. Nota: Para efectos de convertir MXN a USD se utiliza el tipo de cambio a diciembre de 2009: 1USD = MXN 12,8631.		

Elaboración: FIAP.

Fecha	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades - Monto mensual del Beneficio Adultos Mayores (MXN)	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades - Monto mensual del Beneficio Adultos
Ene - Jun, 06	250	19
Jul - Dic, 06	250	19
Ene - Jun, 07	260	20
Jul - Dic, 07	260	20
Ene - Jun, 08	270	21
Jul - Dic, 08	275	21
Ene - Jun, 09	295	23
Jun - Dic, 09	295	23
Ene - Jun, 10	305	24
Fuente: www.oportunidades.gob.mx Nota: Para efectos de convertir MXN a USD se utiliza el tipo de cambio a diciembre de 2009: 1USD = MXN 12,8631		

Elaboración: FIAP

.

Estado	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades - Monto de los recursos ejercidos Adultos Mayores (MXN, 2008)	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades - Monto de los recursos ejercidos Adultos Mayores (millones MXN, 2008)	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades -Monto de los recursos ejercidos Adultos Mayores (millones USD, 2008)
01 - Aguas Calientes	1.848.380	2	0,14
02- Baja California	886.080	1	0,07
03- Baja California Sur	753.640	1	0,06
04- Campeche	3.793.805	4	0,28
05- Coahuila	3.361.660	3	0,25
06- Colima	2.529.960	3	0,19
07- Chiapas	27.660.420	28	2,06
08- Chihuahua	2.312.440	2	0,17
09- Distrito Federal	10.782.995	11	0,80
10- Durango	3.365.365	3	0,25
11- Guanajuato	18.119.380	18	1,35
12- Guerrero	22.680.400	23	1,69
13- Hidalgo	4.502.690	5	0,34
14- Jalisco	14.141.890	14	1,05
15- México	25.156.465	25	1,87
16- Michoacan	18.340.575	18	1,37
17- Morelos	10.106.100	10	0,75
18- Nayarit	2.057.790	2	0,15
19- Nuevo León	3.204.920	3	0,24
20- Oaxaca	24.378.625	24	1,82
21- Puebla	34.276.940	34	2,55
22- Querétaro	3.660.480	4	0,27
23- Quintana Roo	3.421	0	0,00
24- San Luis Potosí	11.815.500	12	0,88
25- Sinaloa	5.280.570	5	0,39
26- Sonora	5.173.030	5	0,39
27- Tabasco	6.470.310	6	0,48
28- Tamaulipas	9.327.790	9	0,69
29- Tlaxcala	5.958.550	6	0,44
30- Veracruz	47.518.425	48	3,54
31- Yucatán	24.350.860	24	1,81
32- Zacatecas	4.490.240	4	0,33
Total	**358.309.696**	**358**	**27**

Fuente: Anuarios Estadísticos 2009 de distintos Estados disponibles en: www.inegi.org.mx

Nota: Para efectos de convertir MXN a USD se utiliza el tipo de cambio a diciembre de 2008: 1USD = MXN 13,4226.

Elaboración: FIAP

Indicadores del Programa "70 y Más"							
Monto beneficio mensual		Beneficiarios		Monto total otorgado en 2008		Monto total otorgado en 2009	
MXN	USD	2008	2009	MXN millones	USD millones	MXN millones	USD millones
500	39	1.863.945	2.050.626	8.922	694	11.720	911
Fuente: SEDESOL, México.							
Nota: Para efectos de convertir MXN a USD se utiliza el tipo de cambio a diciembre de 2009: 1USD = MXN 12,8631.							

Elaboración: FIAP

VII. PERÚ

Año	Pensión Mínima SPP [monto promedio mensual US$/mes] (1)	Salario Promedio [USD/mes] (2)	Salario Mínimo [USD/mes] (3)	Pensión Mínima SPP como % del Salario Promedio	Pensión Mínima SPP como % del Salario Mínimo	Promedio Beneficios Sistema Contributivo SPP [USD/mes] (4)	Pensión Mínima SPP como % de Beneficios Sistema Contributivo SPP
2002	n.d	776,87	128,15	n.d	n.d	201	n.d
2003	n.d	803,22	142,35	n.d	n.d	213	n.d
2004	153,51	840,25	145,28	18,27%	105,66%	223	68,85%
2005	143,82	772,92	136,98	18,61%	104,99%	265	54,36%
2006	151,02	812,85	155,96	18,58%	96,83%	278	54,40%

(1) Fuente: SBS, Perú.
(2) Corresponde al sueldo promedio a nivel nacional urbano. Fuente: INEI.
(3) Corresponde a la Remuneración Mínima Vital (RMV) mensual. Fuente: INEI.
(4) Corresponde al monto promedio de las jubilaciones, pensiones de invalidez y pensiones de sobrevivencia. Fuente: elaboración FIAP en base a estadísticas históricas de SBS.

Elaboración: FIAP

Año	Beneficiarios PM SPP (1)	N° de Beneficiarios Sistema Contributivo SPP (2)	Población adultos mayores de 65 años y más (3)	Beneficiarios PM SPP como % de beneficiarios sistema contributivo SPP	Beneficiarios PM SPP como % de la población de adultos mayores de 65 años y más	Gasto total anual en PM SPP [USD millones] (4)	PIB Real [2006=100] (5)	Gasto total anual en PM SPP como % del PIB
2002	n.d	31.942	1.336.861	n.d	n.d	n.d	62.404	n.d
2003	n.d	39.867	1.388.935	n.d	n.d	n.d	66.045	n.d
2004	477	47.202	1.443.037	1,01%	0,03%	0,88	75.174	0,0012%
2005	1.020	48.165	1.499.246	2,12%	0,07%	1,76	77.993	0,0023%
2006	1.655	63.298	1.540.751	2,61%	0,11%	3,00	94.370	0,0032%
Tasa de crecimiento anual 2002-2006	86,3%							

n.d: No Disponible.
(1) Fuente: Estadísticas Históricas SBS.
(2) Corresponde al N° de jubilaciones, de pensiones de invalidez y de pensiones de sobrevivencia pagadas. Fuente: Estadísticas Históricas SBS, varios años.
(3) Fuente: Elaboración FIAP en base a proyecciones de población CELADE, disponible en Internet: http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm
(4) Se calcula como el número de beneficiarios de PM del SPP multiplicado por el monto promedio mensual de la PM del SPP y por 12.
(5) Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Elaboración: FIAP

VIII. URUGUAY

Año	PNC VEJEZ E INVALIDEZ (MONTO PROMEDIO MENSUAL EN USD) (1)	SALARIO PROMEDIO [USD/mes] (3)	SALARIO MÍNIMO [USD/mes] (4)	BENEFICIO PNC VEJEZ E INVALIDEZ COMO % DEL SALARIO PROMEDIO	BENEFICIO PNC VEJEZ E INVALIDEZ COMO % DEL SALARIO MÍNIMO	PROMEDIO BENEFICIOS SISTEMA CONTRIBUTIVO (MONTO PROMEDIO MENSUAL EN USD) (5)	BENEFICIO PNC VEJEZ E INVALIDEZ COMO % DE BENEFICIO PROMEDIO SISTEMA CONTRIBUTIVO
2002	89	501	59	17,86%	150,85%	160	55,82%
2003	80	423	50	18,89%	160,67%	144	55,34%
2004	88	422	55	20,74%	159,15%	157	55,89%
2005	101	501	158	20,18%	64,08%	181	55,80%
2006	102	511	123	19,92%	82,78%	181	56,38%
Promedio 2002-2006	92	472	89	19,50%	103,38%	165	55,87%

(1) Fuente: Estadísticas del Banco de Protección Social (BPS), varios años.

(2) Corresponde a la Pensión Mínima vigente a diciembre de cada año. Fuente: República AFAP S.A

(3) Fuente: Boletín Estadístico N° 16, AIOSFP.

(4) Fuente: INE, Uruguay.

(5) Corresponde al monto promedio ponderado de jubilación y pensión, a diciembre de cada año, en el sistema contributivo de pensiones. Se trata de un promedio ponderado por la importancia del número de beneficiarios de cada tipo de prestación en el total. Fuente: Anexo Estadístico Mesa cobertura del Sistema de Seguridad Social (Diálogo Nacional sobre Seguridad Social).

Elaboración: FIAP

Año	N° beneficiarios de PNC vejez e invalidez (1)	N° beneficarios Sistema Contributivo (2)	Población de 65 años y más (3)	Beneficiarios PNC vejez e invalidez como % de beneficiarios Sistema Contributivo	Beneficiarios PNC vejez e invalidez como % de población adultos mayores de 65 años y más
2002	64.170	651.310	439.112	9,85%	14,61%
2003	64.585	649.365	442.712	9,95%	14,59%
2004	65.518	647.005	446.341	10,13%	14,68%
2005	66.956	642.760	450.000	10,42%	14,88%
2006	69.359	636.425	453.544	10,90%	15,29%
Promedio 2002-2006	66.118	645.373	446.342	10,24%	14,81%
Tasa de crecimiento anual 2002-2006	1,96%				

(1) Fuente: Estadísticas Banco de Protección Social, varios años.

(2) Corresponde al número total de jubilaciones y pensiones pagadas a diciembre de cada año. Fuente:Anexo Estadístico Mesa cobertura del Sistema de Seguridad Social (Diálogo Nacional sobre Seguridad Social)

(3) Fuente: Elaboración propia en base a World Population Prospects:The 2006 Revision Population Database (http://esa.un.org/unpp).

Elaboración: FIAP

Año	Gasto total anual en PNC vejez e invalidez [USD millones] (1)	PIB Real [2006=100] (2)	Gasto total anual en PNC vejez e invalidez como % del PIB (3)
2002	68,89	13.943	0,49%
2003	61,96	13.156	0,47%
2004	68,83	15.929	0,43%
2005	81,24	18.336	0,44%
2006	84,72	19.050	0,44%

(1) Corresponde al número total de beneficiarios de PNC vejez e invalidez, multiplicado por el monto promedio mensual de la PNC vejez e invalidez y por 12.

(2) Fuente: Banco Central de Uruguay.

Elaboración: FIAP

13

SISTEMA ÚNICO DE SALUD (SUS) EN BRASIL[1]

El Sistema Único de Salud, creado en Brasil en 1988 con la promulgación de la nueva Constitución Federal, convirtió el acceso a la salud en derecho de todo ciudadano.

Hasta entonces, el modelo de atención dividía a los brasileños en tres categorías: los que podían pagar por servicios de salud privados, los que tenían derecho a la salud pública por ser asegurados de la seguridad social (trabajadores con libreta de trabajo firmada) y los que no poseían ningún derecho.

Con la implantación del sistema, el número de beneficiados pasó de 30 millones de personas a 190 millones. Actualmente, el 80% de este total dependen exclusivamente del SUS para tener acceso a los servicios de salud.

El Sistema Único de Salud (SUS) es uno de los mayores sistemas de atención de la salud pública en el mundo.

La implantación del SUS unificó el sistema, ya que antes de 1988 la salud era responsabilidad de varios ministerios, y se descentralizó su gestión.

Ella dejó de ser exclusiva del gobierno federal y pasó a ser gestionada por los estados y municipios.

Según el Ministerio de la Salud, el SUS tiene 5.9 mil hospitales acreditados, 64 mil unidades de atención primaria y 28 mil Equipos de Salud de la Familia (ESF). El sistema realiza 2.3 mil millones de procedimientos ambulatorios anuales, 15.8 mil trasplantes, 215 mil cirugías cardíacas, 9 millones de procedimientos de quimioterapia y radioterapia y 11.3 millones de internaciones.

Entre las acciones más reconocidas del SUS están la creación del Servicio de Atención Móvil de Urgencia (SAMU), Políticas Nacionales de Atención Integral a la Salud de la Mujer, de Humanización del SUS y de Salud del Trabajador, además de programas de vacunación en masa de niños y ancianos en todo el país y de la realización de trasplantes por la red pública.

[1] Ministerio de Salud de Brasil

14

Sistema de salud de Brasil

Víctor Becerril Montekio, Lic en Ec, M en Soc,[1]
Guadalupe Medina, MC, MSP, Dr en SP,[2] Rosana Aquino, MC, MSP, Dr en SP.[2]

**Becerril-Montekio V,
Medina G, Aquino R.
Sistema de salud de Brasil.
Salud Publica Mex 2011;53 supl 2:S120-S131.**

Resumen

En este trabajo se describe el sistema de salud de Brasil, que está compuesto por un sector público que cubre alrededor de 75% de la población y un creciente sector privado que ofrece atención a la salud al restante 25% de los brasileños. El sector público está constituido por el Sistema Único de Salud (SUS) y su financiamiento proviene de impuestos generales y contribuciones sociales recaudadas por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). El SUS presta servicios de manera descentralizada a través de sus redes de clínicas, hospitales y otro tipo de instalaciones, y a través de contratos con establecimientos privados. El SUS es además responsable de la coordinación del sector público. El sector privado está conformado por un sistema de esquemas de aseguramiento conocido como Salud Suplementaria financiado con recursos de las empresas y/o las familias: la medicina de grupo (empresas y familias), las cooperativas médicas, los llamados Planes Autoadministrados (empresas) y los planes de seguros de salud individuales. También existen consultorios, hospitales, clínicas y laboratorios privados que funcionan sobre la base de pagos de bolsillo, que utilizan sobre todo la población de mayores ingresos. En este trabajo se analizan los recursos con los que cuenta el sistema, las actividades de rectoría que se desarrollan y las innovaciones más recientemente implantadas, incluyendo el Programa de Salud de la Familia y el Programa Más Salud.

Palabras clave: sistema de salud; seguridad social; Brasil

**Becerril-Montekio V,
Medina G, Aquino R.
The health system of Brazil.
Salud Publica Mex 2011;53 suppl 2:S120-S131.**

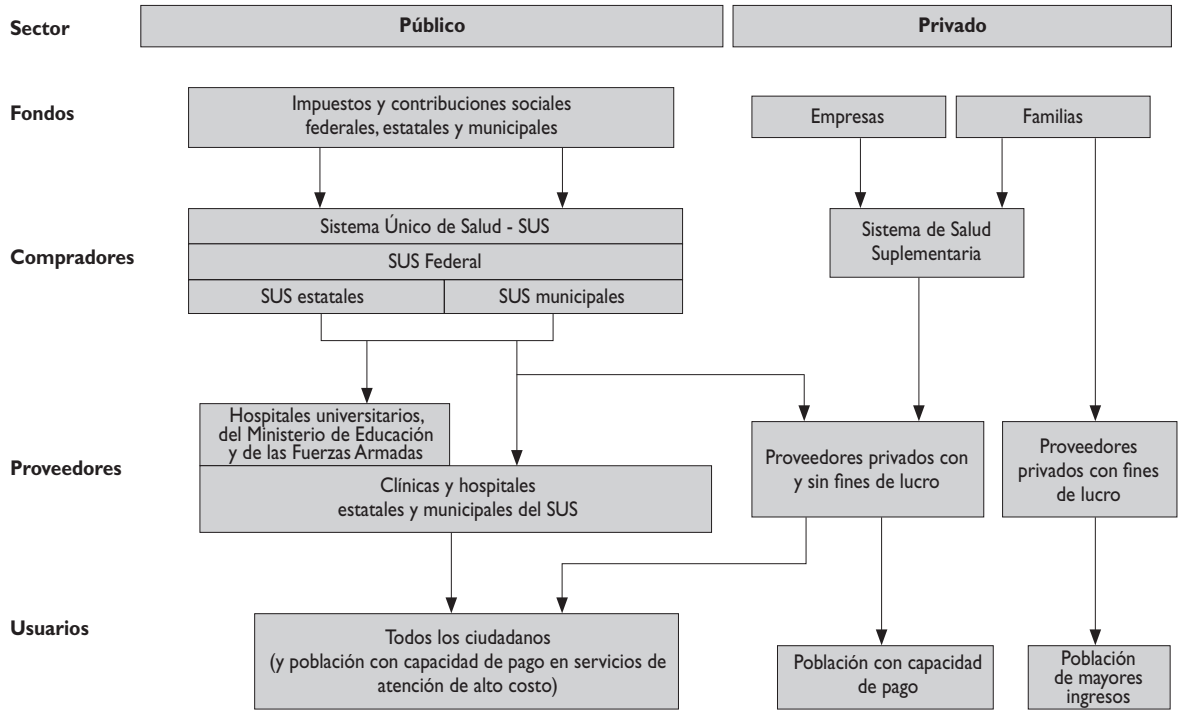
Abstract

This paper describes the Brazilian health system, which includes a public sector covering almost 75% of the population and an expanding private sector offering health services to the rest of the population. The public sector is organized around the Sistema Único de Saúde (SUS) and it is financed with general taxes and social contributions collected by the three levels of government (federal, state and municipal). SUS provides health care through a decentralized network of clinics, hospitals and other establishments, as well as through contracts with private providers. SUS is also responsible for the coordination of the public sector. The private sector includes a system of insurance schemes known as Supplementary Health which is financed by employers and/or households: group medicine (companies and households), medical cooperatives, the so called Self-Administered Plans (companies) and individual insurance plans. The private sector also includes clinics, hospitals and laboratories offering services on out-of-pocket basis mostly used by the high-income population. This paper also describes the resources of the system, the stewardship activities developed by the Ministry of Health and other actors, and the most recent policy innovations implemented in Brazil, including the programs saúde da Familia and Mais Saúde.

Key words: health system; social security; Brasil

(1) Centro de Investigación en Sistemas de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, Morelos, México.
(2) Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Brasil.

Fecha de aceptado: 5 de enero de 2011
Solicitud de sobretiros: Víctor Becerril. Instituto Nacional de Salud Pública, Av. Universidad 655, Colonia Santa María, 62100, Cuernavaca, Morelos, México.
Correo electrónico: victorbecerril@gmail.com



Salud Suplementaria: Medicina de Grupo, Planes Autoadministrados, cooperativas médicas y seguros individuales

El sistema de salud de Brasil está compuesto por un sector público que cubre alrededor de 75% de la población a través de servicios propios y de la contratación de servicios privados, y un creciente sector privado que ofrece atención a la salud al restante 25% de los brasileños. El sector público está constituido por el Sistema Único de Salud (SUS), financiado con impuestos generales y contribuciones sociales recaudados por los tres niveles de gobierno. El SUS presta servicios de manera descentralizada a través de sus redes de clínicas, hospitales y otro tipo de instalaciones, y a través de contratos con establecimientos privados con y sin fines de lucro. El sector privado está conformado por un sistema de esquemas de aseguramiento conocido como Salud Suplementaria financiado con recursos de las empresas y/o las familias: la medicina de grupo (empresas y familias), las cooperativas médicas, los llamados Planes Autoadministrados (empresas), y los planes de seguros de salud individuales que, en ocasiones, ofrecen regímenes de libre elección de prestadores. También existen consultorios, hospitales, clínicas y laboratorios privados que funcionan sobre la base de pagos de bolsillo y que son utilizados de manera preponderante por la población de mayores ingresos, la cual también recurre al SUS en busca de servicios de prevención (vacunación) y para atender padecimientos de alto costo y complejidad.

Contexto

Demografía

Brasil cuenta con 191.5 millones de habitantes; 82.8% de la población habitaba en zonas urbanas y 48% se concentraba en cuatro de las 27 entidades federativas del país: Sao Paulo (41.3 millones), Minas Gerais (20 millones), Río de Janeiro (16 millones) y Bahía (14.6 millones).[1] Entre 1991 y 2004 la tasa de fecundidad bajó de 2.7 a 2.0 hijos por mujer, al tiempo que la tasa bruta de mortalidad general se redujo de 7.6 a 6.3 por 1000 habitantes.[2] Entre 1991 y 2008 la esperanza de vida de los hombres aumentó de 63.2 a 68.8 años, y la de las mujeres de 70.9 a 76.2 años, arrojando un promedio para ambos sexos de 72.4 años en 2008.[3,4] Como resultado, la proporción de mayores de sesenta años aumentó de 7.3% en 1991 a 8.6% en 2000 y 9.2% en 2005, mientras que la proporción de menores de 5 años pasó de 11.3% en 1991 a 9.6% en 2000 y 8.9% en 2005.[5]

Condiciones de salud

La mejoría de las condiciones generales de vida y el éxito de diversas políticas de salud pública implantadas en años recientes se tradujeron en una reducción espectacular de la mortalidad infantil (de 35 por 1000 nacidos vivos en 1998 a 20 en 2007), un descenso de la tasa de mortalidad general y un aumento en la esperanza de vida. A pesar de estos indiscutibles avances, Brasil sigue presentando las peores cifras en los principales indicadores de salud de los países de ingresos medios de la región latinoamericana

Cuadro I
Indicadores básicos, Brasil, 2008

Población total	189 612 814
Esperanza de vida al nacer (años)	73.0
Esperanza de vida a los 60 años	21,3
Tasa de mortalidad general	5.6
Tasa de mortalidad infantil (2007)	20
Razón de mortalidad materna (2007)	77
Prevalencia de diabetes en adultos (%)	9.7
Prevalencia de hipertensión arterial en adultos (%)	23.9
Porcentaje de partos atendidos por personal calificado (2007)	97.5
Cobertura de vacunación (%)	
En menores de 1 año	
tetravalente	98.2
polio	100
BCG	100
Población cubierta por la seguridad social	100%
Población con planes privados de salud	21.24%
Población no asegurada	-
Gasto total en salud como porcentaje del PIB	8.4
Gasto per cápita en salud*	904
Gasto público en salud como porcentaje del gasto total en salud	44

Fuente: Referencias 6-17
*Dólares PPA (paridad de poder adquisitivo)

(Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay), incluyendo mortalidad infantil, mortalidad en menores de 5 años, razón de mortalidad materna, mortalidad en adultos y esperanza de vida al nacer.[16]

Brasil se encuentra en una transición epidemiológica caracterizada por el creciente predominio de las enfermedades no transmisibles y las lesiones como causas de mortalidad. Como puede observarse en el cuadro II, las principales causas de muerte en las mujeres son las enfermedades del sistema circulatorio, la diabetes, las enfermedades del aparato respiratorio y las neoplasias. En el caso de los hombres, destacan la presencia de causas externas (agresiones y accidentes de transporte) (cuadro III). Brasil, de hecho, presenta una tasa muy superior de muertes violentas a la de Argentina, Chile, Uruguay e incluso México.

Las regiones menos desarrolladas todavía padecen importantes rezagos epidemiológicos. Mientras que en 2007 la mortalidad infantil para el país era de 20 por 1000 nacidos vivos, en Alagoas, Paraíba y Sergipe se registraron tasas de 41, 31 y 30, respectivamente. En las regiones Sudeste y Sur las tasas de mortalidad infantil alcanzan cifras de apenas 15 y 13 por 1000 nacidos vivos, respectivamente.[7]

Estructura y cobertura

El sistema de salud de Brasil está compuesto por un amplio sector público, el Sistema Único de Salud (SUS), que da cobertura a 75% de la población, y un creciente sector

Cuadro II
Diez principales causas de muerte en mujeres, Brasil, 2008

		Número	*Tasa**	%
1.	Enfermedades cerebrovasculares	48 563	50.35	10.71
2.	Enfermedades isquémicas del corazón	39 744	41.21	8.76
3.	Otras enfermedades cardíacas	30 988	32.13	6.83
4.	Infarto agudo del miocardio	30 577	31.70	6.74
5.	Diabetes mellitus	28 040	29.07	6.18
6.	Neumonía	22 508	23.34	4.96
7.	Enfermedades hipertensivas	22 254	23.07	4.91
8.	Enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores	15 706	16.28	3.46
9.	Resto de neoplasias malignas	15 017	15.57	3.31
10.	Neoplasia maligna de mama	11 735	12.17	2.59
	Resto	188 392	195.32	41.54
	Total	453 524	470	100

* Tasa por 100 000 mujeres
Fuente: Referencia 6

Cuadro III
Diez principales causas de muerte en hombres, Brasil, 2008

	Número	*Tasa**	%
1. Enfermedades isquémicas del corazón	55 162	59.21	9.00
2. Enfermedades cerebrovasculares	49 311	52.93	8.05
3. Agresiones	44 671	47.95	7.29
4. Infarto agudo del miocardio	43 955	47.18	7.17
5. Otras enfermedades cardíacas	32 090	34.45	5.24
6. Accidentes de transporte	30 668	32.92	5.00
7. Neumonía	22 755	24.43	3.71
8. Enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores	21 796	23.40	3.56
9. Diabetes mellitus	21 639	23.23	3.53
10. Enfermedades hipertensivas	19 909	21.37	3.25
11. Resto	270 902	290.79	44.2
Total	612 858	658	100

*Tasa por 100 000 hombres
Fuente: Referencia 17

privado, que incluye el Sistema de Atención Médica Suplementaria (SAMS) y lo que podríamos llamar sistema de desembolso directo, que cubre al 25% restante.

El SUS presta servicios de manera descentralizada a través de sus redes de clínicas, hospitales y otro tipo de instalaciones federales, estatales y municipales, así como en establecimientos privados. Con el apoyo técnico y financiero de los niveles estatal y federal, cada municipio se encarga de proveer atención a su población o de referir a los usuarios a otros municipios. Existen otras instancias públicas que proveen servicios de salud: los hospitales universitarios y las unidades del Ministerio de Educación y las Fuerzas Armadas. El SUS es responsable de coordinar el sector público y de regular el sector privado, con cuyas entidades establece convenios o contratos mediante pago por servicio.[8]

El sector privado complementa la asistencia de los servicios públicos. El SAMS es un sistema de esquemas de aseguramiento que comprende la medicina de grupo con planes de salud para empresas y familias, las cooperativas médicas, los Planes Autoadministrados o sistemas de aseguramiento de las empresas, y los planes privados individuales. El subsistema de desembolso directo está compuesto por consultorios, hospitales, clínicas y laboratorios privados no vinculados con el SUS, aunque regulados por las autoridades sanitarias, y utilizado predominantemente por la población de mayores ingresos.[9,10]

Diez hitos en la historia del sistema brasileño de salud

1920	Restructuración del Departamento Nacional de Salud y creación de organismos especializados para la lucha contra la tuberculosis, la lepra y las enfermedades venéreas
1923	Creación del sistema de Cajas de Jubilación y Pensiones
1930	Creación del Ministerio de Educación y Salud
1953	Creación del Ministerio de Salud que se separa del Ministerio de Educación y Salud
1967	Reforma de la previsión social que unificó cinco de los seis IAP en el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS)
1974	Creación del Ministerio de Previsión y Asistencia Social y separación del INPS en tres institutos: el Instituto de Administración de Previsión y Asistencia Social, el INPS y el Instituto Nacional de Asistencia Médica de Previsión Social
1983	Creación del proyecto Acciones Integradas de Salud
1988	Promulgación de la nueva Constitución y creación del Sistema Único de Salud (SUS)
1990	Reglamentación del SUS a través de la Ley Orgánica de la Salud y de la ley que define la participación social en el SUS
1997	Creación del Piso de Atención Básica –Transferencias per cápita del nivel federal a los municipios

¿Quiénes son los beneficiarios?

La Constitución Federal de 1988 postula el acceso universal e igualitario a las acciones de promoción,

protección y recuperación de la salud, y responsabiliza al Estado de la provisión de servicios.[11]

El sector público es responsable de los servicios de salud pública relacionados con la vigilancia epidemiológica y sanitaria, así como del control de enfermedades transmisibles. Además ofrece servicios asistenciales a 75% de la población. Parte de la población cubierta por planes y seguros privados también hace uso de los servicios públicos para acciones de prevención y tratamientos complejos y/o costosos.[1,12] Los hospitales universitarios también forman parte del SUS y se mantienen con recursos de este sistema y del Ministerio de la Educación. Los servicios de salud de las Fuerzas Armadas proveen atención a la salud a los militares activos, pensionados y sus familias.

¿En qué consisten los beneficios?

La Carta de los Derechos de los Usuarios de la Salud, elaborada por el Ministerio de Salud (MS), el Consejo Nacional de Salud y la Comisión Intergestora Tripartita, define varios principios básicos del derecho a la salud en Brasil: derecho al acceso ordenado y organizado al sistema de salud; derecho a un tratamiento adecuado; respeto a la persona, sus valores y sus derechos; responsabilidades del ciudadano, y compromiso de todos los gestores de la salud.[13] El SUS se encarga de proveer atención básica a la población y tiene como ejes la universalidad, la integralidad y la equidad con base en una organización descentralizada y el control social de la administración.

El SUS define la atención básica como un conjunto de acciones de salud en los ámbitos individual y colectivo, incluyendo la promoción y la protección de la salud, la prevención de enfermedades, el diagnóstico, el tratamiento, la rehabilitación y el mantenimiento de la salud. Esta atención se dirige a poblaciones ubicadas en territorios bien delimitados y a la resolución de los problemas de salud más frecuentes y relevantes.[14] Al menos en términos formales, no existe ninguna restricción en el tipo de padecimientos cubiertos por el SUS. Sin embargo, este sistema ha estado subfinanciado, lo que ha impedido alcanzar una cobertura universal de servicios integrales.[15] Este subfinanciamiento se expresa en largos tiempos de espera para acceder a atención de especialidad, cirugías y tratamiento de urgencias.[16] Esto también ha generado conflictos de orden legal ya que algunos pacientes exigen que se les cubran padecimientos de alto costo que aún se encuentran en fase experimental.

El instrumento para avanzar hacia la cobertura universal ha sido el Programa de Salud de la Familia, cuyo principal reto es reorientar la práctica médica hacia la atención primaria a la salud mediante la creación de equipos de salud que prestan atención tanto en unidades de salud como en hogares. Los equipos mínimos están compuestos por médicos, enfermeros, auxiliares de enfermería y agentes comunitarios de salud. En el caso de los equipos de salud bucal se suman dentistas, técnicos y auxiliares dentales. En municipios de más de 100 mil habitantes, los equipos suelen complementarse con otros profesionistas. El objetivo es crear un vínculo de corresponsabilidad entre estos equipos profesionales y la población para facilitar la identificación y la atención de enfermedades.[17,18] Actualmente el Programa de Salud de la Familia cubre a cerca de 50% de la población.[19]

Financiamiento

¿Quién paga?

El SUS se financia con impuestos y contribuciones sociales provenientes de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En 2004 la participación del gobierno federal en el financiamiento del SUS fue de 50.7%, mientras que las unidades de la federación participaron con 26.6% y los municipios con 22.7%.[20,21]

El financiamiento del SUS está garantizado por una reforma a la Constitución, aprobada en el año 2000, que aseguró las fuentes de asignación de recursos para la salud.[22] Hasta 2007 las cuatro principales fuentes de financiamiento de los recursos federales eran la Contribución Provisoria sobre Movimientos Financieros, la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social, los recursos ordinarios y la contribución sobre el lucro de personas jurídicas. La principal fuente de financiamiento de los estados y municipios son los presupuestos fiscales respectivos.[31,32]

En 2008 el Senado aprobó una nueva reglamentación según la cual, para 2011, la federación destinaría a la salud un mínimo de 10% de sus ingresos, añadiendo a esa cantidad 12% de los recursos de los estados y el Distrito Federal más 15% de los municipios. En el caso de la federación, estas aportaciones se han ido incrementando paulatinamente desde 8.5% en 2008 a 9.5% en 2010. En 2011 llegarán a 10%.[23]

Los recursos presupuestales del SUS deben depositarse en los Fondos de Salud. Una parte de los recursos federales se transfieren a los estados y los municipios. De igual manera, parte de los recursos de los estados se transfieren a los municipios.[31]

El sector privado se financia con recursos de las empresas que contratan planes y seguros privados para sus empleados y con los recursos de las familias que compran esquemas prepagados de salud o que realizan pagos de bolsillo por los servicios.

¿A cuánto asciende el gasto en salud?

Se estima que los recursos públicos destinados al gasto en salud en 2007 fueron de 94 400 millones de reales; 47% correspondió a gasto federal, 26% a los estados y 27% a los municipios. El gasto privado directo en salud fue ligeramente mayor: 98 400 millones de reales. Alrededor de 50 000 millones correspondieron a planes y seguros, 21 000 millones a pagos de bolsillo y 27 000 millones a medicamentos. Parte de los recursos privados incluyen la participación pública correspondiente a la renuncia fiscal: 8 000 millones de reales en 2007.[33]

La participación del gasto en salud como proporción del PIB en 2008 fue de 8.4%. El gasto per cápita en salud ascendió a US$$_{ppp}$ 904.[24] El gasto público concentró 44% del gasto total en salud. El gasto de bolsillo concentró 57.1% del gasto privado total; el resto correspondió a planes prepagados.

Recursos

¿Con qué infraestructura y equipo se prestan los servicios de salud?

De acuerdo con datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, el número de establecimientos de salud pasó de 35 701 en 1990 a 77 004 en 2005; 58.6%, pertenecen al sector público y 41.4% al privado.[25]

Excluyendo los más de 14 500 establecimientos que sólo ofrecen servicios de apoyo diagnóstico o diagnóstico y terapia, en 2005, 62 483 establecimientos ofrecían atención a la salud; 70.4% eran públicos y 29.6% privados. La mayoría (88.5%) ofrecía servicios ambulatorios y el 11.5% contaba con atención hospitalaria.[26]

La disponibilidad de camas de hospital se redujo de 533 558 en 1990 a 443 210 en 2005. En 2005 la participación del sector privado era mayor que la del sector público, con 294 244 camas (66.4%), de las cuales 82% estaban disponibles para los usuarios del SUS.[16]

En 2005 Brasil contaba con 49 987 equipos de diagnóstico por imagen de diversas categorías, 2 642 mamógrafos simples y 703 con estereotaxia, 3 345 mamógrafos y 1 961 unidades de equipos de tomografía computarizada.[37]

¿Con qué recursos humanos se prestan los servicios?

En 2005 Brasil contaba con 527 625 médicos, para una razón de 2.86 médicos por 1000 habitantes. El total de enfermeros profesionales era de 116 126 (0.63 por 1000 habitantes). Debe tomarse en cuenta, sin embargo, la existencia de más de 161 336 técnicos en enfermería y 325 834 mil auxiliares de enfermería. Sumados todos estos recursos de enfermería se llega a una razón de 3.28 enfermeras de todos los niveles por 1000 habitantes. Los odontólogos sumaban 71 386 (0.39 por 1000 habitantes).[37]

¿Cuánto se gasta en medicamentos y cuál es el nivel de acceso a ellos?

Desde 1998 existe una Política Nacional de Medicamentos sobre cuya base se desarrolló la Política Nacional de Asistencia Farmacéutica.[27,28] El gobierno federal es responsable de asegurar la disponibilidad de los productos considerados estratégicos (antirretrovirales, hemoderivados y otros medicamentos costosos). Recientemente se modificó la legislación sobre medicamentos que ofrece el SUS como parte de la llamada Atención Básica, definiendo 82 medicamentos para el tratamiento de los padecimientos más comunes.[38]

El financiamiento de la asistencia farmacéutica depende de las tres esferas de gestión del SUS. En 2007 se definieron tres componentes de los recursos federales destinados a este rubro: a) básico; b) estratégico (control de endemias y antirretrovirales del programa contra enfermedades de transmisión sexual y SIDA) y c) medicamentos de distribución excepcional.[37]

El financiamiento para la asistencia farmacéutica del esquema de Atención Básica del SUS tiene un origen tripartito: gobierno federal, gobiernos estatales y gobiernos municipales. En 2008 los valores mínimos de inversión en medicamentos por habitante/año fueron 4.10 reales a nivel nacional, 1.50 reales para los estados y el Distrito Federal, y 1.50 reales para los municipios. Esto representa una inversión total de 1.3 mil millones de reales, de los cuales 754 millones corresponden al MS y 550 millones a los estados y los municipios.[29]

El mercado brasileño ofrece, en primer lugar, fármacos de referencia, registrados por la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), que tienen una marca comercial conocida. En segundo lugar ofrece medicamentos genéricos que han pasado pruebas de bioequivalencia realizadas "in vitro" en laboratorios habilitados *ex profeso* por la ANVISA. También existen medicamentos similares que no han comprobado su bioequivalencia ante la ANVISA.[30]

La industria farmacéutica de origen extranjero fabrica fundamentalmente medicamentos de marca, aunque también produce genéricos e incluso similares. Estos dos son producidos preponderantemente por la industria farmacéutica nacional.

El programa Farmacia Popular del Brasil tiene como objetivo ampliar el acceso a medicamentos básicos y esenciales a bajo costo para quienes utilizan los servicios privados y tienen dificultadas para adquirirlos debido

a su alto costo en las farmacias comerciales. Funciona con base en la colaboración entre el MS federal, los gobiernos estatales y municipales e instituciones privadas autorizadas para instalar este tipo de farmacias.[31]

¿Quién genera la información y quién produce la investigación?

El Departamento de Informática del SUS (DATASUS), órgano de la Secretaría Ejecutiva del MS, es responsable de reunir, procesar y diseminar la información en salud. DATASUS es el centro tecnológico de soporte técnico y normativo sobre el cual se construyen los sistemas de informática e información en salud en general y cuenta con extensiones en todo el país que brindan apoyo técnico a las secretarías de salud estatales y municipales.[32]

DATASUS mantiene las bases de datos nacionales del Sistema de Información en Salud; disemina la información para la gestión, el control social del SUS y la investigación en salud; desarrolla los sistemas de información y las tecnologías de informática necesarias para el funcionamiento del SUS; establece normas relativas a los procedimientos y bases tecnológicas de información; capacita al personal encargado de procesar la información, y, finalmente, apoya la formación de la Red Nacional de Informaciones en Salud en Internet.[33]

DATASUS también coordina la información generada por una multiplicidad de sistemas en temas específicos: sistemas de gestión de informaciones financieras del SUS; de Información de Atención Básica; de Informaciones Ambulatorias del SUS; de Gerencia de la Unidad Ambulatoria Especializada; de Informaciones Hospitalarias del SUS y de Informaciones de Mortalidad, entre otros.[34]

La investigación en salud contó con un promedio anual de US$573 millones de inversión entre 2000 y 2002 (72.8% de inversión pública, 23.7% privada y 3.5% de fondos externos). En esos años no existía una política nacional de ciencia y tecnología en salud y el MS rara vez intervenía en la determinación de prioridades de investigación. En 2003 un grupo de investigadores designado por el Consejo Nacional de Salud propuso 20 subagendas para abordar la elaboración de una política de investigación en salud y definir prioridades. En 2004 la Segunda Conferencia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Salud, con participación de delegados de 307 municipios de 24 estados, aprobó la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Salud sobre cuya base se elaboró la Agenda Nacional de Prioridades de Investigación en Salud.[35]

Entre 2003 y 2007 la Secretaria de Ciencia, Tecnología e Insumos Estratégicos invirtió más de 410 millones de reales en investigación en salud. A esta cantidad se añade lo dedicado por diversas entidades de fomento. Sólo en investigación sobre enfermedades transmisibles, se invirtieron 65 millones de reales, con más de 100 estudios sobre SIDA y enfermedades de transmisión sexual cuyo financiamiento fue de más de 25 millones de reales.[47]

Entre 1997 y 2001 Brasil ocupó el vigésimo primer puesto por el número de publicaciones científicas en el campo biomédico. Brasil y México (vigésimo noveno puesto) son los únicos países latinoamericanos que formaban parte del listado de 30 países. En 2007 Brasil ocupó el lugar número 15 entre los países con mayor número de publicaciones científicas en revistas indexadas.[36,37]

Rectoría

¿Quién pone orden en el sector salud y cómo se regula la atención?

La Constitución de 1988 descentralizó los servicios del SUS hacia los estados y municipios. El gobierno federal está encargado de preservar y promover los principios del SUS, definir prioridades nacionales, monitorear los resultados de los programas y políticas, y participar en el financiamiento tripartito garantizando la equidad entre los estados. El pacto federal sanitario tiene como sustento la unidad doctrinaria del SUS y la diversidad operativa basada en las especificidades de los estados y municipios.

A partir de 2006 las directrices del Pacto para la Salud definieron las áreas prioritarias del SUS mediante la consolidación de los procesos de regionalización y los instrumentos de planeación y programación, así como el Plan Director Regionalizado, el Plan Director de Inversiones y la Programación Pactada e Integrada. Siguiendo este proceso de descentralización se estructuró la implantación de la Política Nacional de Regulación, responsabilidad del Departamento de Regulación, Evaluación y Control de Sistemas del MS.[38-42] Esta política regula la actuación de los diversos proveedores de atención a la salud desde el nivel federal hasta los niveles estatal y municipal. Los planes y seguros privados de salud son regulados por la Agencia Nacional de Salud Suplementaria, una dependencia del MS.[43]

La reglamentación profesional es responsabilidad del Congreso Nacional, del Ministerio del Trabajo, del Ministerio de Educación a través del Consejo Nacional de Educación, y, en el caso de las profesiones vinculadas con la salud, de los Consejos de Fiscalización del ejercicio profesional reconocidos y autorizados por el Estado.[24]

La Secretaría de Gestión del Trabajo y de la Educación en Salud del MS es responsable de formular las políticas sobre formación, desarrollo profesional y educación permanente de los profesionistas de la salud

en los niveles técnico y superior del SUS. Entre sus objetivos está la integración de los sectores de la salud y la educación.

¿Quién vigila las actividades que impactan la salud?

En 1998 se creó el Sistema Nacional de Vigilancia Sanitaria junto con un conjunto de instituciones de la administración pública coordinadas por la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA). El consejo consultivo de ANVISA está compuesto por representantes de instituciones de la administración pública, la sociedad civil y la comunidad científica, y es presidido por el MS. Su objetivo es promover la protección de la salud de la población mediante el control sanitario de la producción y la comercialización de productos y servicios objeto de la vigilancia sanitaria (ambientes, procesos, insumos y tecnologías), y el control de puertos, aeropuertos y fronteras.[44]

En junio de 2003 la Secretaría de Vigilancia en Salud asumió la gestión del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Ambiental en Salud (SINVSA) y desde marzo de 2005 quedó reglamentado el Subsistema Nacional de Vigilancia en Salud Ambiental, el cual coordina, evalúa, planea, inspecciona y supervisa las acciones de vigilancia relacionadas con el agua para consumo humano, la contaminación del aire y del suelo, los desastres naturales, los contaminantes ambientales y las substancias químicas, los accidentes con productos peligrosos, el efecto de factores físicos y las condiciones saludables del ambiente de trabajo. El SINVSA también elabora indicadores y sistemas de información para la vigilancia en salud ambiental, para promover el intercambio de experiencias y estudios, además de acciones educativas y otras encaminadas a la democratización del conocimiento dentro del área.[45-47]

El Sistema Nacional para el Medio Ambiente es responsable de la política ambiental. Su órgano ejecutivo es el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

¿Quién evalúa?

Con la creación del SUS, en 1990 se estableció que el control y evaluación del sistema serían competencias de los tres niveles de gobierno e incluyen diversas instancias: Consejos de Salud, Comisiones Intergestoras y el Sistema Nacional de Auditoría, entre otros. Sin embargo, sólo hasta 2002 los estados y los municipios empezaron a implantar y desarrollar acciones de control contable, financiero y asistencial sobre las acciones de los prestadores de servicios de salud. Más recientemente, el Pacto de Gestión del SUS estableció las responsabilidades del gestor municipal y estatal en el control y la evaluación de los servicios y la definición de indicadores para el monitoreo del desempeño.[48]

Desde 2003 el Departamento de Regulación, Evaluación y Control de Sistemas (DERAC) es responsable de la coordinación de la política nacional de regulación, control y evaluación. Además, se encarga de facilitar el desarrollo financiero de las acciones y servicios de atención ambulatoria y hospitalaria del SUS.

Además, el DERAC desarrolla las directrices y coordina la implantación de las actividades de control y evaluación de la producción de servicios de atención a la salud en los estados y municipios. También es responsable del perfeccionamiento del control y la evaluación de la ejecución de las acciones de salud mediante el Sistema de Información de (atención) Ambulatoria y el Sistema de Información Hospitalaria. El DERAC es igualmente responsable del Programa Nacional de Evaluación de los Servicios Hospitalarios, de la Encuesta de Satisfacción y del Premio de Calidad Hospitalaria.

Voz de los usuarios

¿Cómo participan los ciudadanos en la gestión y evaluación del sistema?

La participación comunitaria es una pieza clave del SUS y está garantizada por una red de más de 5 000 Consejos Municipales de Salud, 27 Consejos Estatales de Salud y el Consejo Nacional de Salud, en los cuales participan más de 100 000 voluntarios.[49-51]

Los Consejos de Salud son órganos colegiados, deliberativos y permanentes del SUS en cada uno de los tres niveles de gobierno y forman parte de la estructura básica del MS y de la Secretaría de Salud de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios. También existen consejos regionales, locales y distritales.

Los Consejos de Salud participan en la formulación y la proposición de estrategias, el control de la ejecución de las políticas de salud, las decisiones sobre la asignación de recursos, la construcción de instalaciones y la implementación de programas de salud. En los Consejos de Salud hay representantes comunitarios (50% de los miembros), del gobierno, proveedores y administradores de servicios de atención a la salud (25%) y de trabajadores de la salud (25%). Su presidente es elegido en asamblea plenaria.

Los Consejos de Salud orientan el debate sobre la salud y el funcionamiento del SUS con base en las Conferencias Nacionales de Salud, que reúnen a cientos de miles de personas en eventos municipales y estatales. La primera se realizó en 1941 y, a partir de 1986 dejaron de ser sólo foros de discusiones técnicas para incluir una visión política de la salud pública.

¿Cómo perciben los usuarios la calidad y calidez de la atención a la salud?

En 2003 el Consejo Nacional de Secretarios de Salud publicó los resultados de la segunda encuesta sobre conocimiento, evaluación y opinión de los brasileños respecto de los servicios del SUS. Para 24.2% de los encuestados, el principal problema que enfrentan en su vida diaria es la salud, seguida por el desempleo (22.8%) y las preocupaciones financieras (15.9%).[52] Más de 96% de los encuestados utilizó algún servicio de salud por lo menos una vez durante los dos años anteriores a la encuesta. Más de tres cuartas partes (75.9%) asistió a consultas médicas, 71.2% recibió vacunas, 67% recibió exámenes de laboratorio, 54.9% acudió a los servicios odontológicos, 44.6% al servicio de radiología o ultrasonido, 27.1% fue internado y 15.3% pasó por alguna cirugía.

Como fallas del sistema, los encuestados pusieron de relieve la carencia de médicos y personal de enfermería (19.4%); la falta de medicamentos (9.5%); los largos tiempos de espera para recibir atención con igual calificación que la falta de hospitales (8.3%) y la demora para recibir citas para la consulta (7%). El 41.3% considera que el principal problema del SUS es la fila de espera para obtener consulta, 14.4% que es la fila de espera para los exámenes y 7.5% la fila de espera para hospitalización.

Innovaciones

¿Qué innovaciones recientes se han implantado?

La salud como un derecho de los ciudadanos y un deber del estado es el punto de partida de la reestructuración del sistema de salud brasileño, cuyo elemento central es la creación del SUS y su implementación a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Salud en 1990. El sistema tiene tres objetivos: a) la universalización de la atención sin restricciones ni cláusulas de cobertura, b) la equidad en la atención, y c) la integridad de las acciones (promoción, protección, prevención, rehabilitación y diagnóstico temprano), incluyendo la atención al individuo y la colectividad y el cuidado del medio ambiente.

Para ello se definieron tres estrategias básicas: a) la descentralización de la provisión de servicios hasta los estados y los municipios con apoyo del nivel federal, b) la unicidad de la coordinación mediante un mando único en cada nivel de gobierno y c) la participación social en la gestión del SUS a través de las Conferencias de Salud y los Consejos de Salud con funciones y participación bien definidas en la planificación y fiscalización de las acciones.

La participación democrática de las entidades y movimientos de la sociedad civil en la definición de las políticas, en la gestión y el control de su ejecución ha sido un elemento fundamental en el desarrollo del SUS y del sistema de salud brasileño.[49]

¿Qué impacto han tenido las innovaciones más recientes?

La descentralización ha sido una de las principales innovaciones desde la Conferencia Nacional de Salud de 1986, e incluso antes, con las Acciones Integradas de Salud y el Sistema Unificado y Descentralizado de Salud. Desde entonces se manifestaron impactos positivos como la ampliación de la oferta de servicios y el aumento de la participación popular. Estudios más recientes han mostrado un avance en la ampliación de la red de prestadores y la diversificación de la oferta.

La descentralización permitió también aumentar la base técnica para la gestión pública en salud en los ámbitos local, regional y central. A partir de 1998 se expandió la red de atención básica y sobre su base se han constituido uno de los más grandes programas públicos de inmunización y un programa de control del VIH/SIDA ampliamente reconocido.

Por lo que respecta al Programa de Salud de la Familia, diversos estudios realizados entre 1999 y 2004 han documentado su éxito, constatándose un incremento en la cobertura de los servicios de atención primaria del 14 a casi 60% de la población y una reducción de aproximadamente 13% en la mortalidad infantil para el período.[53,54]

¿Cuáles son los retos y las perspectivas del sistema de salud?

Se reconocen avances en términos de integralidad, igualdad y expansión de la cobertura. Sin embargo, es necesario profundizar las conquistas para enfrentar los problemas y límites. En primer lugar, es necesario colocar al usuario-ciudadano como centro del diseño de las acciones y políticas de salud. Para ello, se han propuesto diversas estrategias, dentro de las que destacan las siguientes:[55]

- Romper el aislamiento del sector salud involucrando otras áreas relacionadas con las necesidades básicas de la población.
- Establecer claramente las responsabilidades y los derechos de los usuarios del sistema de salud considerando las particularidades de cada región y microrregión.
- Intensificar la participación y el control social, reforzar los Consejos y las Conferencias de Salud, y fortalecer la capacitación de los consejeros.

- Aumentar la cobertura y la capacidad resolutiva de las unidades del sistema público mediante un cambio en el modelo de atención que no sólo priorice la atención primaria, sino que se centre en el usuario-ciudadano.
- Evitar la precarización, la privatización y la tercerización de las relaciones laborales del SUS articulando las políticas de los sectores salud y educación.
- Profundizar el modelo de gestión y promover una descentralización solidaria y cooperativa basada en la corresponsabilidad establecida en contratos de gestión y financiamiento mixto.
- Ampliar las capacidades reguladoras del Estado reconociendo a la salud como bien social, reglamentando las relaciones público-privado y asegurando el respeto de los derechos de los usuarios.
- Superar el subfinanciamiento de la salud producto de imperativos económicos.

El gobierno del Presidente Lula puso en marcha el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) 2008 – 2011, cuyo componente en salud es el Programa Más Salud: Derecho de Todos. Este programa contempla 73 medidas y 165 metas con inversiones por casi noventa mil millones de reales. Los ejes de intervención del programa se basan en una serie de directrices estratégicas entre las que destacan:[56]

- avanzar en la implementación del sistema de salud universal, igualitario e integral mediante acciones que permitan asociar el desarrollo económico y social;
- consolidar las acciones de promoción de la salud e intersectorialidad con la orientación del patrón de desarrollo brasileño basado en un modelo de atención centrado en la búsqueda de calidad de vida;
- priorizar los objetivos del Pacto por la Salud;
- profundizar la regionalización, la participación social y el federalismo;
- elevar la calidad y eficiencia de las unidades productoras de bienes y servicios o de gestión en salud, y
- eliminar el subfinanciamiento del SUS siguiendo los preceptos constitucionales.

Declaración de conflicto de intereses: Los autores declararon no tener conflicto de intereses.

Referencias

1. Ministerio da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde. DATASUS. Informações de Saúde. [Consultado el 13de junio de 2010]. Disponible en: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/popuf.def.
2. Ministerio da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde. DATASUS. Informações de Saúde. [Consultado el 12 de junio de 2010]. Disponible en: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2008/matriz.htm?saude=http%3A%2F%2Ftabnet.datasus.gov.br%2Fcgi%2Fidb2008%2Fmatriz.htm&botaook=OK&obj=http%3A%2F%2Ftabnet.datasus.gov.br%2Fcgi%2Fidb2008%2Fmatriz.htm#demog.
3. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica (IBGE). Anuário Estatístico do Brasil 2006. Brasil: 2006. [Consultado el 12 de mayo de 2010]. Disponible en: http://www.ibge.gov.br.
4. Ministerio da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde. DATASUS. Informaçoes de Saúde. [Consultado el 13 de junio de 2010]. Disponible en: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2008/a11.htm.
5. Ministerio da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde. [Consultado el 13 de junio de 2010]. Disponible en: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2008/matriz.htm?saude=http%3A%2F%2Ftabnet.datasus.gov.br%2Fcgi%2Fidb2008%2Fmatriz.htm&botaook=OK&obj=http%3A%2F%2Ftabnet.datasus.gov.br%2Fcgi%2Fidb2008%2Fmatriz.htm#demog.
6. Ministerio de Salud. DATASUS. Consultado el 2 de noviembre de 2010]. Disponible en: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?simp/cnv/obtpa.def.
7. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Sistema Único de Saúde. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 1), 2007. [Consultado el 11 de mayo de 2010]. Disponible en: http://www.aids.gov.br/incentivo/PROGESTORES/Livros-070306/1-O%20Sistema%20unico%20de%20Saude/O_Sistema_unico_de_Saude-L1.pdf.
8. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. SUS: avanços e desafios./ Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília : CONASS, 2006. [Consultado el 2 de junio de 2010]. Disponible en: http://dtr2004.saude.gov.br/dab/docs/publicacoes/conass_progestores/sus_avancos_desafios.pdf.
9. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Regulação em Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. –Brasília : CONASS, (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 10) 2007- [Consultado el 9 de junio de 2010]. Disponible en: http://dtr2004.saude.gov.br/dab/docs/publicacoes/conass_progestores/livro_10_regulacao_em_saude.pdf.
10. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Saúde Suplementar / Conselho Nacional de Secretários de Saúde.– Brasília : CONASS. (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 11), 2007. [Consultado el 21 de octubre de 2010]. Disponible en: http://extranet.saude.prefeitura.sp.gov.br/biblioteca/livros/colecao-progestores-2013-para-entender-a-gestao-do-sus.
11. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Legislação Estruturante do SUS / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 12), 2007. [Consultado el 21 de octubre de 2010]. Disponible en: http://extranet.saude.prefeitura.sp.gov.br/biblioteca/livros/colecao-progestores-2013-para-entender-a-gestao-do-sus.

12. Paim J, Teixeira C. Configuração institucional e gestão do Sistema Único de Saúde: problemas e desafios. Ciênc Saúde Coletiva 2007;12:1819-1829.
13. Ministério de Saúde. Secretaria-Executiva. Direitos dos Usuários dos Serviços e das Ações de Saúde no Brasil. Legislação Federal Compilada – 1973 a 2006. Série E. Legislação de Saúde. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. [Consutlado el 21 de octubre de 2010]. Disponible en: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/direitos_usuarios_servicos_acoes_saude_brasil.pdf.
14. Ministério da Saúde. Política Nacional de Atenção Básica. Série E. Legislação de Saúde (Série Pactos pela Saúde 2006; v. 4).
15. Hennigan T. Economic success threatens aspirations of Brazil´s public health system. BMJ 2010;341:c5453.
16. Guanais F. Health equity in Brazil. BMJ 2010;341:c6542.
17. WHO. National health accounts. Brazil. [Consultado el 31 de enero de 2011]. Disponible en: http://www.who.int/nha/country/bra/en.
18. Ministério da Saúde. Programa de Saúde da Família. Brasília: Ministério de Saúde, 1994.
19. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Atenção Primária e Promoção da Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS, (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 8), 2007. [Consultado el 21 de octubre de 2010]. Disponible en: http://www.aids.gov.br/incentivo/PROGESTORES/Livros-070306/8-Atenção%20Primária%20e%20Promoção%20da%20Saúde/Atencao_Primaria_e_Promocao_da_Saude-L8.pdf.
20. Ministerio da Saúde. Departamento de Atención Básica (DAB) [consultado el 10 de junio de 2010]. Disponible en http://dab.saude.gov.br/abnumeros.php.
21. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. O Financiamento da Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 3), 2007. [Consultado el 2 de octubre de 2010]. Disponible en: http://extranet.saude.prefeitura.sp.gov.br/biblioteca/livros/colecao-progestores-2013-para-entender-a-gestao-do-sus.
22. Ugá, MAD, Porto, SM. Financiamento e alocação de recursos em saúde no Brasil. In: Giovanella L, Escorel S, Lobato LVC, Noronha JC, Carvalho AI. Políticas e sistemas de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.
23. Barros E. Financiamento do Sistema de Saúde no Brasil: marco legal e comportamento do gasto. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2003.
24. Carvalho G. Financiamento da saúde pública no Brasil no pósconstitucional de 88. Tempus Actas de Saúde Coletiva 2008;2(1):39-51.
25. World Health Organization. World Health Statistics 2010. Part II. Global Health Indicators. Ginebra, Suiza: 2010. [Consultado el 31 de mayo de 2010]. Disponible en: http://www.who.int/whosis/whostat/EN_WHS10_Part2.pdf.
26. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatísticas da Saúde. Assistência Médico-Sanitária 2005. [Consultado el 2 de octubre de 2010]. Disponible en: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/ams/2005/ams2005.pdf.
27. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Gestão do Trabalho na Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS, (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 5) 2007. [Consultado el 21 de octubre de 2010]. Disponible en: http://extranet.saude.prefeitura.sp.gov.br/biblioteca/livros/colecao-progestores-2013-para-entender-a-gestao-do-sus.
28. Organização Pan-Americana da Saúde. Avaliação da assistência farmacêutica no Brasil. [Consultado el 21 de octubre de 2010]. Disponible en: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/hse_asf_rem_1205_fim.pdf.
29. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Gestão do Trabalho na Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 7), 2007. [Consultado el 21 de octubre de 2010]. Disponible en: http://extranet.saude.prefeitura.sp.gov.br/biblioteca/livros/colecao-progestores-2013-para-entender-a-gestao-do-sus.
30. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 3.237, de 24 de dezembro de 2007. Aprovar as normas de execução e de financiamento da assistência farmacêutica na atenção básica em saúde. [Consultado el 21 de octubre de 2010]. Disponible en: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/portaria_3237_atencao_basica.pdf.
31. Bermudez JAZ, Oliveira MA, Luiza VL. Asistencia farmacêutica. En: Giovanella L, Escorel S, Lobato LVC, Noronha JC e Carvalho AI, editores. Políticas e sistemas de saúde no Brasil. 2008, p. 435-472.
32. Ministério da Saúde, Fundação Osvaldo Cruz. Programa Farmácia Popular do Brasil: manual básico. Ministério da Saúde, Fundação Osvaldo Cruz. Brasília: Ministério da Saúde 2005. 102 p. (Série A. Normas e Manuais Técnicos). [Consultado el 10 de octubre de 2010]. Disponible en: http://dtr2001.saude.gov.br/editora/produtos/livros/pdf/05_1120_M.pdf.
33. Conselho Nacional de Secretários de Saúde, Ciência e Tecnologia em Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília : CONASS (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 4), 2007. [Consultado el 21 de octubre de 2010]. Disponible en: http://extranet.saude.prefeitura.sp.gov.br/biblioteca/livros/colecao-progestores-2013-para-entender-a-gestao-do-sus.
34. Mota E, Carvalho DM. 1999. Sistemas de informação em saúde, pp.505-521. In Rouquayrol MZ e Almeida Filho N, editores. Epidemiologia & Saúde. Rio de Janeiro. Editora Médica e Científica, 1999.
35. www.datasus.gov.br [Consultado 8 – 12 de junio 2010].
36. Ministerio da Saúde. Politica Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde. Brasilia: Secretaría de Ciencia Tecnologia e Insumos Estratégicos, 2008.
37. Ministerio da Educação, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Produção científica brasileira é a 15ª em todo o mundo. Brasilia: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Ministerio da Educação, 2008. [Consultado el 21 de octubre de 2010]. Disponible en: http://www.capes.gov.br/servicos/sala-de-imprensa/36-noticias/1990.
38. Guimarães JA. A pesquisa médica e biomédica no Brasil. Comparações com o desempenho científico brasileiro e mundial. Ciência e Saúde Coletiva 2004; 9(2):303-327.
39. Ministério da Saúde, Diretrizes Operacionais dos Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão / Ministério da Saúde, Secretaria Executiva, Departamento de Apoio à Descentralização. Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada. – Brasília: Secretaria Executiva, 2006. [Consultado el 16 de octubre de 2010]. Disponible en: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/pactovolume1.pdf.
40. Ministério da Saúde. Regionalização Solidária e Cooperativa) (Série Pactos pela Saúde 2006, v. 3. Secretaria Executiva. Brasília: Ministério da Saúde. Departamento de Apoio à Descentralização Coordenação de Integração Programática, 2006. [Consultado el 21 de agosto de 2010]. Disponible en: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/pactovolume3.pdf.
41. Ministério da Saúde. Diretrizes para a programação pactuada e integrada da assistência à saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas. – Brasília: Ministério da Saúde, 2006. [Consultado el 2 de octubre de 2010]. Disponible en: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/pactovolume5.pdf.
42. Ministério da Saúde. Diretrizes para a implantação de Complexos Reguladores /– Brasília: Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas, 2006. [Consultado el 2 de octubre de 2010]. Disponible en: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/pactovolume6.pdf.
43. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Sistema Único de Saúde. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 1), 2007.

[Consultado el 21 de octubre de 2010]. Disponible en: http://extranet.saude.prefeitura.sp.gov.br/biblioteca/livros/colecao-progestores-2013-para-entender-a-gestao-do-sus.

44. Bahia L. Padrões e mudanças no financiamento e regulação do Sistema de Saúde Brasileiro: impactos sobre as relações entre o público e privado. Saude Soc 2005;14(2):9-30.

45. Silva ACP; Pepe VLE. Vigilância sanitária: campo da promoção e proteção da saúde. En: Giovanella L, Escorel S, Lobato LVC, Noronha JC e Carvalho A, editores. Políticas e sistemas de saúde no Brasil. 2008: 819-849.

46. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Vigilância em Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 6, I), 2007. [Consultado el 2 de octubre de 2010]. Disponible en: http://extranet.saude.prefeitura.sp.gov.br/biblioteca/livros/colecao-progestores-2013-para-entender-a-gestao-do-sus.

47. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Vigilância em Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 6, II), 2007. [Consultado el 2 de octubre de 2010]. Disponible en: http://extranet.saude.prefeitura.sp.gov.br/biblioteca/livros/colecao-progestores-2013-para-entender-a-gestao-do-sus.

48. Teixeira MG, Costa MCN. Vigilância epidemiológica: política, sistemas e serviços. En: Giovanella L, Escorel S, Lobato LVC, Noronha JC e Carvalho AI, editores. Políticas e sistemas de saúde no Brasil. 2008:795-817.

49. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Regulação em Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. –Brasília : CONASS, (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 10) 2007. [Consultado el 12 de agosto de 2010]. Disponible en: http://dtr2004.saude.gov.br/dab/docs/publicacoes/conass_progestores/livro_10_regulacao_em_saude.pdf.

50. Escorel S, Moreira MR. Participação social. En: Giovanella L, Escorel S, Lobato LVC, Noronha JC, Carvalho AI, editores. Políticas e sistemas de saúde no Brasil. 2008:979-1010.

51. Gerschman S. Conselhos municipais de saúde: atuação e representação das comunidades populares. Cad Saúde Pública 2004; 20(6):1670-1681.

52. Labra E. Conselhos de saúde: dilemas, avanços e desafios. In: Lima N et al. (ogs) Saúde e Democracia: história e perspectivas do SUS. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.

53. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. A saúde na opinião dos brasileiros. Um estudio prospectivo. Brasilia: CONASS, 2003. [Consultado el 18 de mayo de 2010]. Disponible en: http://www.conass.org.br/admin/arquivos/opiniao_brasileiros1.pdf.

54. Macinko J, Guanais F, Marinho M. Evaluation of the impact of the Family Health Program on infant mortality in Brazil, 1990–2002. J Epidemiol Community Health 2006;60:13-19

55. Aquino R, Oliveira NF, Barreto ML. Impact of the Family Health Program on infant mortality in Brazilian municipalities. Am J Public Health, 2009; 99(1): 87-93.

56. ABRASCO – CEBES – ABRES – REDE UNIDA – AMPASA. O SUS pra valer: universal, humanizado e de qualidade. [Consultado el 21 de octubre de 2010]. Disponible en: http://www.cebes.org.br/media/file/O%20SUS%20PRA%20VALER%20REDUZIDO%20(10jul2006).pdf.

57. Ministério da Saúde. Mais saúde: direito de todos : 2008 – 2011. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2008.

15

nead ESPECIAL

FOME ZERO
(Programa Hambre Cero)
LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Coordinadores:
José Graziano da Silva
Mauro Eduardo Del Grossi
Caio Galvão de França

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Coordinadores:
José Graziano da Silva
Mauro Eduardo Del Grossi
Caio Galvão de França

FOME ZERO

(Programa Hambre Cero)

LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil
Brasilia, 2012

PROYECTO HAMBRE CERO
Documento de síntesis

Introducción

El Proyecto Hambre Cero es el resultado de un año de trabajo de especialistas, representantes de ONG, institutos de investigación, organizaciones populares y movimientos sociales de todo el país relacionados con la cuestión de la seguridad alimentaria, reunidos por el Instituto Ciudadanía con el objetivo de presentar una propuesta de política nacional de seguridad alimentaria y nutricional.

Los resultados obtenidos fueron sorprendentes: existen en el Brasil por lo menos 9,3 millones de familias (aproximadamente 44 millones de personas) que ganan menos de 1 dólar estadounidense al día. Ese es el valor de la línea de pobreza adoptado por el Banco Mundial y que se establece con base en la renta per cápita de los pobres que viven en los países más pobres de África. La mayor parte de las familias muy pobres vive en las pequeñas y medianas ciudades del interior (4,3 millones de familias, 20 millones de personas) y en las regiones metropolitanas (2 millones de familias, 9 millones de personas). La pobreza afecta también a casi 3 millones de familias rurales (15 millones de personas). Incluso la región Sudeste, la más desarrollada del país, alberga una gran masa de pobres (2,6 millones de familias, 11,5 millones de personas). La pobreza también ha crecido en las regiones metropolitanas, especialmente en São Paulo, donde se concentra la mayor riqueza del país.

La conclusión es que la pobreza no es algo aleatorio, ocasional, sino el resultado de un modelo de crecimiento perverso, basado en salarios muy bajos, que ha llevado a la creciente concentración de la renta y al desempleo. Desgraciadamente, ese cuadro ha empeorado en los últimos años con el crecimiento del desempleo, el aumento del gasto en alimentación fuera de la casa y otros gastos no alimentarios (vivienda, transporte, salud, educación) de las familias más pobres.

El Proyecto Hambre Cero partió del presupuesto de que todas las personas deben tener acceso diario, y de forma digna, a alimentos en cantidad y calidad suficientes para atender a sus necesidades nutricionales básicas y al mantenimiento de su salud. La garantía de ese derecho es una condición para alcanzar una ciudadanía plena, y para que una nación pueda ser considerada civilizada. El derecho a la alimentación está en el mismo plano de los demás derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Su reconocimiento implica que el Estado debe garantizar el acceso a los alimentos consumidos por la población, en cantidad y calidad adecuadas, a través de una política permanente de seguridad alimentaria y nutricional.

Para implantar una política de esa naturaleza es fundamental la movilización popular, de manera que se garantice no solo la decisión política de los gobernantes, sino la efectiva participación de toda la sociedad.

El embrión de una política nacional de seguridad alimentaria comenzó a implantarse en el Brasil durante el Gobierno de Itamar Franco, a partir de una propuesta formulada por el Partido de los Trabajadores en 1991. La Acción de la Ciudadanía contra el Hambre y la Miseria y por la Vida, en 1993, contribuyó al nacimiento de un movimiento social muy amplio, liderado por el sociólogo Herbert de Souza, que se expresó en la formación de millares de comités de solidaridad y lucha contra el hambre. Esa movilización brindó legitimidad al Gobierno, y al mismo tiempo aportó vitalidad al recién creado Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA).

Como consecuencia del abandono de la mayor parte de las políticas discutidas en aquel momento (el CONSEA, el Programa de Distribución de Alimentos, el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, los stocks reguladores, entre otros instrumentos), ya no existe hoy en el país una política nacional de seguridad alimentaria. Hay sin embargo, un creciente número de iniciativas municipales, estatales y de la sociedad civil dedicadas a atender a la población necesitada. Las propuestas actuales del Gobierno Federal tienen un carácter meramente localizado y generalmente buscan complementar la renta de las familias pobres, con ayudas cuya cuantía no es suficiente para eliminar el hambre.

Los datos disponibles demuestran una estabilización en los niveles agregados de carencia alimentaria y de indigencia en los últimos años. No obstante, la pobreza y la indigencia vienen aumentando en

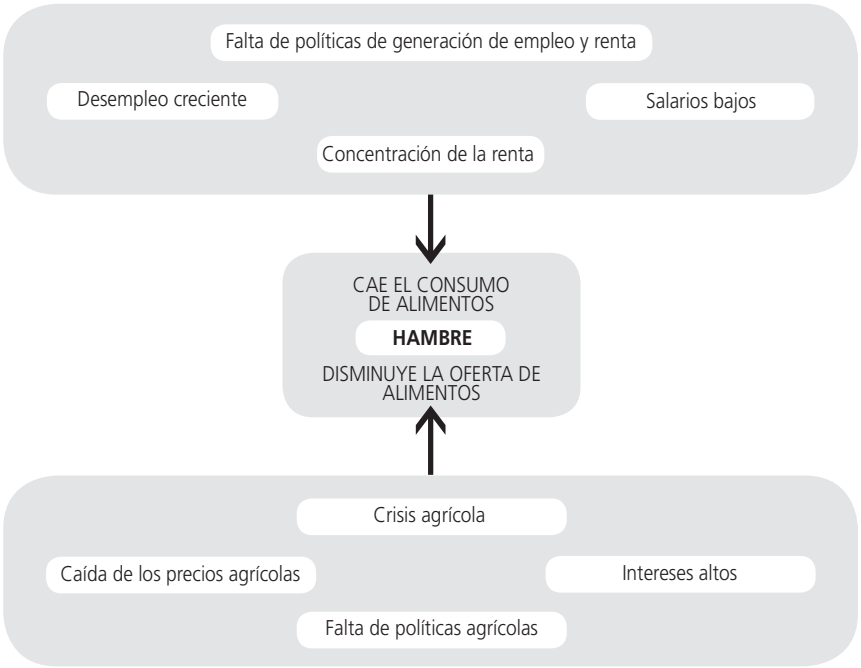
las regiones metropolitanas desde 1995. Las causas de este fenómeno están asociadas a las elevadas tasas de desempleo y subempleo, y a los bajos salarios recibidos por la población. En las áreas metropolitanas, la tasa de desempleo entre los pobres es tres veces mayor que la del grupo que se encuentra por encima del umbral de pobreza.

El Proyecto Hambre Cero identificó, basándose en los datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999, realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la existencia de 9,3 millones de familias y 44 millones de personas muy pobres (con renta por debajo de 1 dólar al día, lo que representaba cerca de 80 reales brasileños mensuales en agosto de 2001), que fueron consideradas como el público potencial beneficiario de este proyecto, por ser vulnerables al hambre. Esa población pobre representa el 22 % de las familias y el 28 % de la población total del país: el 19 % habita regiones metropolitanas; el 25 %, áreas urbanas no metropolitanas; y el 46 % es población rural. Existe una fuerte concentración de esa población en la región Nordeste (con el 50 % de los pobres) y en la región Sudeste (con el 26 %). En las demás regiones, la proporción es del 9 % en la región Norte, del 10 % en la región Sur y del 5 % en la región Centrooeste. La renta media de esas familias es de 48,61 reales (valores de agosto de 2001), es decir, menos del 10 % de la renta de aquellos que están por encima de la línea de pobreza.

El diagnóstico del problema del hambre en el Brasil en este inicio del siglo XXI indica que hay una insuficiencia de demanda que inhibe una mayor producción de alimentos por parte de la agricultura comercial y de la agroindustria en el país. Las razones que determinan esa insuficiencia de demanda —concentración excesiva de la renta, bajos salarios, elevados niveles de desempleo y bajos índices de crecimiento, especialmente de aquellos sectores que podrían aumentar el empleo— no son coyunturales. Al contrario, son endógenas en el actual esquema de crecimiento y, por lo tanto, inseparables del modelo económico vigente. Constituyen un verdadero círculo vicioso, causante, en última instancia, del hambre en el país; un ciclo cuyos pasos serían: desempleo, caída del poder adquisitivo, reducción de la oferta de alimentos, más desempleo, mayor caída del poder adquisitivo, mayor reducción en la oferta de alimentos (veasé Figura 1.1).

La resolución definitiva del problema del hambre en el Brasil exige un nuevo modelo de desarrollo económico que dé prioridad al crecimiento con distribución de renta, de manera que se amplíe el mer-

Figura 1.1: El círculo vicioso del hambre



cado interno del país, se generen más empleos y mejores salarios, y esté específicamente orientado a la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, que funciona como una especie de «faro» para las rentas de los segmentos más pobres de la población.

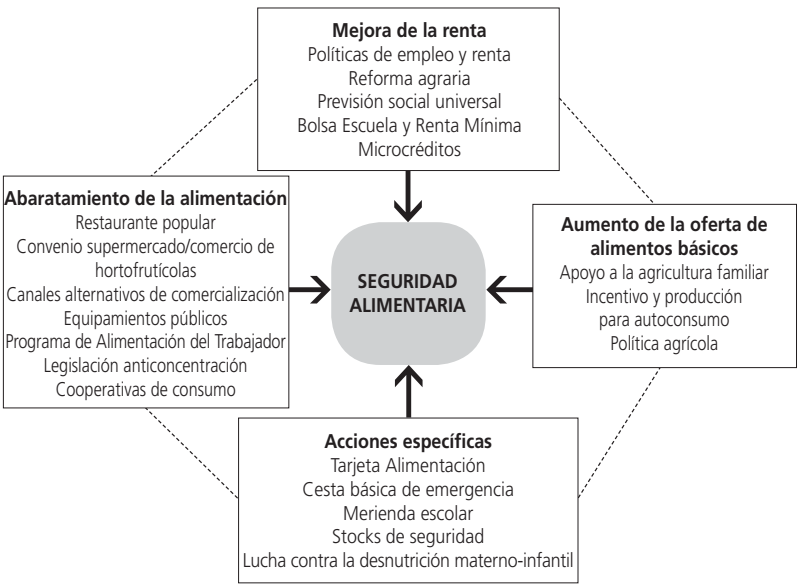
En otras palabras, para garantizar la seguridad alimentaria de toda la población brasileña es preciso cambiar el actual modelo de desarrollo económico que lleva a la exclusión social, de la que el hambre es solamente uno más de sus resultados visibles, como lo son también el desempleo, la miseria y la concentración de la tierra y de la renta. En el proceso de implementación de un nuevo modelo económico es fundamental, por un lado, llevar a la práctica medidas para abaratar la alimentación de la población de baja renta; y por otro, asistir directamente a la población afectada por el hambre y que puede estar en riesgo si no se toman las medidas necesarias.

En síntesis, la cuestión del hambre en el Brasil tiene, en este inicio de siglo, tres dimensiones fundamentales: la primera es la insuficiencia de demanda, derivada de la concentración de la renta existente en el

país, de los elevados niveles de desempleo y subempleo y del bajo poder adquisitivo de los salarios pagados a la mayoría de la clase trabajadora. La segunda es la incompatibilidad de los precios actuales de los alimentos con el bajo poder adquisitivo de la mayor parte de la población. Y la tercera, y no menos importante, es la exclusión del mercado de aquella parcela más pobre de la población.

Para romper ese ciclo perverso del hambre es necesaria la intervención del Estado, de modo que incorpore al mercado de consumo de alimentos a aquellos que están excluidos del mercado de trabajo y a los que tienen renta insuficiente para garantizar una alimentación digna a sus familias. Se trata, en suma, de crear mecanismos —algunos de emergencia, otros permanentes— que permitan, por un lado, abaratar el acceso a la alimentación para la población de más baja renta que se encuentra en situación de vulnerabilidad al hambre y, por otro, incentivar el crecimiento de la oferta de alimentos baratos, aunque sea a través del autoconsumo o de la producción de subsistencia. Finalmente, deben crearse instrumentos que permitan incluir a los excluidos, dado que el acceso a la alimentación básica es un derecho inalienable de cualquier ser humano.

Figura 1.2: Políticas que deben ponerse en práctica para combatir el hambre



En la Figura 1.2 se detallan las principales políticas que deben implementarse. Es importante resaltar que, de forma aislada, ninguna de estas medidas puede hacer frente al problema del hambre, y mucho menos garantizar la seguridad alimentaria de la población. También es preciso recordar que tales políticas deben articular necesariamente acciones de emergencia con acciones estructurales, y romper con falsas dicotomías basadas en la separación entre el ámbito económico y el ámbito social, dicotomías provenientes de los esquemas neoliberales que producen la concentración de la riqueza y la pobreza, y después administran políticas «sociales» para atenuar esta última.

Como se ha verificado en la definición de la población beneficiaria, un contingente significativo de personas muy pobres, vulnerables al hambre, se encuentra en las grandes metrópolis o en la periferia de las pequeñas y medianas ciudades de las regiones no metropolitanas. El perfil del hambre en las ciudades es diferente de aquel que encontramos en el campo. Dada la mayor disponibilidad de alimentos en las ciudades, parte de la población de más baja renta encuentra asistencia de orga-

Figura 1.3: Esquema de las Propuestas del Proyecto Hambre Cero

nizaciones no gubernamentales, órganos públicos o incluso vecinos y parientes. La gran cantidad de residuos alimentarios encontrados en las ciudades, por ejemplo, permite el acceso de parte de esa población vulnerable al hambre a algún tipo de alimento, aunque sea de mala calidad. Por lo tanto, podemos afirmar que el hambre encontrada en las ciudades —y en particular en las regiones metropolitanas— exige algunas políticas diferentes de aquella que se encuentra en el campo, donde las posibilidades de obtener alimentos son menores, por más paradójica que pueda parecer esa situación. Tal vez sea más correcto afirmar que en las áreas urbanas es más común la situación de «vulnerabilidad» alimentaria derivada de la pobreza que la situación de hambre propiamente dicha, que resulta en la reducción de la masa corpórea.

Estructura del Proyecto Hambre Cero

Los diferentes grupos de población demandan políticas específicas para enfrentar el problema del hambre, especialmente en el horizonte temporal de corto y mediano plazo. Se presenta a continuación un resumen de ese conjunto de propuestas para cada uno de esos grupos —algunas de cuño estructural y otras de emergencia—, que apuntan al aumento de la disponibilidad de alimentos a bajos precios y también al mayor acceso de la población vulnerable a una alimentación saludable.

POLÍTICAS ESTRUCTURALES

Son políticas que tienen efectos importantes en la disminución de la vulnerabilidad alimentaria de las familias, por medio del aumento de la renta familiar, de la universalización de los derechos sociales, del acceso a alimentación de calidad y de la disminución de la desigualdad de la renta.

Políticas de generación de empleo y aumento de la renta

Para dar prioridad a la disminución de las desigualdades sociales a través de una mejor distribución de la renta, es fundamental retomar la política de aumento del salario mínimo hasta la base de 100 dólares y reducir las distancias entre esta base y los salarios más altos. Además, es importante retomar la experiencia de la formación de frentes de trabajo temporal en regiones con elevado índice de desempleo estacional; programas de formación e incentivo al primer empleo para jó-

venes; y programas de recalificación permanente, especialmente para personas mayores de 40 años.

Deben ser fortalecidos los créditos para inversiones, a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, el Banco del Brasil o la Caja Económica Federal, y los créditos al consumo, a través de agencias de microcrédito solidario, para impulsar la producción y el consumo locales.

También es primordial recuperar la enseñanza pública fundamental de calidad y las redes de educación infantil y promover una mejora de la infraestructura educacional en las áreas rurales.

La recuperación de una política habitacional también tiene un papel fundamental, tanto en la generación de empleo como para avanzar en la solución del déficit habitacional brasileño.

Intensificación de la reforma agraria

El Proyecto Hambre Cero defiende un proceso masivo de distribución de tierras como política estructural de desarrollo, actuando como un instrumento estratégico de lucha contra la histórica concentración de propiedad agraria y de renta en el Brasil.

La defensa de la reforma agraria se justifica por cuatro motivos principales: redistribución de la renta, ampliación de las fuentes de renta para las familias, como fuente de autoconsumo alimentario, y por su efecto dinamizador de las economías regionales. Según datos recopilados junto a los nuevos asentamientos, se verifica una significativa mejora en la calidad de vida de la población residente, lo que reduce su vulnerabilidad al hambre.

Estimaciones preliminares realizadas con base en los datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999 indican un público potencial beneficiario de un millón de familias en las áreas rurales (que no poseen tierra o tienen área insuficiente y que tienen uno o más miembros de la familia desempleados) para ser asentadas con prioridad. Los costos de implantación de asentamientos implican valores de 10 000 a 20 000 reales para cada familia asentada, según el valor pagado por la tierra y la infraestructura preexistente.

Previsión social universal

La Constitución de 1988 amplió derechos sociales en el ámbito de la previsión, reconociendo el régimen de economía familiar en las actividades agropecuarias en la condición de acreedor de un seguro

social mínimo para personas ancianas, inválidas y viudas, con discriminación positiva en favor de las mujeres (reducción del límite de edad para la jubilación). Ese régimen de previsión especial fue íntegramente mantenido en el texto constitucional actual, después de la Enmienda del 20 de diciembre de 1998 (Artículo 195, Apartado 8.º, y Artículo 201, apartados 2.º y 7.º).

Sin embargo, ese reconocimiento de derechos sociales mínimos con relación al trabajo familiar agropecuario no fue seguido de un tratamiento similar para el trabajo no agrícola. Este sector continúa, en general, sometido a las reglas del trabajo formal, por lo que se requiere del asegurado una comprobación del tiempo de contribución individualizada como condición para obtener el seguro social. Esto necesita ser corregido, con la extensión de los mismos derechos del régimen de economía familiar rural al trabajo familiar urbano.

Se trata de una idea simple: reconocer, para todos los trabajadores por cuenta propia urbanos y rurales en las incontables formas de auto-ocupación, la condición de trabajo social necesario y elegible para la obtención de los derechos de previsión de un salario mínimo, independientemente si se sitúan o no por debajo de la línea de pobreza.

Estimaciones preliminares con base en los datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999 indicaron un público potencial de 2,9 millones de personas con edad superior a la necesaria para obtener el beneficio, pero que no reciben jubilación o pensión públicas. Si todas esas personas fueran atendidas de una vez, esto representaría un costo total de 6 300 millones de reales.

Programas Bolsa Escuela y Renta Mínima

A partir del ejemplo de diversas experiencias municipales, estatales y federales, se propone dotar de una renta mínima a las familias con carencias que tengan niños en edad escolar, de manera que se vincule esta renta a la mejora en los estándares educacionales de la población brasileña, a través, por ejemplo, de la creación de un fondo educacional para los niños.

Estimaciones del público potencial beneficiario indican que existen 3,3 millones de niños de 7 a 15 años que no frecuentan la escuela. En caso de que el beneficio sea del triple del valor actual que brinda el Programa Bolsa Escuela federal, o sea de 45 reales, los costos de este programa serían de 853,7 millones de reales.

Incentivo a la agricultura familiar

El Proyecto Hambre Cero considera esencial una política agrícola que favorezca realmente la agricultura familiar en el país, orientada al aumento de la producción de alimentos y a la protección del agricultor de menor renta. Esto es posible si se establece un conjunto de políticas que combinen: seguro agrícola; prioridad a la producción interna, recurriendo a la importación solamente en el caso de reducciones de cosecha; incentivo a la investigación pública, asociado a una política efectiva de asistencia técnica; una política de crédito; incentivo a la formación de cooperativas de producción y de comercialización; incentivo para la protección de la naturaleza y del paisaje, a través del pago de una renta ambiental en las áreas de preservación obligatoria, entre otras medidas.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS

Son aquellas políticas destinadas a promover la seguridad alimentaria y combatir directamente el hambre y la desnutrición de los grupos de población con más carencias.

El Programa Tarjeta Alimentación

El Programa Tarjeta Alimentación tiene por objetivo sustituir las «políticas» tradicionales de lucha contra el hambre, basadas en la entrega de cestas básicas, que son de carácter temporal, están sujetas a oscilaciones y generan dependencia y corrupción. Las principales ventajas de este programa están en la posibilidad de llegar a la población más pobre y de conectar a los consumidores sin poder adquisitivo con los pequeños productores de alimentos. Es por eso que el Programa Tarjeta Alimentación puede ser masivo sin correr el riesgo de provocar los impactos inflacionarios típicos de programas que generan distribución de renta en el corto plazo. El programa canaliza la capacidad de gasto adicional de los consumidores más pobres hacia la adquisición de alimentos, estimulando la producción de los pequeños agricultores locales, un sector de reconocida capacidad ociosa en el país.

El Programa Tarjeta Alimentación presenta cuatro características básicas:

a) complementar la renta de las familias muy pobres hasta alcanzar la línea de pobreza, independientemente de si ya se benefician de otros programas como los de Renta Mínima, Bolsa Escuela, previsión social, seguro de desempleo, etcétera.;

b) exigir siempre una contrapartida específica de las familias que se benefician del programa, en forma de labores de sus miembros adultos, como, por ejemplo, frecuentar cursos de alfabetización, formación profesional o incluso prestar servicios comunitarios compatibles con sus habilidades profesionales, y tener acompañamiento por parte de equipos de salud, etcétera;

c) las familias recibirán beneficios de los cupones por un período previamente definido de seis meses o un año, prorrogables mediante reevaluación mientras persistan las causas de la inseguridad alimentaria que las afecta;

d) los cupones solo podrán ser utilizados en la compra de alimentos en supermercados, tiendas, feriantes o productores agropecuarios previamente registrados. No será permitido el uso de los cupones en restaurantes u otros establecimientos que no estén registrados. La restricción vale también para cualesquiera otras mercaderías no alimentarias, como tabaco, productos de limpieza, medicamentos, así como bebidas alcohólicas, y comidas dulces y saladas del tipo *fast food*.

En los primeros años de implantación, el Programa Tarjeta Alimentación se propone dar prioridad a aquellas familias ya registradas en los siguientes programas: asentados de reforma agraria o familias comprobadamente pobres que se inscribieron por correo para integrar el programa y que también aguardan ser asentadas; beneficiarios de los programas Bolsa Escuela o Bolsa Alimentación; desempleados, beneficiarios o no del seguro de desempleo; familias con niños y/o adultos desnutridos o en situación de riesgo, atendidos por el sistema público de salud y que no sean beneficiarios de los programas anteriores.

La prioridad otorgada a esas familias se justifica, primero, por el hecho de que ya están registradas, lo que evita que la implantación del Programa Tarjeta Alimentación deba esperar a que se realice un registro propio para entrar en vigencia. En segundo lugar, dado el carácter complementario del Programa Tarjeta Alimentación a la renta de las familias, este beneficio permitiría mejorar significativamente los resultados obtenidos por los otros programas ya en funcionamiento.

Se propone una implantación gradual del Programa Tarjeta Alimentación, con un programa piloto en el primer año que otorgue prioridad a las regiones afectadas por la sequía del Nordeste, para ampliar su alcance en la medida en que se expanda la oferta de alimentos disponibles y los recursos necesarios, de forma que se

alcance la meta de incorporar a todas las familias muy pobres con renta inferior a 1 dólar per cápita diario.

Los cupones podrán ser obtenidos bajo la forma de papel, impreso por la Casa de la Moneda, con período de validez especificado, o bajo la forma de créditos en tarjeta magnética. Se recomienda que la población de áreas urbanas asistidas reciba cupones electrónicos, lo que evitaría el surgimiento de un mercado paralelo de cupones de alimentación. En las áreas rurales y en las pequeñas y medianas ciudades donde sea difícil la utilización de las tarjetas, los cupones tendrán un plazo de validez definido (de uno a tres meses) para ser intercambiados por alimentos.

Las estimaciones indicaron un público potencial beneficiario de 9,3 millones de familias muy pobres. El costo total del programa fue estimado en cerca de 20 000 millones de reales si todas las familias fueran atendidas en un año.

Ampliación y reorientación del Programa de Alimentación del Trabajador

La forma en que está hoy estructurado el Programa de Alimentación del Trabajador excluye a los trabajadores que no tienen registro de contrato de trabajo y a los empleados de pequeñas empresas que utilizan el sistema tributario simplificado. Son justamente esos los trabajadores que menos ganan y que deberían tener prioridad en los programas de lucha contra el hambre.

Los trabajadores sin ningún registro y que permanecen en la informalidad no podrán recibir recursos del Programa de Alimentación del Trabajador para su alimentación. Ese público, así como los desempleados, debería ser amparado por el Programa Tarjeta Alimentación.

En cuanto a los trabajadores que actúan en empresas de pequeño porte, el objetivo de la reforma propuesta para el Programa de Alimentación del Trabajador es conseguir atraer ese sector al programa.

El Proyecto Hambre Cero propone que se establezcan mecanismos de compensación para las firmas que utilizan el sistema tributario simplificado, aplicados al cálculo del impuesto a la renta, para establecer descuentos y exenciones a las empresas que conceden beneficios de alimentación a los trabajadores. Esas compensaciones podrían venir en la forma de descuentos sobre la tabla del sistema tributario simplificado. El descuento sobre el impuesto a las ganancias se aplicaría según el valor de los beneficios concedidos al trabajador.

Las estimaciones indicaron la existencia de 15,7 millones de trabajadores con registros de contratos firmados que no están incluidos en el Programa de Alimentación del Trabajador. La inclusión de todos esos trabajadores en el programa resultaría en un costo de renuncia fiscal del orden de los 203,7 millones de reales.

Donaciones de cestas básicas de emergencia

El Proyecto Hambre Cero propone que las personas que sufren de hambre (con baja capacidad energética), las poblaciones afectadas por calamidades naturales (sequías e inundaciones, por ejemplo) y los nuevos asentados de la reforma agraria tengan derecho a recibir cestas de alimentos durante un período determinado. La experiencia muestra que, en situaciones de calamidad, siempre hay un conjunto de agentes que se aprovecha de la situación para desviar alimentos, aumentar sus márgenes de ventas o sustituir productos por otros de menor calidad.

Además de este público más específico, deben ser incluidas también las familias que estén dentro de los criterios del Programa Tarjeta Alimentación, pero que residan en lugares distantes de mercados para la compra de los productos alimentarios. La propuesta es que estos grupos sean paulatinamente incluidos en el Programa Tarjeta Alimentación en cuanto se desarrolle el comercio local.

Lucha contra la desnutrición materno-infantil

Es necesario implantar medidas más activas no solamente para corregir, sino también para prevenir la desnutrición infantil, focalizando la atención en niños menores de un año, así como gestantes y madres en fase de amamantamiento. Una de las medidas consiste en ampliar el aprovisionamiento de productos alimenticios, como la leche, y de nutrientes básicos, como hierro y vitaminas, para los niños inscritos en las redes públicas de servicios de salud y de asistencia social, buscando universalizar los programas ya existentes.

Las estimaciones realizadas por el proyecto indicaron la existencia potencial de 1,3 millones de niños con desnutrición crónica en el Brasil, sumados a otros 1,2 millones de personas, las madres de esos niños, que deben ser atendidas prioritariamente por este programa.

Mantener stocks de seguridad

El Proyecto Hambre Cero propone la formación de stocks de alimentos que garanticen la seguridad alimentaria, es decir, un volumen

mínimo de productos de la cesta básica que respondan por el consumo durante el período de tiempo necesario para que puedan ser importados o se logre expandir la oferta.

Dos elementos deben ser tenidos en cuenta en la estructuración de la política de stocks de seguridad:

a) estimular las compras en las regiones productoras para consumo en la propia región;

b) evitar la importación de alimentos siempre que hubiere disponibilidad interna suficiente.

Ampliación de la merienda escolar

Los análisis de los datos disponibles sobre el consumo de la merienda revelan que la contribución de las comidas distribuidas en las escuelas al suministro de energía y de nutrientes recomendado (especialmente en lo referente a los minerales) es baja para el grupo objetivo del programa. Nuestra propuesta es elevar el aporte calórico y nutricional diario de la merienda que hoy es, por ley, de solamente el 15 %. En algunos estudios se verificó que esa proporción puede ser mayor, llegando en algunos municipios hasta el 100 % de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes.

Además, se propone ampliar la atención también a los hermanos de los escolares y a la red de educación infantil (guarderías y escuelas municipales de educación infantil), especialmente en los municipios más pobres.

Otra cuestión importante es la utilización de productos regionales en la composición de la merienda. Algunos análisis muestran que la participación de los productores agrícolas locales en las compras de la merienda también es muy pequeña. Se estima que un mayor apoyo técnico orientado a los consejos municipales de alimentación escolar y a los productores locales permitiría, al mismo tiempo, garantizar alimentos más frescos (frutas y verduras obligatorias) y compatibles con las características culturales locales, y una mejora en la renta de los agricultores y la agroindustria de la región.

Se calculó que existen cerca de 35 millones de niños en edad escolar. En caso de que se duplique la actual dotación federal por niño y día, que hoy es de 0,13 reales, el coste suplementario estimado sería de cerca de 909 millones de reales. Esto, sin contar la atención a los hermanos de los alumnos y a la red infantil de enseñanza en los municipios más pobres.

Garantía de seguridad y calidad de los alimentos

Implementar las actividades bajo el principio de la prevención en lugar del principio de la corrección es otro desafío para un programa de garantía de la seguridad de los alimentos en el Brasil. Es necesario dar prioridad a actividades como el control preventivo, la implementación de un sistema de informaciones y vigilancia de la seguridad de los alimentos, la educación de los individuos involucrados en la cadena productiva, la promoción de estudios científicos y de transferencia de tecnología, y los métodos para prevenir riesgos y mejorar la seguridad. También es fundamental que el consumidor disponga de información en la etiqueta sobre el origen del alimento que consume, además de material informativo sobre los riesgos de los productos genéticamente modificados.

A partir del diagnóstico de que el problema del hambre hoy en el Brasil no reside en la falta de disponibilidad de alimentos y sí en el acceso a ellos, discrepamos de la idea de que la producción de alimentos transgénicos pueda ayudar a combatir el hambre en el país. Es preciso, también, controlar la entrada de alimentos transgénicos en el país hasta que haya resultados de investigaciones suficientes que demuestren que estos productos no promueven riesgos para la salud y el medio ambiente.

Programas de educación alimentaria y educación para el consumo

Existen dos problemas asociados a la falta de una dieta equilibrada: la inadecuación cuantitativa (tanto por el exceso como por la carencia de alimentos) y la inadecuación cualitativa. En este sentido, las acciones en el área de la educación alimentaria tienen efectos preventivos importantes, tanto en la lucha contra la desnutrición como contra la obesidad.

El Proyecto Hambre Cero propone una actuación en dos frentes. El primero seria una posición activa por parte del poder público en el sentido de establecer campañas publicitarias y conferencias sobre educación alimentaria y educación para el consumo.

El otro frente seria la creación e implementación de la Norma Brasileña de Comercialización de Alimentos Industrializados, a semejanza de la implementada con éxito a partir de la década de 1980 con el objetivo de promover el amamantamiento materno.

POLÍTICAS LOCALES

El Proyecto Hambre Cero propone también un conjunto de políticas que pueden ser implantadas por los estados y municipios, la mayor

parte de ellas en alianza con la sociedad civil. Se trata básicamente de programas ya en funcionamiento en los municipios con relativo éxito. Algunas propuestas están detalladas según las áreas de residencia (áreas urbanas metropolitanas, áreas urbanas no metropolitanas y áreas rurales), y se destacan sus especificidades.

Programas municipales de seguridad alimentaria

La experiencia ha mostrado la importancia de que exista una secretaría municipal (o un departamento) dedicada al abastecimiento alimentario.

En el ámbito municipal existen diversos organismos, generalmente bajo la estructura de secretarías municipales, que pueden actuar conjuntamente en este campo: secretarías de abastecimiento alimentario (que generalmente actúan en la gestión de los equipamientos); secretarías de agricultura (que actúan en el área rural/agrícola); secretarías de educación (área de la merienda escolar); secretarías de salud (áreas de prevención y lucha contra la desnutrición materno-infantil, por ejemplo); secretarías de asistencia social (que actúan con indigentes, personas y familias con carencia en general); además de áreas como la vigilancia sanitaria.

Una iniciativa urgente es la realización de censos municipales del hambre, para que cada municipio pueda identificar qué sector de la población pasa hambre o está en situación de vulnerabilidad al hambre. Esto podría llevarse a cabo con el apoyo de los órganos locales de salud y de asistencia social, por ejemplo.

Programas locales para las regiones metropolitanas

a) Restaurantes populares

Gran parte de la población que trabaja en áreas metropolitanas consume por lo menos una de sus comidas fuera de casa, generalmente el almuerzo, y necesita disponibilidad, calidad y precios reducidos.

Se propone un programa de restaurantes populares que pueda proporcionar comidas a precio de costo para atender una enorme demanda de trabajadores de baja renta que hoy se alimenta de forma insatisfactoria en las calles.

Diversos estudios muestran que una comida en restaurantes populares podría costar 1,80 reales, si se consideran todos los costos variables y gastos con mano de obra, a partir del ejemplo del costo del Restaurante Popular de Belo Horizonte. No estarían incluidos en este cálculo los gastos de instalación de los restaurantes, alquileres, refor-

mas u otros gastos locales que pueden ser cedidos por el poder público. En caso de que los gastos con personal y manutención de la infraestructura sean cubiertos por los ayuntamientos, gobiernos estatales o entidades de beneficencia, como ocurre hoy, el costo de la comida podría ser próximo a 1,00 reales.

b) Bancos de alimentos

La donación, para organizaciones de beneficencia y población necesitada, de alimentos que de otro modo serían desperdiciados, implica propuestas que van desde la captación de alimentos hasta su distribución. El Proyecto Hambre Cero apoya la propuesta de institucionalización del Estatuto del Buen Samaritano, que se tramita en el Congreso Nacional. El Estatuto del Buen Samaritano facilita la donación de alimentos, desburocratizando el proceso, reduciendo los costos y eliminando responsabilidades indebidas. La aplicación de esa nueva legislación deberá provocar un significativo aumento en el aporte de alimentos puestos a la disposición de las entidades para la alimentación de la población con carencias.

c) Modernización de los equipamientos de abastecimiento

El funcionamiento de tiendas de frutas y verduras con precios unificados, los sistemas de venta ambulante y las compras comunitarias deben ser recolocados como una alternativa viable de abaratamiento de la alimentación en áreas urbanas, ya sean metropolitanas o no.

Para que se puedan viabilizar esas políticas, es necesario también incentivar la creación de centrales de compra y distribución en las periferias de las regiones metropolitanas, que permitan dar apoyo logístico y comercial a la operación de los concesionarios y pequeños vendedores minoristas. Estos a su vez, como contrapartida, tendrían que comercializar a menor precio los alimentos de cesta básica y también otros géneros alimenticios.

d) Nueva relación con las redes de supermercados

Una nueva política para el sector de abastecimiento exige también una nueva relación con las redes de supermercados, para evitar una excesiva concentración en el comercio minorista, y convertirlos en colaboradores en una Política de Seguridad Alimentaria.

Esa alianza con los supermercados es fundamental para la implantación de una Política de Seguridad Alimentaria en los municipios, ya que gran parte de las compras de alimentos de las poblaciones de más baja renta se efectúa mediante ese canal. Programas como los de cupones de alimentos tienden a tener resultados positivos para esos agentes, pues pueden ampliar su clientela. La red minorista es fun-

damental también para la comercialización de productos agrícolas y agroindustriales producidos en las localidades en las que la producción se pretende incentivar por medio de programas de reforma agraria y de desarrollo de la agricultura familiar.

Propuestas locales para áreas urbanas no metropolitanas (ciudades pequeñas y medianas)

a) Bancos de alimentos

Los bancos de alimentos para la población vulnerable al hambre de las ciudades pequeñas y medianas deben tener un funcionamiento semejante al propuesto para las regiones metropolitanas. No obstante, como se trata de una escala de actuación menor, es posible que los productos sean entregados con algún tipo de procesamiento, dando mayor atención al aspecto y a la calidad de los alimentos. Vale recordar también que los donantes de alimentos también serían beneficiados con las ventajas previstas en el Estatuto del Buen Samaritano.

b) Alianza con vendedores minoristas

En las comunidades urbanas pequeñas y medianas también es importante incentivar a los vendedores minoristas locales con el objeto de evitar la concentración excesiva, para que puedan ofrecer precios reducidos y mantener la calidad del producto vendido. Eso es perfectamente posible si hay inversiones en equipamientos y logística de distribución.

La propuesta del Proyecto Hambre Cero es crear una alianza entre grupos de vendedores al por menor (incluyendo feriantes, tiendas y pequeños comercios) y el poder público local para la creación de un sistema de compras en común. El poder público deberá establecer un límite para los precios de los productos de la cesta básica, con un cierto control de los márgenes de comercialización del pequeño comercio minorista.

c) Modernización de los equipamientos de abastecimiento

En las áreas urbanas no metropolitanas (ciudades pequeñas y medianas) la presencia del poder público en el abastecimiento puede ser dinamizada por medio de acciones que incentiven la relación directa del consumidor con los productores agrícolas locales. De esa forma, cabe al poder público organizar e incentivar campañas de consumo y distribución de alimentos producidos regionalmente, del tipo «feria del productor», por ejemplo.

Debido a la acción de las grandes redes intermediarias, es muy común que productos *in natura* hagan un largo paseo y regiones enteras sean abastecidas con alimentos provenientes de áreas distantes.

Lo mismo ocurre en el caso de productos industrializados como la leche, lácteos y carnes. Deben ser, por lo tanto, incentivados y aproximados productores y consumidores de una misma región, creando lazos locales y reforzando los gustos y sabores establecidos en un determinado ambiente.

d) Agricultura urbana

Es necesario revalorizar la conexión entre el abastecimiento y la producción agroalimentaria local en los municipios pequeños y medianos.

Varios tipos de iniciativas municipales pueden estimular programas como ferias del productor y sistemas de entrega a domicilio de productos frescos: cursos de formación para la creación de huertas en las escuelas; el relevamiento de terrenos urbanos sin uso, para ser destinados a la creación de huertas, o su cesión, por tiempo determinado previamente, para personas interesadas y sin empleo o para iniciativas de agricultura urbana; la aplicación de descuentos en los impuestos para terrenos urbanos aprovechados para uso productivo, etcétera.

Políticas para las áreas rurales

a) Apoyo a la agricultura familiar

El Proyecto Hambre Cero propone que los ayuntamientos, los gobiernos estatales y el Gobierno Federal utilicen, siempre que sea posible, su poder de compra derivado de la demanda institucional, para la merienda escolar o para guarderías, hospitales, cuarteles, restaurantes populares, etc., en favor de los agricultores familiares.

Paralelamente a esas iniciativas, otras acciones son necesarias para que sean alcanzados los objetivos de la disminución de los costos y el aumento de la calidad:

- Asistencia técnica: generalmente descuidada por las administraciones públicas, es un aspecto que debe ser fortalecido.
- Acceso al crédito: es necesario una reorientación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) para que alcance efectivamente a los agricultores menos capitalizados. Paralelamente, es importante que los gobiernos estatales y municipales presten su apoyo a las entidades asociativas dedicadas al microcrédito, con la creación de fondos de aval.
- Apoyo a la comercialización, por ejemplo, a partir de la intermediación con empresas interesadas en productos regionales provenientes de la pequeña producción o de la producción

«limpia», o de acciones que permitan poner a disposición de los pequeños productores espacios en los equipamientos de abastecimiento ya tradicionales de las ciudades (ferias y mercados municipales de hortalizas, frutas y verduras con precios unificados, buses de venta ambulante, etc.).

- Infraestructura: es una de las áreas de actuación tradicional de las administraciones municipales, a pesar de que, muchas veces, carece de una clara priorización de los pequeños agricultores en las inversiones realizadas. Puentes, carreteras y caminos rurales, represas, y espacios para almacenamiento y distribución pueden ser construidos a partir de recursos municipales, con costo reducido. Esa es una estrategia importante para aumentar el empleo en las áreas rurales, con el aumento de la oferta de puestos de trabajo.

b) Apoyo a la producción para autoconsumo

El instrumento utilizado en este caso es generalmente la donación, por parte de los ayuntamientos o los gobiernos estatales, de semillas, insumos y herramientas específicas para su uso en huertas y jardines, así como matrices para iniciar la cría de pequeños animales (abejas, conejos, aves, cabras, etc.).

Los ayuntamientos deben también estimular el cultivo en terrenos yermos por medio de programas de huertas comunitarias, así como la comercialización individual o colectiva de esos alimentos en «ferias del productor», como ya se indicó.

Origen de los recursos

Se juzga necesario incluir las políticas contenidas en este documento, juntamente con otras de las áreas de educación, salud y regularización de la propiedad de la tierra, dentro de un presupuesto propio en el nivel federal. Esto se debe a la vulnerabilidad del sistema actual frente a las contingencias, que pueden recortar total o parcialmente determinadas dotaciones según directrices de disminución del gasto público, y también a la dotación insuficiente de recursos.

Actualmente, a excepción de los gastos en educación y reforma agraria, los demás gastos sociales (previsión, salud y asistencia social) se encuentran previstos en el presupuesto de la seguridad social, que tiene como principales fuentes de recursos las contribuciones del Instituto Nacional de Seguridad Social, la contribución sobre el beneficio

líquido de personas jurídicas, el Programa de Integración Social, el Programa de Formación de Patrimonio del Servidor Público, la Contribución para el financiamiento de la seguridad social y la Contribución provisoria sobre la movilización o transmisión de valores, créditos y derechos de naturaleza financiera. Para el año 2002, la propuesta presupuestaria que se encuentra en el Congreso Nacional prevé 164 800 millones de reales para el presupuesto de la seguridad social, incluyendo cerca de 4 200 millones de reales en el Fondo de Asistencia Social, que garantiza recursos para programas de atención a los ancianos, a los niños con carencias y a los deficientes físicos. Si discutimos las fuentes de financiamiento de las políticas propuestas en el Proyecto Hambre Cero dentro del actual modelo de «congelamiento» del gasto público, se acabará en la necesidad de nuevas fuentes o de redistribuir fondos ya existentes. Sin embargo, se verifica que los gastos sociales (excepto la previsión social) de los diversos programas sociales en vigor son del orden de 45 000 millones de reales al año, lo que es más del doble de los recursos necesarios para la implantación del Programa de Tarjeta Alimentación propuesto.

De ese modo, es posible tanto redistribuir parte del presupuesto ya existente como proveer nuevos aportes de recursos adicionales resultantes de un mayor ritmo de crecimiento de la economía, así como de la reducción de los intereses y del pago del servicio de la deuda pública, y también de la mejor gestión de los recursos disponibles, vía reducción del desperdicio y de la corrupción hoy existentes.

El recién creado Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza, estimado en cerca de 4 000 millones de reales anuales, es una de esas nuevas fuentes de recursos, que podrían ser reorientados a financiar los programas aquí propuestos.

Otra fuente son las iniciativas dispersas ya existentes de donaciones por parte de empresas y de personas físicas, que podrán ser redistribuidas de forma coordinada por medio de alianzas entre Gobierno y sociedad civil con el fin de obtener un impacto mayor sobre la reducción del hambre y de la pobreza. Una forma de estimular esas donaciones es la creación de incentivos, como el descuento en el impuesto a la renta, basado en el ejemplo del Fondo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente de São Paulo. Otro camino es el del *marketing* social, con ejemplos como la iniciativa de la Acción de la Ciudadanía-Comité Río, que creó un sitio de Internet donde empresas inscritas donan una cesta de alimentos por cada «clic» efectuado por el visitante; o como el Instituto Ethos de Empresas y Responsabi-

lidad Social, la Fundación Abrinq, el Grupo de Institutos Fundaciones y Empresas, o la Cámara Americana de Comercio, que incentivan la acción social.

La institucionalidad

La versión preliminar del Proyecto Hambre Cero incluyó la propuesta de creación de un ministerio extraordinario para articular las diversas políticas de lucha contra el hambre en las diferentes instancias gubernamentales (federal, estatal y municipal), así como las acciones de entidades de la sociedad civil.

Las sugerencias recibidas durante las discusiones públicas de esa versión preliminar del proyecto impulsaron dos cambios fundamentales en la institucionalidad inicialmente propuesta:

a) como la lucha contra el hambre debe ser parte de una política permanente de seguridad alimentaria, se necesita una configuración institucional que no tenga un carácter temporal, como es el caso de un ministerio extraordinario;

b) dada la complejidad en las articulaciones con la sociedad civil y con la propia máquina gubernamental, el papel de coordinación de una Política de Seguridad Alimentaria tiene que estar directamente vinculado a la Presidencia de la República; de otro modo puede transformarse en una más de las políticas gubernamentales de alcance limitado del ministerio al que estuviere subordinada.

La recuperación de la experiencia del CONSEA se ha señalado como el mejor camino a seguir, propuesta refrendada por el Proyecto Hambre Cero.

El CONSEA representó una novedad en términos de mecanismos de gobernabilidad en el país: representantes del primer escalón del Gobierno Federal y de la sociedad civil discutían propuestas que podrían acelerar el proceso de erradicación de la pobreza y de la miseria. Fueron gestadas y o viabilizadas propuestas de políticas públicas innovadoras, tales como: la descentralización del Programa Nacional de Alimentación Escolar, el Programa Nacional de Generación de Empleo y Renta, la búsqueda de transparencia en la gestión de recursos públicos y la creación del Programa de Emergencia para la Distribución de Alimentos como mecanismo para aprovechar stocks públicos de alimentos a punto de estropearse. Más innovadoras incluso fueron las formas de gestión implementadas en el proceso, con la creación

de múltiples grupos de trabajo mixtos (sociedad civil-Gobierno), que acabaron por consolidar una nueva práctica y cultura de gestión compartida de políticas públicas.

Una de las grandes limitaciones del CONSEA, no obstante, fue que, por definición gubernamental, las decisiones referentes a la política económica continuaron al margen de las discusiones acerca de su impacto sobre la seguridad alimentaria, el hambre y la miseria de la población; es decir, la articulación se limitaba a los ministerios del área social, y muchas veces el CONSEA quedó reducido a un mecanismo más de presión para garantizar recursos para políticas y programas sociales. De este modo, la decisión de transformar la lucha contra el hambre y la miseria en una prioridad no fue adoptada por el área económica, que continuó aceptando las prescripciones de los organismos financieros internacionales,

Cuadro 1.1 : Síntesis de las estimaciones de costos y origen de los recursos de los programas específicos del Proyecto Hambre Cero

Programas	Implantación	Público beneficiado (en miles de personas)	Costo total (en miles de reales por año)	Fuente de Recursos
Estímulo a la producción para autoconsumo	Federal, municipal	6 370	a)	Programas de política agrícola y recursos municipales
Tarjeta Alimentación	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	44 043	19 961 242	Tesoro, Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza y Fondo de Asistencia Social
Cesta básica de emergencia	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	No estimado	b)	Tesoro, Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza y Fondo de Asistencia Social
Lucha contra la desnutrición infantil y materna	Federal, municipal	2 507	a)	Presupuesto de la salud y ayuntamientos
Seguridad y calidad de los alimentos	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	Toda la población	a)	Presupuesto de la salud y del Ministerio de Agricultura y apoyo privado
Educación alimentaria	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	Toda la población	a)	Presupuesto de la educación y de la salud en los tres niveles de gobierno y apoyo privado

(a) Datos no disponibles, pues los costos están contemplados en los presupuestos de las esferas de gobierno respectivas.
(b) Los costos están incluidos en el Programa Tarjeta Alimentación.
Nota: Las personas y familias pueden ser atendidas por más de un programa. Por lo tanto, los números de esta tabla no deben ser totalizados.
Fuente: Cuadros especiales de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999 y Censo de la Población de 1996, IBGE.

independientemente del impacto que pudiesen tener sobre el agravamiento de la exclusión social, el hambre y la desnutrición.

Se recomienda que las decisiones tomadas en el CONSEA y asumidas por el presidente de la República sean implementadas bajo la coordinación de una autoridad con mandato gubernamental. En ese caso, se sugiere que ese trabajo sea desarrollado por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, articulándose con los demás ministerios y agencias gubernamentales.

Considerando que existen diferentes funciones que deben ejercer en el Consejo los integrantes del Gobierno y los representante de organizaciones no gubernamentales, sería importante promover la constitución de dos secretarías ejecutivas. En una primera serían efectuadas las articulaciones en los diferentes órganos de gobierno, mientras que la otra cuidaría de la interlocución con entidades no gubernamentales. Esa propuesta de alianza entre Gobierno y sociedad civil permite la gestión con participación popular y abre un canal para la implementación de demandas surgidas de las diversas organizaciones populares.

6. HAMBRE CERO:
PRINCIPALES LECCIONES[1]

Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
Santiago (Chile)

INTRODUCCIÓN

El lanzamiento del Programa Hambre Cero, en enero de 2003, por parte del recién electo presidente Luiz Inácio Lula Da Silva, despertó la conciencia nacional brasileña sobre la contradicción de que millones de familias aún no tengan suficientes alimentos, en un país donde estos abundan y donde existe un *boom* del sector exportador agropecuario. El compromiso del presidente de erradicar el hambre caló en la conciencia nacional de manera notable y obtuvo un apoyo masivo de la población.

En diciembre de 2002, poco tiempo después de tomar posesión, el presidente electo solicitó al director general de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) colaboración para constituir un equipo multiagencial con personal de la FAO, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que trabajaría conjuntamente con un equipo nacional en la revisión del diseño y de los componentes propuestos para el Programa Hambre Cero. Fue un ejercicio muy enriquecedor para todos los involucrados, y culminó con un respaldo general a los objetivos y al contenido del programa; pero sobre todo, llamó la atención sobre los grandes desafíos —especialmente los de naturaleza institucional— que se enfrentarían durante su implementación. El informe[2] del equipo subrayaba: «Uno de los principales problemas que enfrentará el nuevo Gobierno será el de cómo reconciliar las grandes expectativas de la población por disfrutar de resultados inmediatos con una gran cobertura, con la necesidad de

1. Documento de trabajo de la FAO presentado en la videoconferencia entre Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, el Perú y Venezuela, celebrada el 14 de agosto de 2006.

2. FAO, BID, BM, 2002.

asegurar calidad, evitar la continuidad de una cultura de dependencia y minimizar los efectos secundarios no deseados».

La determinación del presidente Lula de ponerle fin al hambre en el Brasil durante su período de Gobierno, reflejada en las metas del Programa Hambre Cero, despertó un gran interés internacional. Sobre todo en los países en desarrollo, que han implementado esfuerzos por alcanzar el objetivo establecido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 de reducir a la mitad el número de personas subnutridas en el mundo para el año 2015, posteriormente fijado como el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de disminuir a la mitad la pobreza y el hambre para 2015. Este interés internacional se ha visto reforzado por las iniciativas del presidente Lula, en conjunto con los jefes de Estado de Francia, Chile y España, durante el encuentro de los líderes mundiales por una Acción contra el hambre y la pobreza, que tuvo lugar en la sede de la ONU en Nueva York en septiembre de 2004 y en la cual participaron más de 100 gobiernos. En el contexto de esa iniciativa global, los presidentes del Brasil y de Guatemala lanzaron en octubre de 2005 una iniciativa para erradicar el hambre en América Latina y el Caribe hasta el año 2025, la cual fue respaldada por los 29 países presentes en la 29ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, celebrada en Caracas en abril de 2006.

A través de su Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, la FAO coopera con más de 100 países en desarrollo en el diseño e implementación de programas que contribuyan a alcanzar la meta establecida en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Muchos de esos países, inspirados en parte por el liderazgo del presidente Lula, trabajan en el diseño e implementación de programas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional con el propósito de alcanzar esta meta. Esos países están muy interesados en aprender de la experiencia brasileña y, en la medida de lo posible, beneficiarse de la cooperación técnica del Brasil.

Ese interés es particularmente evidente en América Latina y el Caribe. Por eso la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe ha auspiciado una videoconferencia con los líderes de los programas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, el Perú y Venezuela. Un breve balance sobre la evolución y las principales lecciones del Programa Hambre Cero ha sido preparado, con el fin de servir de base a la videoconferencia, por un equipo de la FAO que ha acompañado la implantación

del programa desde su inicio[3]. Este balance se basa en la revisión de documentos en los que se analiza la evolución del Programa Hambre Cero y de evaluaciones del desempeño y el impacto de sus principales componentes. Para su redacción también se han realizado un gran número de entrevistas con personas clave involucradas y relacionadas con la erradicación del hambre y la pobreza en el país.

A pesar de haber sido preparado específicamente para esta videoconferencia, este documento estará disponible en los sitios de Internet de la FAO para todas las instituciones interesadas que trabajen con programas de seguridad alimentaria y nutricional en otros países.

Una versión ampliada del documento será preparada por el equipo de la FAO para servir como base para las discusiones con las nuevas autoridades en el período postelectoral, y analizar cómo la FAO puede contribuir mejor al futuro de los programas relacionados con la seguridad alimentaria.

Hambre Cero

Hambre Cero es un concepto en evolución. En 2003 fue descrito como

> un programa creado para luchar contra el hambre y sus causas estructurales, que perpetúan la exclusión social. En otras palabras, el Programa Hambre Cero fue creado para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de todos los brasileños y brasileñas. Seguridad alimentaria es algo más que acabar con el hambre hoy. Significa garantizar que todas las familias puedan alimentarse por sus propios medios, con dignidad, con regularidad, y en la cantidad y calidad necesarias para mantener su salud física y mental. El programa está constituido por un conjunto de políticas públicas que involucran a los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. En el caso del Gobierno Federal, compromete a todos los ministerios [4].

Más recientemente, en 2005, el Programa Hambre Cero fue descrito como

> una estrategia del Gobierno Federal para asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada, que otorga prioridad a las personas con

3. Integrado por Benjamin Davis, Andrew MacMillan, Alberta Mascaretti y Fernando Soto Baquero.
4. Frei Betto, 2004.

dificultades de acceso a los alimentos. Esta iniciativa se inserta en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, y contribuye a la erradicación de la extrema pobreza y a la conquista de derechos de ciudadanía por parte de la población más vulnerable al hambre[5].

En términos prácticos, el Programa Hambre Cero consiste en un conjunto de más de 30 programas complementarios, orientados a combatir las causas inmediatas y subyacentes del hambre y la inseguridad alimentaria, implementados por el Gobierno Federal o con su apoyo. Con estos programas, entre otros, el Brasil pretende cumplir con su compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no solamente la primera meta, relacionada con la reducción del hambre y la pobreza, sino también con las metas referentes a la educación, la salud, el medio ambiente y la igualdad de género. La coordinación del programa está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), que asumió esa responsabilidad en 2004, tras la disolución del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria (MESA). Algunos programas son implementados directamente por el MDS, que a su vez también participa en otros programas ejecutados por otros ministerios o entidades, con aporte de recursos de sus propios presupuestos y de otras fuentes de financiamiento no presupuestario.

Los principales programas, en términos de inversión, número de beneficiarios y visibilidad, son:

- Programa Bolsa Familia: un programa de transferencia de renta, dirigido a las familias pobres y condicionado a la asistencia de los niños a la escuela y al control de la salud.
- Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que garantiza alimentación escolar a los niños de guarderías y escuelas primarias públicas.
- Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), que brinda acceso a servicios técnicos y de crédito a agricultores familiares.
- Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA), que promueve la compra de alimentos de pequeños agricultores, para abastecer localmente a instituciones de la red de protección social.

5. MDS, 2005.

- Programa de Construcción de Cisternas, destinado a recolectar y almacenar agua de lluvia para uso doméstico en el semiárido de la región Nordeste del país.

Existen otros programas que implican la distribución de alimentos a las poblaciones vulnerables a través de redes de protección social, restaurantes populares, bancos de alimentos, agricultura urbana, distribución de vitamina A y de hierro, educación nutricional, monitoreo de la nutrición y la salud e incentivos fiscales para empresas que realicen inversiones en el mantenimiento de restaurantes para sus trabajadores.

Además de su papel en la coordinación de estos programas, el MDS es directamente responsable de la gestión del Programa Bolsa Familia, así como de otros programas de protección social. Ha desarrollado el Registro Único de beneficiarios como un instrumento clave para la selección de los participantes de Bolsa Familia. El ministerio es también responsable de acciones de monitoreo y evaluación.

El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), restablecido en 2003, reúne a todos los ministerios involucrados, así como a representantes de la sociedad civil involucrados en la seguridad alimentaria y nutricional, para asesorar al Gobierno en la formulación de políticas y programas. Los CONSEA también existen en los estados y en los municipios. En la Presidencia de la República ha sido creado también un Grupo de Trabajo interministerial sobre Hambre Cero, para contribuir a la coordinación multisectorial en el Gobierno Federal.

El financiamiento de las actividades relacionadas con el Programa Hambre Cero ha aumentado significativamente desde su lanzamiento. El total de las inversiones del Gobierno Federal mediante los presupuestos del MESA/MDS y de otros ministerios aumentó de 4 900 millones de reales brasileños en 2003 (1 637 millones de dólares estadounidenses), a 11 600 millones de reales en 2006 (5 463 millones de dólares). Adicionalmente, el total de recursos disponibles para crédito rural aumentó significativamente, de 3 800 millones de reales (1 269 millones de dólares), a 9 000 millones de reales (4 500 millones de dólares). A ello habría que agregar las inversiones adicionales efectuadas por autoridades estatales y municipales, por organizaciones de la sociedad civil y por el sector privado.

Evolución y logros

Fueron muchos los esfuerzos realizados para aliviar el problema del hambre a lo largo de los años por parte de grupos religiosos, ONG y autoridades locales. Varios gobiernos introdujeron programas destinados a crear mejores condiciones de vida para la población pobre. A pesar de todo, el hambre y la inseguridad alimentaria aún afectan la vida de muchos brasileños, lo que les impide contribuir a la prosperidad general del país y a su vez beneficiarse de ella. Con el lanzamiento del Programa Hambre Cero, el Gobierno Federal aprovechó las experiencias anteriores, pero admitió la responsabilidad del Estado en garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de todos los brasileños. La mejora en la seguridad alimentaria pasó a formar parte de un conjunto de derechos sociales que, articulados e integrados en sistemas de redes, contribuyen a la emancipación de los pobres, y a establecer condiciones para que les permitan conquistar sus derechos como ciudadanos brasileños. Al crear el MESA en 2003 y al año siguiente el MDS, en el que fueron integrados todos los programas de asistencia, y al restablecer el CONSEA y estimular su organización también en el nivel local, se pretendió crear un canal institucional a través del cual construir una alianza entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria.

Establecer una meta ambiciosa —asegurar que, al final de su período de Gobierno, todos los brasileños tuvieran tres comidas al día— fue fundamental para garantizar una acción rápida y con amplia cobertura. Sin embargo, esto creó la expectativa de que el problema de la inseguridad alimentaria, que tiene profundas raíces históricas, podía ser resuelto de la noche a la mañana.

Fueron inmensas las dificultades que encontró el nuevo Gobierno para crear y poner en marcha nuevas instituciones capaces de generar un programa integral que pudiese enfrentar todas las dimensiones del problema de la inseguridad alimentaria en cada rincón del país, y brindar respuestas a las necesidades de las comunidades más marginalizadas. Estas dificultades fueron aún más complejas debido a la ausencia de un marco legal y de procedimientos para implementar las acciones. En el primer año del Programa Hambre Cero se alcanzaron muchos resultados, especialmente en la región Nordeste del país, escogida como prioritaria para iniciar el Programa Tarjeta Alimentación (que después sería incorporado al Programa Bolsa Familia), para

la construcción de cisternas de almacenamiento de agua y la puesta en marcha de programas de alfabetización de adultos. Sin embargo, y a pesar de obtener logros en un corto tiempo, estos fueron considerados insuficientes en relación con las expectativas de la población y se recibieron consecuentes reclamos y críticas de los medios.

El Gobierno mostró su audacia al reestructurar el programa a comienzos de 2004; mantuvo vigentes los objetivos originales y la determinación de alcanzarlos en el corto plazo, pero introdujo ajustes en su estrategia. Los cambios efectuados, que culminaron con la creación del MDS, reforzaron las acciones que se habían llevado a cabo y ampliaron la escala del programa de transferencia de renta —Programa Bolsa Familia—, como resultado de la unificación del Programa Tarjeta Alimentación con otros programas similares. También se avanzó en una dinámica de integración de las diversas áreas sociales del Gobierno Federal, principalmente en relación con el carácter transversal e intersectorial de las acciones. Algunos de los componentes estructurales del Programa Hambre Cero (alfabetización, reforma agraria, etc.) han continuado en expansión bajo la responsabilidad de otros ministerios.

Por medio del conjunto de programas que constituyen el Hambre Cero, el Gobierno ha podido reforzar de forma sustancial las tendencias a largo plazo de la mejora de los indicadores nutricionales y de seguridad alimentaria en el país y está próximo a alcanzar la meta original a corto plazo establecida en el proyecto. También ha habido progresos en la creación de un marco institucional y de capacidades que permitan abordar las causas estructurales subyacentes a la inseguridad alimentaria.

Todavía es necesario tiempo para mejorar la eficiencia, la focalización, el impacto y la sustentabilidad de los programas. Sin embargo, es extraordinario lo que el Brasil ha alcanzado durante los últimos tres años y medio, con la construcción de un programa sobre la base de programas anteriores, pero ampliando su envergadura y alcance, aumentando sus recursos y agregando nuevos componentes. La situación actual, a mediados de 2006, es (véase Cuadro 1):

- Un total de 11,1 millones de familias pobres en todo el Brasil —cerca de 45 millones de personas, el 25 % de la población del país— reciben a través del Programa Bolsa Familia una transferencia de ingreso de alrededor de 60 reales mensuales. La transferencia se entrega a las madres para asegurar que todos los miembros de la familia tengan lo suficiente para comer. Al-

rededor del 73 % de los beneficiarios están en el quintil de más baja renta de la población y un 94 % pertenecen a los dos quintiles de menores ingresos[6]. Las transferencias han aumentado, en promedio, en un 21 % los ingresos de sus beneficiarios.

- Estudios recientes realizados por el MDS muestran que los beneficiarios del Bolsa Familia gastan alrededor del 76 % de la transferencia en compra de alimentos y que un gran número de familias ha mejorado la frecuencia de las comidas y su contenido nutricional. Por otro lado, comparando las familias que no reciben con las que sí reciben el Bolsa Familia, se encontraron evidencias de que las familias que lo reciben tienen un 62 % menos de probabilidad de que sus bebés de 6 a 11 meses sufran desnutrición crónica. Estos indicadores permiten concluir que el programa tiene un importante impacto nutricional como factor de protección contra la desnutrición crónica[7].
- Parece evidente que el aumento sustancial en el flujo de recursos del Programa Bolsa Familia hacia las comunidades pobres puede inducir el crecimiento económico en el ámbito local, justamente donde es más necesario.
- Todos los niños niñas y adolescentes brasileños que estudian en las escuelas públicas —un total de 36,3 millones— han mejorado su acceso a una ración diaria de alimentos nutritivos en su guardería, centro de preescolar o escuela primaria. Se duplicaron los recursos financieros asignados a cada participante del PNAE, lo que amplió las oportunidades de mejorar la calidad de la alimentación. Se han hecho algunos esfuerzos con el propósito de que la alimentación escolar se ofrezca con productos comprados localmente a pequeños agricultores y de incorporar la educación nutricional al currículo de la enseñanza básica, y se ha dado especial atención a las necesidades de la dieta alimentaria de las poblaciones indígenas y *quilombolas*, respetando sus hábitos alimentarios.
- El rápido crecimiento del PRONAF y la combinación de una significativa participación de agricultores en la gestión del programa, junto con el fortalecimiento de la asistencia técnica y el rápido crecimiento del crédito, están contribuyendo a un

6. Castañeda, 2005.
7. Monteiro, 2006.

importante aumento de la producción y de los ingresos de las unidades familiares rurales, de acuerdo con estudios recientes, también a la dinamización del crecimiento de las economías locales[8]. Alrededor de 2 millones de pequeños productores agrícolas, incluidos beneficiarios de la reforma agraria, han tenido acceso al crédito; más de 700 000 lo recibieron por primera vez en su vida. Los recursos canalizados a través del crédito han aumentado rápidamente a partir de 2003, superando los 9 000 millones de reales (4 500 millones de dólares) en 2006, con un significativo aporte de recursos extrapresupuestarios. También fue modificado el objetivo y ampliada la escala de los seguros agrícolas para la agricultura familiar.

- Los pequeños agricultores también han sido beneficiados por la rápida expansión de los programas de compras de sus productos, que realiza la Compañía Nacional de Abastecimiento con el fin de satisfacer las necesidades de los programas alimentarios de emergencia, lo que favorece tanto a los productores como a los consumidores de bajos ingresos.
- Desde 2003, alrededor de 150 000 familias que residen en zonas afectadas constantemente por sequías construyeron cisternas para almacenamiento de agua de lluvia, mediante un programa promovido por el Gobierno Federal y ejecutado por la red de ONG Articulación del Semiárido y parcialmente financiado con donaciones privadas. El acceso a agua limpia contribuyó a la mejora de la nutrición y a la reducción de la mortalidad infantil, liberando fuerza de trabajo al reducir el tiempo gastado en la recolección de agua, y disminuyó la dependencia económica y política de la población respecto a los proveedores de agua.
- Se implementaron programas urbanos orientados a mejorar los patrones nutricionales entre los más necesitados, a través de alianzas con autoridades locales, ONG y entidades del sector privado, que incluyen restaurantes populares subsidiados, cocinas comunitarias, bancos de alimentos y proyectos de agricultura urbana.
- Se han distribuido alimentos, cuando se ha considerado necesario, entre familias afectadas por situaciones de emergencia o indigencia, incluyendo población acampada que se reclama el acceso a la tierra.

8. Mattei, 2005.

Cuadro 6.1: Recursos invertidos en el Programa Hambre Cero en 2003-2006 y número de beneficiarios

Programas	2003		2006	
	Presupuesto (en millones de dólares)	Beneficiarios (en millones de personas)	Presupuesto (en millones de dólares)	Beneficiarios (en millones de personas)
Bolsa Familia	1 122	3,6 (familias)	4 162	11,1 (familias)
Alimentación Escolar	318	37,3 (alumnos)	656	36,3 (alumnos)
Compra de alimentos de pequeños productores	72	0,05 (productores)	310	0,1 (productores)
Cisternas	8	0,03 (familias)	35	0,08 (familias) (1)
Programas Urbanos (2)	2	n. a.	26	n. a.
Otros (3)	115	n. a.	274	n. a.
TOTAL	**1 637**		**5 463**	
Crédito a pequeños productores	1 269	0,9 (productores)	4 500	2,0 (productores)

(1) Total acumulado 2003-2006: 150 000 familias.
(2) Agricultura urbana, banco de alimentos, restaurantes populares, cocinas comunitarias.
(3) Cestas de alimentos, educación nutricional, distribución de vitamina A y de hierro, consorcios intermunicipales, etc.
Fuente: MDA: (incluye recursos disponibles para crédito rural).

Más allá del alcance formal del Proyecto Hambre Cero, y sin financiamiento del Gobierno Federal, ha surgido una gran variedad de iniciativas que están contribuyendo a lograr una mejor situación nutricional en el Brasil y a crear las bases para una seguridad alimentaria sostenible. A comienzos de 2003, la capacidad gubernamental se vio sobrepasada por un enorme volumen de donaciones de alimentos y otros bienes provenientes de empresas, organizaciones de la sociedad civil y personas físicas. El sector privado se ha mostrado particularmente activo en promover, financiar y administrar una red de bancos de alimentos que se expande rápidamente en las ciudades más importantes del Brasil. Organizaciones y movimientos de la sociedad civil están influyendo en la formulación y gestión de políticas y llamando la atención sobre las desigualdades de la sociedad brasileña, especialmente en relación con la distribución de la tierra, y sobre diversos problemas ambientales, incluyendo la deforestación de la selva amazónica por la expansión del monocultivo y los riesgos asociados a la utilización de organismos genéticamente modificados, además de generar conciencia pública sobre los derechos humanos, incluyendo el derecho humano a una alimentación adecuada.

Una iniciativa de la sociedad civil que merece destacarse ha sido la distribución de material educativo sobre nutrición mediante millones de folletos para las escuelas primarias de todo el país. Este programa es particularmente importante, dada la enorme controversia existente en el Brasil en relación con la propaganda de la industria de alimentos y bebidas, que influencia los hábitos alimentarios, especialmente de la población más joven.

El sistema descentralizado de Gobierno del Brasil implica que cada uno de los 5 568 municipios tiene una gran autonomía, con lo que la capacidad del Gobierno Federal de ejecutar programas de escala nacional es relativamente limitada, lo que obliga a negociar las formas en que son implementadas las políticas federales en los niveles locales. Esto comporta dos implicaciones relevantes para el Programa Hambre Cero. La primera es que de un municipio a otro varían mucho la cobertura y la velocidad con que los programas son ejecutados. La segunda, que se requieren esfuerzos para alcanzar el compromiso local y las capacidades para asegurar que los programas sean adecuadamente implementados.

A partir de 2003 fue fortalecida la institucionalidad orientada a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria:

- La recreación del CONSEA en el ámbito nacional y local estableció un foro en el cual todos los actores clave del Gobierno y de la sociedad civil pueden tratar de manera conjunta las cuestiones relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional. El CONSEA nacional ha contribuido al establecimiento de directrices de políticas alimentarias y nutricionales, al diseño de programas, a la negociación con éxito de mayores volúmenes de recursos presupuestarios y al mantenimiento de las prioridades y el buen funcionamiento de los programas. Sin embargo, con importantes excepciones, los CONSEA de los niveles estatal y municipal necesitan ser consolidados.
- El establecimiento en 2004 de un ministerio permanente a cargo de la seguridad alimentaria —el MDS— y la unificación de los principales programas de transferencia de ingresos permitieron la creación, expansión y mejora progresiva de la gestión del Registro Único de la seguridad social. Esto amplió las opciones para mejorar la eficiencia y reducir costos de transacción, tanto para el Gobierno como para los participantes. El Registro actualmente ofrece una plataforma valiosa para diseñar y focalizar iniciativas complementarias para la seguridad

alimentaria y la reducción de la pobreza.

- La inminente aprobación, en el Senado Federal, del proyecto de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que garantizará el derecho de todos los brasileños a la alimentación adecuada, proporciona la base legal para la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional destinado a asegurar el ejercicio de esos derechos.
- La promulgación de una ley para la agricultura familiar, que reconoce su importancia económica (el sector contribuye con un 40 % del PIB agropecuario) y establece políticas públicas para facilitar su acceso al crédito, a la asistencia técnica, al seguro agrícola y a la comercialización de sus productos.
- Un Grupo de Trabajo interministerial del Programa Hambre Cero fue creado por la Cámara de Políticas Sociales de la Casa Civil de la Presidencia de la República, para reforzar el carácter transversal y la colaboración multisectorial en la implementación de los programas.
- Una secretaría especializada y un sistema de monitoreo y evaluación fueron creados en el MDS, y se han realizado diversas evaluaciones independientes que se traducen en mejoras paulatinas en la focalización y en la gestión de los programas. Ese sistema se articulará con el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional, implementado por el Ministerio de Salud y diseñado para monitorear la situación nutricional de toda la población brasileña.

Muchos de estos resultados concretos todavía no son reconocidos por los formadores de opinión del Brasil. Aún estando documentados por medio de diversos estudios y publicaciones gubernamentales, existe una amplia incomprensión sobre el continuo crecimiento de los programas de seguridad alimentaria y nutricional del Gobierno Federal y una percepción de que todo se concentra en una única iniciativa: el Programa Bolsa Familia.

La prensa ha prestado mucha atención al Programa Hambre Cero, con frecuentes espacios en la televisión y en los periódicos para referirse a los aspectos más controvertidos de la estrategia. Eso ha influido en la percepción de la opinión pública sobre lo que se pueden considerar sus fortalezas y debilidades, y esa vigilancia de la prensa ha contribuido a corregir y mejorar la implementación de los programas. Sin embargo,

algunas veces ha sido injusta en la valoración de todo lo que se ha sido realizado para mejorar la seguridad alimentaria de todos los brasileños.

Más allá de los resultados obtenidos dentro del Brasil, el compromiso del Gobierno de erradicar el hambre y la inseguridad alimentaria, expresado en el Programa Hambre Cero, ha producido efectos de largo alcance en muchos otros países, no solamente en América Latina, sino también en África y en Asia. El liderazgo internacional del presidente Luiz Inácio Lula da Silva ha inspirado a otros jefes de Estado a seguir el ejemplo del Brasil en el diseño, financiamiento e implementación de programas nacionales de seguridad alimentaria, pero pocos han progresado tanto como lo ha hecho el programa brasileño. El Brasil ha ejercido un papel cada vez más activo y articulado en las reuniones internacionales relacionadas con cuestiones de seguridad alimentaria, incluyendo aquellas que abordan el derecho humano a una alimentación adecuada y a la reforma agraria. Además, crecen las expectativas de que el apoyo a programas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional se torne un componente cada vez más importante de la cooperación técnica bilateral del Brasil, especialmente en los países de habla portuguesa, pero también en Haití, Bolivia, el Perú y el Paraguay. Los países que apoyaron la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025 en la Conferencia Regional de la FAO celebrada en Caracas en abril de 2006, están interesados en extraer lecciones de la experiencia brasileña con el Programa Hambre Cero. Otros países verían con agrado la ampliación de la cooperación técnica brasileña en el diseño e implementación de programas. Sin embargo, el sistema formal de cooperación todavía no es adecuado para responder a estas demandas.

Principales lecciones

Muchas lecciones, relevantes para otros países, pueden extraerse de la experiencia brasileña, una vez adaptadas a las condiciones locales. Estas lecciones son también relevantes para las organizaciones internacionales comprometidas con la erradicación del hambre, como la FAO. Entre otras cuestiones, estas lecciones se refieren a:

- El crecimiento agrícola, especialmente basado en el dinamismo del sector de la gran empresa comercial agrícola, no resulta automáticamente en la reducción del hambre y puede incluso exacerbarla, como consecuencia de la competencia imperfec-

ta de los mercados (financieros y de bienes y servicios) y la tendencia a la concentración de la tierra. El crecimiento económico tampoco resulta necesariamente en una reducción proporcional de la pobreza y el hambre, especialmente en economías con una distribución muy desigual de la renta. La primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio solo podrá ser alcanzada por medio de programas específicos que aborden directamente las causas subyacentes del hambre y de la pobreza. Los progresos que se logren en la reducción del hambre y en la mejora de la seguridad alimentaria se reflejarán en una reducción acelerada de la pobreza extrema y generarán sus propios retornos de beneficios económicos.

- Un fuerte y sostenible compromiso político, preferentemente multipartidario, y que cuente con amplio apoyo popular, para adoptar la erradicación del hambre como un objetivo nacional, es fundamental para superar las resistencias de los que tienen interés en perpetuar el clientelismo y el paternalismo. Plasmar ese compromiso en leyes y políticas públicas garantizará su continuidad, independientemente de quién esté al frente del Gobierno.
- La audacia y la determinación al establecer objetivos es fundamental, a pesar de los riesgos de conseguir una baja aceptación inicial debido a las altas expectativas que se generan. Cualquier objetivo que limite el derecho de todos los ciudadanos a acceder a una alimentación digna en un período relativamente corto es inadecuado para la acción de movilización en la escala requerida para sustentar la determinación de erradicar el hambre de forma permanente.
- La importancia de una actuación lo más rápida posible para ampliar la capacidad de producción y/o adquisición de alimentos de toda la población que está en situación de inseguridad alimentaria, y al mismo tiempo establecer instituciones, políticas y programas que enfrenten las causas complejas de su vulnerabilidad en relación con el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria, respetando los derechos y la dignidad de todos. Este enfoque de doble vía es consistente con las recomendaciones de la FAO al respecto.
- Es necesario adoptar un enfoque multisectorial para la seguridad alimentaria, asegurado por el establecimiento de

convenios institucionales que conduzcan a un compromiso total y coordinado de todas las entidades relacionadas con la producción, la calidad y el consumo de alimentos, además de otras cuestiones relacionadas con la salud, la nutrición y la educación, y con una definición clara de sus responsabilidades. La coordinación es más efectiva cuando una parte importante de los recursos públicos se canaliza mediante una agencia pública líder.

- La sociedad civil puede jugar un papel vital en el diseño y en la implementación de programas, especialmente mediante su compromiso en la creación y en el fortalecimiento de instituciones tales como el CONSEA o de alianzas nacionales contra el hambre, que puedan apoyar las relaciones entre el Gobierno y la sociedad civil en los niveles nacional y local. Abrir espacios y estimular con financiamiento el compromiso de la sociedad civil y del sector privado, para que contribuyan a la erradicación del hambre y la seguridad alimentaria.
- En el diseño de programas es de gran utilidad distinguir entre las necesidades y las oportunidades para mejorar la seguridad alimentaria en las áreas rurales, urbanas y metropolitanas, y elaborar programas específicos para cada una de esas distintas realidades.
- Es importante el reconocimiento de que los programas de seguridad alimentaria en gran escala están en constante construcción, y por consiguiente necesitan ajustes en el curso de su ejecución. Para viabilizar ese proceso de ajustes es indispensable implementar, desde sus inicios, sistemas de monitoreo y de evaluación diseñados para generar un flujo continuo de información confiable sobre el desempeño y el impacto de los programas, utilizando indicadores relevantes para perfeccionar su gestión.
- Se necesitan inversiones sustanciales en un sistema de administración de los programas que, incluyendo un catastro único, permita identificar a los beneficiarios de los programas, y asegurar la transparencia en el manejo de los recursos y el perfeccionamiento paulatino del proceso de selección.
- Es necesario resaltar que los programas de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza a gran escala pueden ser fiscalmente sostenibles, aun en países con menor desarrollo

económico que el Brasil. En 2006 el costo del Programa Bolsa Familia alcanzó solamente el 1,0 % del Presupuesto Nacional y el 0,4 % del PIB estimado[9]. El costo anual por participante fue de aproximadamente 0,25 dólares al día, y el programa de merienda escolar costó solamente 0,10 dólares al día por cada niño. Existen cada vez más evidencias de que los principales componentes del Programa Hambre Cero están comenzando a generar beneficios económicos y que, por lo tanto, no deberían considerarse solamente como gastos en protección social, sino también como inversiones viables.

Es importante recordar que el Programa Hambre Cero es aún joven, y es temprano para evaluar el alcance total de su impacto sobre la sociedad brasileña. Esto solo será posible con el correr del tiempo, cuando los niños y niñas hasta ahora afectados física y mentalmente desde su nacimiento por la mala nutrición comiencen a frecuentar la escuela; cuando aquellos que abandonaron la educación y tenían restringida su capacidad de aprender por causa del hambre entren en el mercado de trabajo; y cuando los adultos encuentren mejores perspectivas de obtener un empleo. Tampoco sabremos durante algún tiempo cuáles serán los impactos económicos totales del programa; especialmente el impacto resultante del estímulo provocado por la transferencia de recursos hacia comunidades pobres, por traducir la necesidad de alimentación en una demanda real y por la mayor capacidad de aprendizaje y de trabajo de los beneficiarios. Nuestra expectativa, basada en la experiencia de otros países, es que la transferencia de ingresos del Programa Bolsa Familia no solamente resultará en una mejora en la nutrición, la salud y la productividad, sino también en inversiones de pequeña escala pero significativas en la producción, lo que reducirá la vulnerabilidad de las familias y las protegerá de la pérdida de activos. También es de esperar —aunque esto sea todavía una expectativa— que el crecimiento económico resultante pueda generar ingresos fiscales que proporcionarían un retorno razonable de la inversión original.

El Programa Hambre Cero suscita todavía muchas discusiones en el Brasil, al punto de que muchas de ellas han tendido a distraer la atención sobre el reconocimiento de los importantes resultados alcan-

9. «Resultado Primário do Governo Federal, Capítulo IV: Despesas», sitio de Internet del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.

zados. Tres cuestiones actualmente en debate son:

- La medida en la cual los condicionantes y el control social en el nivel local deben ser acoplados a la transferencia de ingresos del Programa Bolsa Familia, para asegurar que también logre alcanzar metas en el campo nutricional.
- El riesgo de crear dependencia en el largo plazo.
- El énfasis prestado a las causas subyacentes del hambre frente al logro de mejoras a corto plazo en la nutrición.

En relación con la primera cuestión, lo que parece importante no es solamente qué tipo de condicionantes son impuestos o no, sino que también es necesaria una mejora en la calidad de los servicios, especialmente en las áreas de la salud y la educación, incluyendo programas de capacitación de jóvenes y adultos que sean accesibles para los pobres. También es posible que, con la expansión de los programas de educación nutricional, a través de los grandes medios de comunicación masiva, sea posible alcanzar no solamente a los beneficiarios directos del Programa Bolsa Familia, sino a todos los brasileños. El foco debe estar en una alimentación y un estilo de vida saludables, abordando simultáneamente la malnutrición relacionada tanto con la inseguridad alimentaria como con la obesidad, para contrarrestar el impacto de la publicidad masiva que promueve hábitos alimentarios inadecuados, particularmente entre los niños.

En relación con la segunda cuestión, parece muy evidente —especialmente para una madre enfrentada a la realidad de no ser capaz de alimentar a sus hijos— que nada puede inducir a una mayor dependencia o desafiar más la dignidad humana que una amenaza constante al acceso seguro a una alimentación adecuada. Esto no quiere decir que no sea necesario diseñar estrategias de salida del Programa Hambre Cero, a partir de la construcción de una mayor autoconfianza y respeto. Pero cualquier movimiento en la dirección de reducir las transferencias de ingresos antes de que los participantes hayan alcanzado una verdadera capacidad para satisfacer sus necesidades fundamentales de alimentos de forma sostenible sería evidentemente un retroceso.

La tercera cuestión se relaciona con el problema de cómo abordar las causas fundamentales del hambre, a través de políticas que promuevan un cambio estructural, como es el clásico caso de la reforma agraria, para beneficiar a la población rural sin acceso a la tierra. Podría argumentarse que esto tiene que ver con una cuestión de plazos y re-

cursos, tomando en cuenta que los cambios estructurales requieren mayores inversiones e instrumentos más complejos. Mientras tanto, parece haber evidentes ventajas en diseñar programas que, siempre que sean factibles desde el punto de vista institucional y fiscal, anticipen la necesidad de crear condiciones que reduzcan el riesgo de una dependencia de las transferencias de ingresos en el largo plazo. Estas transferencias, por sí mismas, generan algunas de las condiciones para la erradicación del hambre. Sin embargo, no serán suficientes, y deberán ser complementadas con programas de gran escala en desarrollo de capacidades, creación de empleo y, en muchos casos, redistribución de tierras y otros activos.

Esos y muchos otros asuntos controversiales deberán ser considerados por otros países al diseñar programas de seguridad alimentaria adaptados a sus necesidades particulares. El debate es importante, pero si hay una lección que debe ser aprendida del Brasil es que estamos en un proceso de aprendizaje. Lo que ya sabemos es que, cuando la supervivencia de muchas personas está en riesgo, es mejor iniciar rápidamente programas de gran escala sobre la base de un conocimiento imperfecto, aceptar que habrá fallas y hacer los ajustes pertinentes en el camino, en lugar de retrasar su implementación y no hacer nada hasta alcanzar un amplio consenso previo.

Referencias

Castañeda, T. y Lindert, K. con De la Brière, B.; Fernandez, L.; Hubert, C.; Larrañaga, O.; Orozco, M. y Viquez, R. 2005. *Designing and implementing household targeting systems: lessons from Latin America and the United States.* Banco Mundial, Social Protection Discussion Paper Series n.º 0526. Washington, DC.

FAO; BID y Banco Mundial. 2002. *Brasil, Projeto Fome Zero.* Informe conjunto FAO/Banco Interamericano de Desarrollo/Banco Mundial/ Grupo de Trabajo del Equipo de transición. Diciembre de 2002. Brasilia.

Frei Betto (coord.). 2004. *Mobilização Social do Fome Zero.* Brasilia, Presidência da República.

Mattei, L. 2005. *Impacto do PRONAF: análise de indicadores.* Brasilia, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD).

MDS. 2005. *Cartilha Cidadania: o principal ingrediente do Fome Zero.* Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Texto en portugués, inglés y español: Ciudadanía: el principal ingrediente del hambre cero.) Brasilia.

Monteiro, C.; Conde, W. y Konno, S. 2006. *Análise do inquérito «Chamada Nutricional 2005» realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Saúde.* São Paulo (Brasil). Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (NUPENS)/Departamento deNutrição da Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.

16

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT

Buenas Prácticas en la Seguridad Social

Buena práctica implementada desde: 2003

Programa Bolsa Familia

Una práctica del Ministerio de Previsión Social

Ministerio de Previsión Social
Brasil

Año de publicación: 2010 **www.issa.int**

Resumen

Bolsa Familia es un programa social innovador emprendido por el Gobierno de Brasil en 2003. Este programa, que ha experimentado una rápida expansión, beneficia en la actualidad a más de 11 millones de hogares pobres (que, según las estimaciones, incluyen a 47 millones de personas), ya que les ofrece una red de seguridad por medio de transferencias directas. Las familias que cumplen los criterios exigidos reciben un apoyo a los ingresos familiares y, en contrapartida, deben respectar las condiciones definidas previamente en materia de desarrollo humano. Por ejemplo, se comprometen a escolarizar a sus hijos y a someterlos a diferentes tipos de controles médicos. El programa ha contribuido considerablemente a mejorar las condiciones de vida de la población brasileña de bajos ingresos, y a reducir la tasa de pobreza y las desigualdades.

CRITERIO 1:

¿Qué tema/problema/desafío aborda su buena práctica?

Bolsa Familia, que se inscribe en el marco de un programa global emprendido por el Gobierno de Brasil en 2003 para estimular el crecimiento rápido y el progreso social, tiene por objeto mejorar la red de seguridad social brasileña. Antes de la reforma, esta red se caracterizaba por una fragmentación de los programas de transferencia de fondos, y tenía numerosas disfunciones y lagunas: complejidad burocrática, elevados gastos administrativos, doble empleo de los programas, sistema de selección ineficaz de las poblaciones beneficiarias, y ausencia de sinergia en lo que respecta a las medidas orientadas a los pobres en materia de educación, salud y escolarización. Más recientemente, con el inicio de la crisis económica y financiera mundial, el Gobierno ha aumentado los pagos realizados en el marco de *Bolsa Familia* para ayudar a los hogares pobres a hacer frente a las dificultades adicionales planteadas por la crisis.

CRITERIO 2:

¿Cuáles eran los principales objetivos y los resultados previstos?

El programa *Bolsa Familia* tiene dos objetivos principales. Por una parte, reducir la pobreza y las desigualdades que caracterizan actualmente la sociedad brasileña a través de transferencias monetarias directas a las familias pobres y, por otra, romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza mediante la revaloración del capital humano al nivel de las familias, vinculando la concesión de estas transferencias con el respeto, por los beneficiarios, de determinadas condiciones, como la escolarización de los hijos, la cobertura de vacunación, el seguimiento alimentario o el recurso a otros servicios sociales complementarios.

Los grupos beneficiarios son las familias pobres y las familias que viven en la pobreza extrema, cuyos ingresos mensuales no exceden de los 60 reales brasileños (BRL) o los 27 dólares de EE.UU. en marzo de 2009. Tienen derecho a recibir unas prestaciones básicas, establecidas actualmente en 62 BRL; los niveles de las prestaciones diferenciales varían, dependiendo de los ingresos y de la composición de los hogares.

CRITERIO 3:

¿Qué estrategia/enfoque innovador se ha utilizado para lograr los objetivos?

El programa *Bolsa Familia* se basa en una estrategia de cooperación y coordinación entre los organismos del Gobierno federal y los organismos nacionales y regionales/locales. Reagrupa cuatro programas de transferencia de fondos condicionales anteriores – *Bolsa Escola* (becas escolares), *Bolsa Alimentacao* (subvenciones alimentarias), *Cartão Alimentação* (cupón de alimentación), *Auxílio Ga*s (subvención del gas de cocina) – en un único programa de transferencias monetarias.

Las principales características de *Bolsa Familia* son las siguientes:

- el beneficiario es la unidad familiar y no sus miembros por separado;
- para beneficiarse de la transferencia de fondos, la familia debe respetar las condiciones establecidas en materia de desarrollo humano: educación, supervisión nutricional, vacunación y utilización de servicios sociales complementarios; las "condicionalidades" del programa se consideran indicadores, y el incumplimiento de las mismas puede servir para identificar casos de vulnerabilidad y una señal de "alarma social", y facilitar por tanto una mejor comprensión de las necesidades de las familias en términos de utilización de los servicios.
- pago directo a la familia sin ningún intermediario;
- prestaciones pagadas preferentemente al ama de casa;
- libertad de la familia para utilizar la ayuda financiera;
- descentralización: gestión compartida entre el Gobierno federal, los estados y los municipios, y
- cobertura nacional (5.564 municipios), sobre la base de la estimación de las familias pobres.

CRITERIO 4:

¿Se han utilizado de manera óptima los recursos y contribuciones para aplicar la práctica?

La reagrupación de los cuatro programas en un único programa de transferencia de fondos condicionales ha conducido a una mejor utilización de los recursos públicos (equivalente al 0,4 por ciento, aproximadamente, del PIB). Esto se traduce en la reducción de los gastos administrativos y en la mejora del sistema de selección de los grupos beneficiarios. La integración vertical de *Bolsa Familia* en los programas sociales de los estados y municipios ha permitido ampliar, reforzar y mejorar la coordinación del régimen de seguridad social. Asimismo, la complejidad burocrática se ha reducido gracias a la normalización de los indicadores de los resultados y de los procedimientos administrativos dentro de un único programa.

Las transferencias efectuadas en el marco del programa *Bolsa Familia* representan el 40 por ciento aproximadamente de los ingresos de los beneficiarios.

CRITERIO 5:

¿Qué impacto/resultados se ha(n) logrado hasta el momento?

Desde su establecimiento, en octubre de 2003, *Bolsa Familia* ha experimentado una expansión sumamente rápida. Beneficia a unos 11,1 millones de familias (que reciben, en promedio, BRL 85,51), es decir, a una mayor parte de la población de bajos ingresos de Brasil. El Gobierno prevé cubrir a 13 millones de familias antes de que acabe el año 2009. Aunque la evaluación de sus efectos sigue en curso, el programa ya ha dado algunos resultados significativos:

- refuerzo de la seguridad alimentaria y nutricional: efectos positivos en el crecimiento de los niños, el consumo alimentario y la calidad del régimen alimenticio;
- aumento de la tasa de escolarización de los niños y mejora de los resultados escolares;
- mayor recurso a los servicios de salud;
- contribución a la reducción de la pobreza extrema y de la desigualdad de ingresos (el índice de Gini ha pasado de 0,573 en 2002 a 0,552 en 2005, reducción que se atribuye a *Bolsa Familia*). Los resultados de la encuesta anual de hogares (2004) muestran que este programa representó un porcentaje importante (20-25 por ciento) de la reciente reducción de la desigualdad en Brasil, y el 16 por ciento de la reciente caída de la pobreza extrema.
- efectos positivos en las economías locales y regionales, gracias al aumento del consumo de los hogares;
- mejor selección de las poblaciones más vulnerables;
- no se han identificado grandes efectos negativos en la oferta de mano de obra ni una falta de incentivos para trabajar. De hecho, incluso existen pruebas de que los hogares que se benefician de *Bolsa Familia*, en comparación con los hogares de control, muestran un nivel más alto de participación;
- se observa un mayor grado de participación de las mujeres en el mercado de trabajo (unos 4,3 puntos porcentuales más) en las familias beneficiarias, en comparación con las familias no beneficiarias:
- existe una orientación más específica a las poblaciones vulnerables;
- en general, el programa es eficiente a nivel operativo, ya que es sumamente eficaz en lo que respecta a la prestación de beneficios: el 80 por ciento de sus gastos en concepto de prestaciones se destinan a las familias que viven por debajo de la línea de pobreza.
- en el último tiempo, de conformidad con estudios recientes, las transferencias monetarias condicionales de *Bolsa Familia* y de otro tipo parecen atenuar los efectos de la crisis financiera al permitir que el efectivo siga circulando en las comunidades y contribuya, por tanto, a amortiguar la caída de la actividad económica mundial. En tiempos de crisis, el programa reduce asimismo las consecuencias negativas en la ingesta nutricional de los niños, por lo que les mantiene en las escuelas y alejados del trabajo. En efecto, *Bolsa Familia* puede actuar como un importante estabilizador automático local tanto económico como social.

CRITERIO 6:

¿Qué conclusiones se han extraído?

- Si están bien concebidos, los programas de transferencias monetarias, junto con unos servicios públicos eficaces, pueden reducir la pobreza a corto y largo plazo, y brindan

a los hogares pobres y al Estado la posibilidad de compartir la responsabilidad del esfuerzo que debe desplegarse para romper el ciclo de la pobreza.

- Al ayudar a los más necesitados, *Bolsa Familia* se cuenta entre los mejores programas seleccionados del mundo. Uno de sus puntos fuertes es que está destinado a una parte importante de la sociedad brasileña que hasta ahora nunca se había beneficiado de programas sociales.
- Al poner énfasis en las madres de familia y en los niños, y al ofrecer prestaciones esenciales de servicios de educación y de salud, *Bolsa Familia* es una red de seguridad social que reviste vital importancia para las familias más desfavorecidas, en particular durante la recesión.
- La utilización de la condicionalidad no debería concebirse necesariamente como medidas punitivas. Al contrario, las condicionalidades análogas a este programa pueden entenderse como si tuvieran un poder "revelador". En los casos en que una familia no puede cumplir una condicionalidad, se advierte a las autoridades de que la familia tal vez esté experimentando problemas adicionales. Como vía de respuesta, esto permite a las autoridades reorientar el programa para atender las necesidades y vulnerabilidades específicas de la familia, y ponerla en contacto con los servicios complementarios apropiados que le permita superar sus dificultades. En otras palabras, una concepción apropiada de los programas permite que éstos tomen conciencia de las necesidades específicas de las familias pobres y respondan a las mismas de manera eficaz.
- Los programas de transferencias monetarias condicionales, como *Bolsa Familia*, pueden ser estabilizadores automáticos locales tanto económicos como sociales en tiempos de crisis económica y financiera.

CRITERIO 7:

¿En qué medida puede ser reproducida su buena práctica por otras instituciones de la seguridad social?

En la actualidad, *Bolsa Familia*, que cuenta con más de 11 millones de familias beneficiarias, es uno de los programas más importantes de transferencia de fondos condicionales del mundo. Los sistemas en los que se basa son aplicables a otros países, por ejemplo, en materia de selección de los beneficiarios, de seguimiento y de evaluación, o de control de la calidad. Asimismo, (algunos aspectos del)/el programa ya se ha/han adoptado en una serie de países, tanto desarrollados (por ejemplo, Estados Unidos) como en desarrollo.

Así pues, *Bolsa Familia* es un ejemplo modelo de programa de asistencia social que podría reproducirse en otros lugares.

17

PROUni “MINHA CASA, MINHA VIDA”

El Programa “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), es un programa de vivienda del gobierno federal de Brasil para la contratación de unidades de vivienda con prioridad a las familias de bajos ingresos. Tiene como objetivo reducir el déficit de vivienda, uno de los problemas crónicos del país. Fue anunciado el 25 de marzo de 2009, con una inversión estimada en 34 mil millones dólares, para un millón de viviendas. La porción mínima de la financiación es $ 50.001 USD.

Otros elementos a considerar son la inclusión social e impulsar el sector de la construcción, así como generar empleos.

El Programa fue establecido por la Ley Nº 11.977, del 7 de julio de 2009 y se compone de dos programas:

- Programa Nacional de Vivienda Urbana – PNHU. Su objetivo es promover la construcción o adquisición de nuevas unidades de vivienda, o de reurbanización de la propiedad urbana, para las familias con un ingreso mensual de hasta R $ 5.000,00.
- Programa Nacional de Vivienda Rural – PNHR. Está dirigido a construir o renovar las viviendas de agricultores, sus familiares y trabajadores rurales cuyo ingreso bruto familiar anual no exceda de R $ 60.000,00 (sesenta mil dólares).

El programa, en el área urbana, se divide por 3 rangos de ingresos mensuales: hasta R $ 1.600, hasta R $ 3,100 y hasta R $ 5,000. En las zonas rurales, los rangos de ingresos anuales son: hasta R $ 15,000, $ 30,000 y hasta R $ 60,000. Además de la construcción de unidades de vivienda en sí, se incluye la urbanización y los tugurios.

Entre los criterios para incluir a personas en la lista oficial de candidatos a ingresar en el Programa, además del ingreso, están:

a) las familias que viven en lugares peligrosos o insalubres o que han estado sin hogar
b) las familias con mujeres responsables de la unidad familiar
c) las familias que tienen discapacidades.

El Programa se encuentra en una segunda fase (2011-2014, PAC2) en la que se pretende mejorar los procedimientos financieros y la vivienda en relación con la primera fase (2009-2011). El objetivo es la construcción de dos millones de viviendas, de las cuales el 60% están orientadas a las familias de bajos ingresos (hasta R $ 1, 395.00). Esta segunda fase se formalizó con la Medida Provisoria 514/2010, convertida en Ley. 12424 de 16 de junio de 2011.

Actualmente existen 27 empresas (proyectos de financiamiento).

El Ministerio de las Ciudades de Brasil promovió un ciclo de debates sobre el Minha Casa, Minha Vida (MCMV) en la Universidad Mackenzie, en São Paulo (SP), para llevarse a cabo durante una semana a partir del 7 de mayo de 2013. Los debates reunirán a gestores públicos, arquitectos, académicos y

constructores de negocios e instituciones financieras que operan en el Programa. El foco de la discusión será la evolución de las familias con ingresos de hasta R $1,600 (rango 1). El debate incluirá temas como la calidad urbana, la sostenibilidad y la productividad del Programa. Los resultados servirán como sugerencias para la mejora de los estándares del MCMV.

El mencionado debate se llevará a cabo en tres paneles temáticos. Al final de cada panel se presentará una agenda de temas por parte de las instituciones y las metas de ajuste, así como los plazos para la presentación de contribuciones para los administradores, operadores e instituciones.

El Ministerio de las Ciudades también ofrecerá un taller para los participantes en el que se discutirán las experiencias del Gobierno y del alcalde de São Paulo, en las acciones que permitan el desarrollo de la vivienda social en la zona central de la capital del estado.

18

CATASTRO ÚNICO Y LA IDENTIFICACIÓN DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES CadÚnico EN BRASIL[1]

Es el conjunto de instrumentos, sistemas y normas utilizado para la identificación y caracterización de la población pobre con miras a su inclusión en programas sociales.

Fue creado en 2001 con el objetivo de unificar los catastros y la concesión de beneficios de los programas federales focalizados con carácter permanente;

Deben ser registradas las familias con un ingreso per capita mensual hasta ½ salario mínimo (cerca de US$ 80);

Es una herramienta de planificación que posibilita la convergencia de esfuerzos entre los niveles de la federación para la atención focalizada/prioritaria a las familias en situación de mayor vulnerabilidad social;

Posibilita la generación de un número único nacional de identificación para los programas sociales (NIS), evitando duplicidades;

Al identificar características socio-económicas de las familias, posibilita caracterizar varias dimensiones de pobreza, más allá del rendimiento monetario.

ACTORES Y RESPONSABILIDADES

Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre – MDS:

- Coordinar la implantación, acompañar y supervisar la ejecución del catastro en ámbito nacional;
- Realizar las capacitaciones de gestores y técnicos y prestar las informaciones y orientaciones necesarias para la ejecución de las actividades;
- Evaluar la calidad del catastro en nivel nacional; y
- Estimular el uso del catastro entre otros órganos del Gobierno Federal y por Estados y municipios.

Municipios:

- Planear y ejecutar el catastramiento de las familias en su territorio;
- Analizar los datos del catastro en ámbito municipal;
- Garantizar la calidad de las informaciones colectadas;
- Digitar, transmitir y acompañar el retorno de los datos enviados a Caixa;
- Mantener actualizada la base de datos del Catastro Único
- Guardar los formularios en lugares adecuados por 5 años.

[1] Banco Interamericano de Desarrollo

Estados

- Coordinar el proceso de catastramiento en ámbito estatal;
- Capacitar, apoyar técnicamente y supervisar los municipios para la realización del catastro

Agente Operador: Caixa Econômica Federal

- Desarrollar y proporcionar el aplicativo y los formularios relativos al catastramiento;
- Identificar y asignar el Número de Identificación Social (NIS) a las personas catastradas; y
- Capacitar gestores y técnicos en la utilización del aplicativo.

CadÚnico: TRES NUCLEOS BÁSICOS DE INFORMACIONES

1) Identificación de la persona (que generan el NIS de las personas)

- nombre completo;
- nombre de la madre;
- fecha de nacimiento;
- municipio de nacimiento;
- algún documento de emisión nacional (CPF o TE);

2) Dirección

3) Caracterización socio-económica

- composición familiar (número de miembros, existencia de gestantes, madres amamantando, deficientes físicos);
- características del domicilio (número de habitaciones, tipo de construcción, tratamiento del agua, agotamiento y basura);
- calificación escolar de los miembros de la familia;
- calificación profesional y situación en el mercado de trabajo;
- ingresos y gastos familiares (alquiler, transporte, alimentación y otros).

UTILIZACIÓN

- Programas que utilizan actualmente el CadÚnico para identificar sus beneficiarios
- Bolsa Família (PBF) – Programa Estructurante - MDS;
- Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) - MDS;
- Agente Joven - MDS;
- Tarifa Social de Energía Eléctrica – Ministerio de Minas y Energía.
- También los estados y municipios utilizan el CadÚnico para la selección de los potenciales beneficiarios de sus programas específicos;
- Otros programas pasarán a utilizar el CadÚnico en breve:Habitación Social – Ministerio de las Ciudades;
- Programa de distribución de leche – Ministerio de la Agricultura.

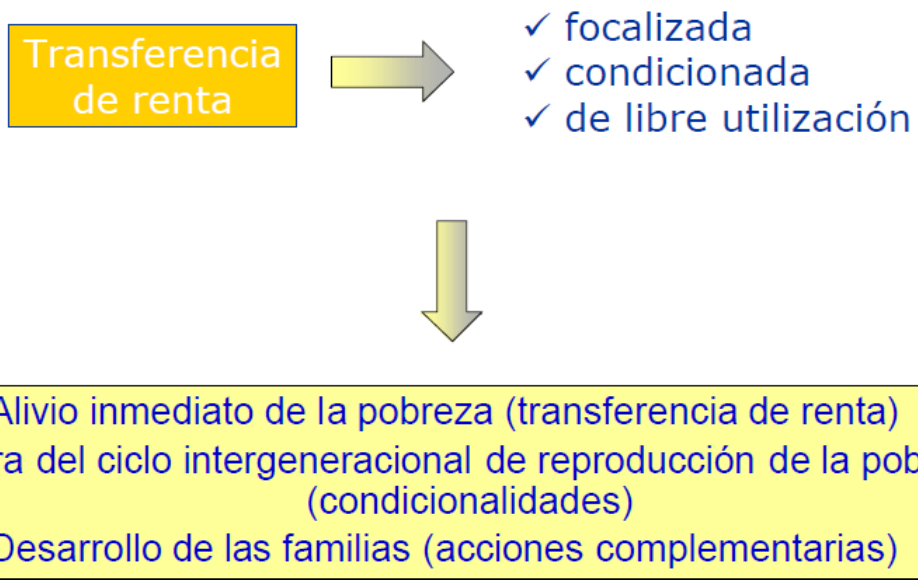
CATASTRAMIENTO DE PUEBLOS Y COMUNIDADES TRADICIONALES (INDÍGENAS E QUILOMBOLAS)

Reconocimiento de las diferencias (conceptos de familia, hogar, relación con dinero)

- Apoyo técnico y logístico para el catastramiento
- Establecimiento de asociaciones con entidades y organizaciones vinculadas a esos pueblos y comunidades
- Adaptación de la metodología estándar (instrucciones específicas para llenar el formulario)

CadÚnico Y BOLSA DE FAMILIA

- El PBF es el programa estructurante del CadÚnico
- El CadÚnico es más amplio que el PBF: herramienta importante para la implementación de los programas complementarios al Programa Bolsa Familia y otros programas sociales



BOLSA FAMILIA CRITERIOS DE ELIGIBILIDAD

Situación de la família	Renta mensual *per capita*	Ocurrencia de niños / gestantes y madres amamantando	Cantidad y tipo de beneficios	Valor del benefício (em R$)
Pobreza	R$ 60,01 a R$ 120,00	1 miembro	(1) Variable	15,00
		2 miembros	(2) Variable	30,00
		3 ou + miembros	(3) Variable	45,00
Extrema Pobreza	hasta R$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	50,00
		1 miembro	Básico + (1) Variable	65,00
		2 miembros	Básico + (2) Variable	80,00
		3 ou + miembros	Básico + (3) Variable	95,00

BOLSA FAMILIA - SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

- El proceso de selección de familias para PBF es hecho por medio:

    1. De la renta declarada por la familia;
    2. metas (cuotas) municipales.

- La renta es verificada por medio de variables de gastos.
- Las metas municipales fueron establecidas a través de los datos del Censo Demográfico de 2000, actualizados con la Pesquisa Nacional de Amostras por Domicilios (PNAD 2004).
- Los municipios reciben mapas por sectores censales (IBGE) para apoyar la focalización espacial.

ESTRATEGIA CONJUNTA CON ESTADOS Y MUNICIPIOS PARA VALIDAR LA BASE DE DATOS CATASTRALES

Entre marzo de 2005 y abril de 2006 el MDS apoyó financieramente a los municipios para:

- validar los catastros existentes en el CadÚnico
- Complementar los catastros de Bolsa Escuela (CadBes) para “migración” al Bolsa Familia
- Ingresar nuevos catastros hasta alcanzar la estimación de familias pobres en el municipio

Objetivos:

- Perfeccionar la calidad de la base de datos

- Concluir el proceso de integración de los programas
- Reducir los errores de inclusión y de exclusión

El MDS ha transferido a los municipios R$ 6,00 (US$ 2,76) por catastro (validado, complementado o nuevo)

Los estados han recibido un monto (cerca de 10% de lo recibido por los municipios) para apoyar el proceso.

Resultados:

- CadÚnico

    1. Catastros en 03/2005: 13,79 millones
    2. Excluidos hasta 04/2006: 1.09 millones
    3. Validados: 9.28 millones (73,1%)

- CadBes

    1. Complementados: 1,87 millones
    2. Excluidos: 1,02 millones
    3. No complementados que generaran bloqueo: 1,35 millones

- Nuevos: 2.16 millones

APOYO FINANCIERO A LOS MUNICIPIOS: INDICE DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA – IGD

- A partir de abril/06, el MDS revisa mensualmente recursos según el número de familias beneficiarias del Bolsa Familia y el desempeño del municipio en relación al:
    1. Cobertura y actualización del CadÚnico
    2. Informaciones para el control de condicionantes

- Incentivo al mejoramiento permanente de las informaciones catastrales y de la gestión del Bolsa Familia

SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS: MECANISMOS DE CONTROL

- Rutinas sistemáticas de identificación de duplicidades de pagos (inter e intra-programas);

- Rutinas de comparación del CadÚnico con bases de datos relativas al mercado de trabajo formal y seguridad social:

    1. Relación Anual de Informaciones Sociales (MTE);
    2. Fundo de Garantía de Tiempo de Servicio e Informaciones de la Seguridad Social) (MTE);
    3. Censo Previdenciario (MPS);

- Utilización de predictores de renta basados en el Índice de Desarrollo Familiar para la identificación y depuración de posibles pagos indebidos.

INDICE DE DESARROLLO FAMILIAR - IDF

- Indicador multidimensional de pobreza desarrollado por IPEA
- Su propuesta actual es basada en las variables disponibles en el formulario
- Las variables fueron transformadas en indicadores en un intervalo de 0 a 1 y agrupadas en una de las siguientes dimensiones:

    1. Vulnerabilidad (V);
    2. Acceso al conocimiento(C);
    3. Acceso al trabajo (T);
    4. Disponibilidad de recursos (R);
    5. Desarrollo infantil (D);
    6. Condiciones habitacionales (H).

DESAFÍOS

- Mejorar permanentemente la calidad de los datos catastrales (actualización, auditorias)
- Optimizar los instrumentos (cuestionario) y sistemas de informaciones
- Promover la utilización del CadÚnico por las diversas áreas y niveles de gobierno
- Fortalecer la capacidad de los gobiernos locales
- Reducir los errores de exclusión (llegar a quién más necesita)

19

EMPRESA BRASILEÑA DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA (EMBRAPA)

La Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria - EMBRAPA, está vinculada al Ministerio de la Agricultura y Abastecimiento. Ha contribuido al cambio de la historia agropecuaria del país. Desde su creación, el 26 de abril de 1973, la Empresa ha generado miles de tecnologías, inclusive para el sector agroindustrial. Las cosechas agrícolas aumentaron considerablemente, mejoró la eficiencia productiva del sector agropecuario, disminuyeron los costos de producción y Brasil redujo su dependencia externa de diversas tecnologías, insumos y materiales genéticos.

La misión de EMBRAPA es "Hacer posibles soluciones para el desarrollo e innovación para la agricultura sostenible, en pro de la sociedad brasileña", tiene en cuenta la promoción del agronegocio en consonancia con las políticas gubernamentales y las expectativas del mercado.

EMBRAPA opera por intermedio de 42 centros de investigación y tres de servicios, que están presentes en todos los estados de Brasil. Es responsable de la coordinación del Sistema Nacional de Investigación Agropecuaria (SNPA).

Programas

- Recursos Naturales
- Recursos Genéticos
- Biotecnología
- Producción Animal
- Producción de Granos
- Producción de Hortalizas
- Producción de Materias Primas
- Café
- Producción Forestal y Agroforestal
- Agricultura Familiar
- Pos-Cosecha, Transformación y Preservación de Productos Agrícolas
- Calidad Ambiental
- Automación Agropecuaria
- Desarrollo Rural y Regional
- Información en Apoyo a las Acciones de Investigación y Desarrollo
- Sistemas Estatales de Investigación Agropecuaria
- Administración y Desarrollo Institucional
- Producción de Frutas
- Transferencia de Tecnología: Comunicación y Negocios

20

ASTI Agricultural Science & Technology Indicators
FACILITATED BY IFPRI

Embrapa
Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria

BRASIL

NOVEDADES EN LA ORGANIZACIÓN Y EL FINANCIAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA PÚBLICA

Nienke Beintema, Flavio Ávila y Cristina Fachini

Cuaderno de país • Octubre 2010

El presente cuaderno de país ofrece una visión de conjunto de las principales tendencias de inversión y capacidad en la investigación agropecuaria pública de Brasil desde principios de los años 1980. Este análisis se centra especialmente en la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa) y la Agencia de Sao Paulo para la Tecnología del Agronegocio (APTA). El cuaderno incluye importantes actualizaciones sobre las tendencias de organización, financiamiento y capacidad de la investigación agropecuaria pública de Brasil anteriormente publicadas por Beintema, Ávila y Pardey (2001).

Tendencias Clave

- Brasil ocupa el tercer lugar entre los países en desarrollo (por detrás de China e India) en cuanto a inversión en investigación y el desarrollo (I&D) agropecuario público.
- Después de un período con niveles de inversión estancados o en disminución, la inversión total en I&D agropecuario público ha aumentado sustancialmente desde el año 2000 debido a un renovado compromiso del gobierno brasileño con la agropecuario.
- La principal agencia de investigación agropecuaria del país, la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa) incrementó un 28 por ciento sus niveles de inversión en 2009 y se espera que el volumen de personal también aumente sustancialmente.
- Embrapa fomenta también importantes programas de colaboración internacional en los países de Sudamérica y Centroamérica, Norteamérica, Europa Occidental y África del Sur y Central.
- El financiamiento para las agencias de investigación estatales de Brasil ha sido mucho más limitado pero un mayor apoyo federal está empezando a resolver este problema.

COMPOSICIÓN INSTITUCIONAL

Brasil dispone de uno de los sistemas de investigación agropecuaria mejor desarrollados y financiados de los países en desarrollo y ocupa el tercer puesto en cuanto a inversiones en investigación y desarrollo (I&D) agropecuario público, por detrás de China e India. En Brasil, la organización del I&D agropecuario es compleja, no sólo por su tamaño y el número de agencias involucradas sino también por el papel duplicado de los gobiernos estatal y federal. En 2006, Brasil invirtió 1.800 millones de reales, o 1.300 millones de dólares PPP, en I&D agropecuario (ambas cifras en precios constantes de 2005) y los recursos humanos empleados en I&D agropecuario público fueron de 5.376 investigadores equivalentes de tiempo completo (ETC), (Tabla 1). Cabe observar que, salvo indicación contraria, todos los valores expresados en dólares en el presente cuaderno se basan en tipos de cambio de paridad de poder de compra (PPP). Las PPP reflejan el poder adquisitivo de las divisas mejor que los tipos de cambio convencionales porque comparan los precios de una cesta de bienes y servicios locales (y no internacionales) más amplia. (Para más información, véase el sitio web de ASTI en www.asti.cgiar.org.)

Embrapa fue creada en 1972 como entidad semiautónoma dependiente del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA) y es la base sobre la que se sustenta el sistema de investigación agropecuaria de Brasil. Su estatuto empresarial tenía como objetivo fomentar una mayor flexibilidad en los mecanismos de gestión y financiamiento pero, en la práctica, esta independencia se fue desvaneciendo con el tiempo. Se calcula que, en 2006, esta empresa acometía el 57 por ciento de la inversión en I&D agropecuario público del país y empleaba al 42 por ciento de su personal de investigación (Tabla 1). Empraba realiza actividades de investigación aplicada de acuerdo con prioridades nacionales. A principios de 2010, Empraba estaba compuesta por 15 unidades centrales y 42 centros de investigación repartidos por todo el país. Últimamente, se han incorporado a la agencia el Centro de Agroenergía (creado en 2008) y otros cuatro centros, Estudios estratégicos y capacitación; Embrapa Mato Grosso; Pesca, Acuicultura y sistemas agrícolas; y Palmerales y Pantanos (creado en 2009). Estas incorporaciones fueron impulsadas por el Gobierno federal a través del Programa de aceleración del crecimiento (PAC).

Las actividades emprendidas por Embrapa se complementan con una red de agencias de investigación agropecuaria presentes en 17 de los 26 estados del país y cuyas actividades se centran en investigación aplicada y siguen prioridades estatales. En 2006, estas 17 agencias representaban en su conjunto el 21 por ciento de la inversión y el 37 por ciento del personal de investigación agropecuaria pública. La investigación agropecuaria en Sao

Tabla 1—Composición institucional de la inversión y personal de I&D agropecuario público em P&D agrícola, 2006

Tipo de agencia	Inversión total			Personal total	
	Reales	Dólares PPP	Porcentaje	Cifra	Porcentaje
	(precios de 2005 en millones)		(%)	(ETC)	(%)
Embrapa (1)	1.013,2	746,2	57	2.215,0	41
APTA (7)	123,1	90,7	7	871,0	16
Otras agencias estatales (15)	256,2	188,8	14	1.169,6	22
Instituciones públicas y sin fines de lucro (6)	90,5	66,7	5	239,9	4
Educación superior (estimación)	290,3	213,9	16	879,9	16
Total (estimación)	**1.773,2**	**1.307,2**	**100**	**5.375,5**	**100**

Fuente: compilado por los autores a partir de Beintema, Ávila y Pardey (2001) y de datos proporcionados por Embrapa, APTA y estudios de un gran número de agencias estatales, agencias gubernamentales e instituciones sin fines de lucro.

Notas: una lista de todas las agencias está disponible en <http://www.asti.cgiar.org/brazil>. Las cifras entre paréntesis indican el número de agencias presentes en cada categoría. Los datos reales correspondientes al sector de la educación superior no estaban disponibles, por lo que los totales publicados son estimaciones basadas en porcentajes de investigadores ETC e inversiones de 1996 en el sector de la educación superior extraídos de Beintema, Ávila y Pardey (2001). Los totales globales son superiores a los que se publican en Stads y Beintema (2009) debido a una mayor disponibilidad de datos para las agencias estatales.

Paulo, el estado más grande de los que poseen instalaciones de investigación agropecuaria, corre a cargo de APTA, una agencia del gobierno estatal bajo responsabilidad de la Secretaría de Agricultura. El sistema de investigación de Sao Paulo es el más antiguo del país. El Instituto Agronómico (IAC) y el Instituto Biológico (IB) fueron creados en 1887 y 1927, respectivamente, mientras que los otros cuatro institutos fueron creados en los años 1960. APTA fue creada en 2002 para incrementar la flexibilidad de gestión y atraer fondos privados. Entonces, se reorganizó el sistema por regiones y temas de investigación. La APTA incluye seis departamentos de investigación que, antes de 2002, eran institutos independientes: IAC, IB, Instituto Zootécnico (IZ), Instituto de Pesca (IP), Instituto de Economía Agrícola (IEA) e Instituto de Tecnología de Alimentos (ITAL). Además, la APTA dispone de un departamento de investigación regional que gestiona una red de 15 centros regionales.

Los otros 16 estados cuentan cada uno con una agencia gubernamental de investigación agropecuaria. Tras la de Sao Paulo, las agencias estatales de investigación más importantes —las que emplean entre 100 y 200 investigadores ETC— son la Empresa de Investigación Agropecuaria y Extensión Rural del Estado de Santa Catarina (EPAGRI), la Empresa de Investigación Agropecuaria del Estado de Minas Gerais (EPAMIG), la Fundación Estatal de Investigación Agropecuaria (FEPAGRO) radicada en Rio Grande do Sul y el Instituto Agronómico del Estado de Paraná (IAPAR). En vez de realizar sus propias actividades de investigación (lo que resultaría económicamente prohibitivo), la mayoría de las demás agencias estatales de investigación agropecuaria adaptan y validan tecnologías desarrolladas por otras empresas, en Brasil o en el extranjero. Las agencias de investigación y de extensión de varios estados se fusionaron a finales de los años 1990 y centran sus actividades en la extensión en vez de la investigación. Durante los años 1990, las agencias estatales crearon el Consejo Nacional de Sistemas Estatales para la Investigación Agropecuaria (CONSEPA) para facilitar la coordinación de la investigación y presionar a los gobiernos estatales y federal parar lograr un mayor apoyo.

Brasil es el primer productor mundial de café y de caña de azúcar, y el segundo productor mundial de soja (por detrás de Estados Unidos). Otras cosechas importantes son el cacao y los cítricos. La investigación sobre estas cosechas se organiza de diferentes formas:

- La investigación sobre la caña de azúcar corre a cargo de una entidad sin fines de lucro, el Centro Tecnológico para la Caña de azúcar (CTC), que se ha convertido en líder mundial, sobre todo por sus investigaciones pioneras en variedades de caña de azúcar genéticamente modificadas. Anteriormente, el CTC formaba parte de la Cooperativa de productores de caña de azúcar, azúcar y alcohol del Estado de Sao Paulo (COPERSUCAR) pero ahora goza de mayor autonomía y pertenece a una amplia red de centros de investigación y laboratorios privados, incluido un banco importante de germoplasma. Embrapa también ha intensificado su investigación sobre la caña de azúcar con la creación del citado Centro de Agroenergía que investiga el uso de la caña de azúcar como carburante.

- La investigación sobre cítricos corre a cargo del Fondo de Defensa de la Citricultura (FUNDECITRUS) que se financia a través de un impuesto sobre la producción de cítricos. FUNDECITRUS financia la investigación sobre cítricos que realizan varias agencias de investigación brasileñas pero también realiza actividades de investigación propias en el Centro de Investigación sobre Cítricos. Además, el IAC de Sao Paulo también realiza actividades de investigación sobre cítricos.

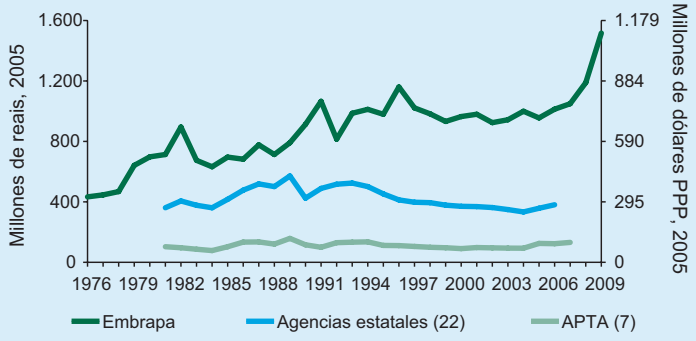
- La investigación sobre el cacao corre a cargo del Centro de Investigación sobre el Cacao (CEPEC) bajo la autoridad de la Comisión Ejecutiva para el Cultivo de Cacao (CEPLAC) que, a su vez, está administrada por el MAPA y, en la actualidad, está en fase de reestructuración.

- En 1997, las 10 agencias de investigación sobre el café tradicionales crearon el Programa Nacional de Investigación y Desarrollo del Café (PNP&D Café) como brazo investigador y científico del Consejo Asesor para Política del Café (CDPC), creado en 1996. En 1999, Embrapa creó el Servicio de Apoyo al Programa Café (SAPC) para coordinar las actividades técnicas de PNP&D Café. El SAPC reúne una red de más de 40 instituciones de investigación, extensión y educación superior que trabajan con el café, así como representantes del agronegocio.

Además de FUNDECITRUS, COPERSUGAR y CEPLAC, existen otras agencias del gobierno federal e instituciones sin fines de lucro presentes en la investigación agropecuaria. (Para más información, véase www.asti.cgiar.org/brazil.)

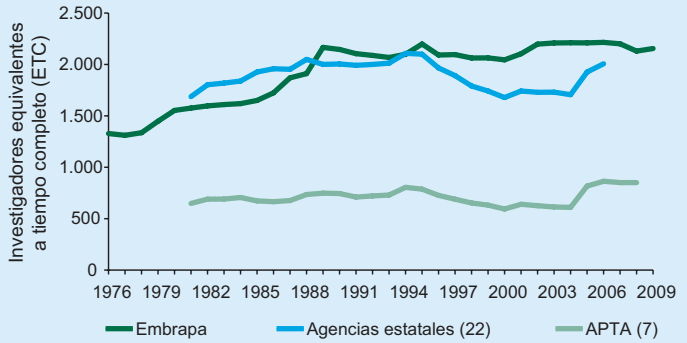
Beintema, Ávila y Pardey (2001) recopilaron más de 100 facultades y escuelas en Brasil que realizaban actividades de investigación agropecuaria. Lamentablemente, sólo unas pocas de éstas aportaron datos al presente estudio. Los niveles de

Gráfica 1—Composición de la inversión pública en investigación agropecuaria, 1976–2009



Fuentes y notas: véase Tabla 1.

Gráfica 2—Composición del personal de investigación agropecuaria pública, 1976–2009



Fuentes y notas: véase Tabla 1.

personal en las agencias que sí aportaron datos eran comparables a los niveles de 1996 que se incluyeron en el estudio de 2001, por lo que hicimos una estimación de los niveles actuales en el sector de la educación superior en base a dichos niveles (es decir, un promedio de 16 por ciento de la inversión y personal nacional considerando los investigadores ETC). Debido a la escasa información actualizada acerca de la participación del sector de la educación superior en la investigación agropecuaria, en el resto del presente cuaderno nos centraremos en las novedades más recientes, tanto en Embrapa como en las agencias de los gobiernos estatales, especialmente en Sao Paulo.

RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS

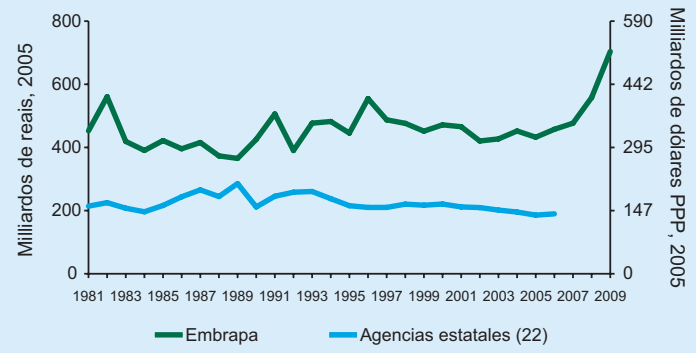
Tendencias a largo plazo

Desde su creación en 1972 y hasta mediados de los años 1990, la inversión total de Embrapa aumentó sustancialmente hasta alcanzar su nivel máximo de 1.200 millones de reales en 1996, en comparación con 700 millones en 1981 (en precios de 2005; Gráfica 1). Sin embargo, la inversión anual fue errática, registrando desplomes significativos en 1983 y 1992. Durante la segunda mitad de los años 1990, la inversión total se contrajo hasta situarse en un 2,8 por ciento de tasa de crecimiento medio anual. Después de 2001, a pesar de fluctuaciones anuales, la inversión se mantuvo bastante constante en promedio, pero desde 2008 los niveles totales de inversión han aumentado sustancialmente como consecuencia de un incremento del presupuesto asignado. Ese año, la inversión total, ajustada por el efecto de la inflación, fue muy similar a los niveles de inversión máximos registrados en el año 1996. En 2009, la inversión de Embrapa aumentó un 28 por ciento hasta alcanzar un total de 1.500 millones de reales, o 1.100 millones de dólares PPP, en precios de 2005.

Las agencias de los gobiernos estatales también vieron aumentar sus fondos en los años 1980, lo que dio lugar a un incremento combinado de la inversión de un 3,5 por ciento anual. Posteriormente, la inversión total de las agencias de los gobiernos estatales disminuyó pasando de un poco más de 500 millones de reales a principios de los años 1990 a 333 millones de reales (en precios de 2005) en 2004. Este retroceso se debió al efecto combinado del cierre de algunas agencias estatales, de la fusión de otras con sus agencias estatales de extensión agrícola y de la reducción generalizada del apoyo gubernamental. Durante los años 2004-06, la inversión total rebotó ligeramente, debido principalmente a una mayor inversión por parte de la APTA. En total, Embrapa comunicó unas tasas de inversión sensiblemente más elevadas durante el período 1981–2006 que las de las agencias estatales en su conjunto. Por consiguiente, la inversión de Embrapa aumentó de 1,9 veces más que las agencias estatales a principios de los años 1980 a 2,7 veces más durante el período 2001–06.

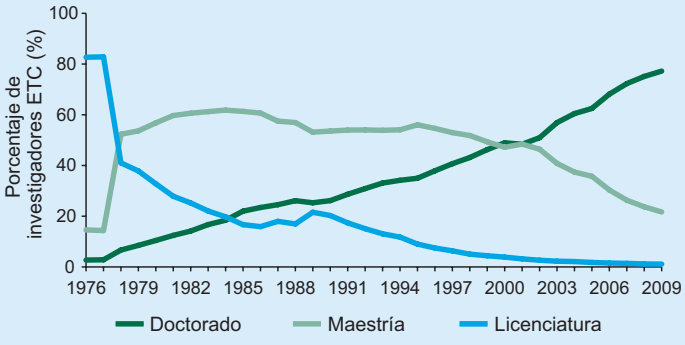
Paralelamente al aumento de la inversión por parte de Embrapa en los años 1970 y 1980, se incrementó también considerablemente su volumen de personal de investigación. Sin embargo, después de 1989, y siguiendo las pautas de la inversión, el crecimiento se estancó (Gráfica 2). Comprensiblemente, hasta mediados de los años 1980, los niveles totales de personal en las agencias estatales más veteranas superaban los de Embrapa; posteriormente, a partir de mediados de los años 1990, la tendencia se invirtió. El volumen total de investigadores ETC en el sector estatal disminuyó, pasando de más de 2.000 a mediados de los años 1990 a menos de 1.700 a principios de los años 2000, si bien en los últimos años esta cifra ha aumentado ligeramente, debido principalmente al mayor número de investigadores en Sao Paulo. Como los niveles totales de inversión de Embrapa son sensiblemente superiores a los de las agencias estatales (en su conjunto), su nivel de inversión por investigador es también en torno al doble (Gráfica 3).

Gráfica 3—Gastos de inversión por investigador, 1981–2009



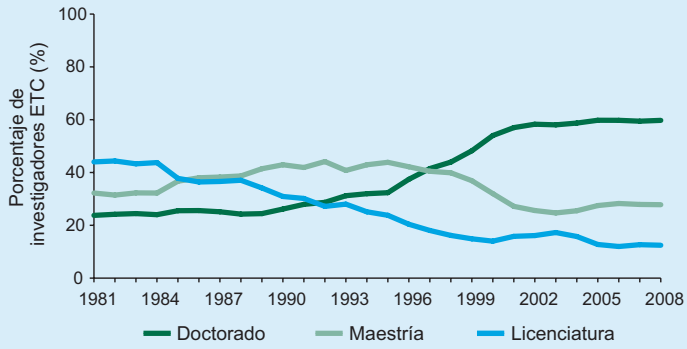
Fuentes y notas: véase Tabla 1.

Gráfica 4—Distribución de los investigadores de Embrapa por titulación académica, 1976–2009



Fuente: compilado por los autores a partir de datos proporcionados por Embrapa.

Gráfica 5—Distribución de los investigadores de APTA por titulación académica, 1981-2008



Fuente: compilado por los autores a partir de datos proporcionados por APTA.

Desarrollo de los recursos humanos

El personal de investigación agropecuaria de Brasil está compuesto por un número relativamente elevado de investigadores con titulación de doctorado y de maestría, en comparación con otros países latinoamericanos. En 2008, por ejemplo, el 24 por ciento del personal de investigación de Brasil era titular de una maestría y el 75 por ciento era titular de un doctorado (Gráfica 4). En 2008, un 60 y un 28 por ciento del personal de investigación de las agencias APTA eran titulares de una maestría y de un doctorado, respectivamente (Gráfica 5). En torno a un 12 por ciento de los investigadores de Embrapa con titulación de doctorado también habían cursado una formación posdoctoral. A modo comparativo, un 24 y un 31 por ciento de los investigadores incluidos en una muestra de 14 países latinoamericanos (incluido Brasil) eran titulares de un doctorado y de una maestría, respectivamente, y el siguiente país con el personal de investigación agropecuaria más capacitado era México, que en 2006 comunicó un 38 por ciento de doctorados y un 40 por ciento de maestrías, respectivamente (Stads y Beintema 2009).

La situación actual representa un cambio significativo respecto de la situación en Brasil hace varias décadas. En 1976, solamente el 3 por ciento de todos los investigadores de Embrapa era titular de un doctorado; esa cifra pasó a 12 por ciento en 1981, 29 por ciento en 1991 y 48 por ciento en 2001. En 2009, más del 75 por ciento de los investigadores de Embrapa era titular de un doctorado, el 22 por ciento era titular de una maestría y sólo un 1 por ciento era titular de una licenciatura. Sin embargo, cabe observar que estos datos excluyen a los técnicos u otro personal de apoyo con titulación de licenciatura o superior. El crecimiento constante del número de investigadores con titulación de doctorado y de maestría en Embrapa fue fruto de unas inversiones sustanciales en capacitación. Además, la agencia recibió un apoyo económico considerable del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial (a través de sus créditos respectivos). Beintema, Ávila y Pardey (2001) informan de que, durante el período 1996–98, 144 investigadores emprendían una capacitación de maestría, doctorado o posdoctoral cada año.

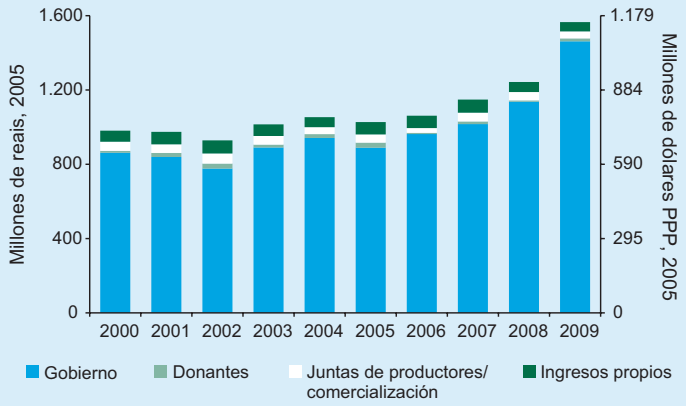
Las universidades brasileñas comenzaron a ofrecer cursos de posgraduado mucho antes que otros países de América Latina. Por consiguiente, la mayoría de los investigadores de Embrapa obtuvieron su maestría en universidades brasileñas en los años 1980 y 1990, mientras aproximadamente la mitad de ellos obtuvo su titulación de doctorado en el extranjero (Beintema, Ávila y Pardey 2001). Esta tendencia ha cambiado en los últimos años porque la mayoría de los investigadores contratados por Embrapa ya son titulares de un doctorado. La mayoría de los investigadores que van a estudiar al extranjero inician una capacitación posdoctoral.

El porcentaje de personal de investigación con titulación de doctorado también aumentó sustancialmente en Sao Paulo, pero a menor ritmo. El porcentaje mantuvo esa constancia durante el período 1981–90, oscilando entre un 24 y un 26 por ciento, pero aumentó considerablemente durante los años 1990 hasta alcanzar el 57 por ciento en 2001. En 2008, el 60 por ciento de los investigadores de APTA era titular de un doctorado mientras que un 28 y un 12 por ciento disponía de titulación de maestría y de licenciatura, respectivamente. Como las universidades brasileñas ofrecen ahora programas de doctorado, desde los años 1990 no existen programas de incentivo para cursar estudios en el extranjero (excepto para capacitación posdoctoral). A semejanza de Embrapa, APTA contrata mayoritariamente a personal con titulación de doctorado lo que se espera que aumente el porcentaje de personal altamente cualificado en los años venideros (en función de los porcentajes de salida y de jubilación del personal).

Mecanismos y fuentes de financiamiento

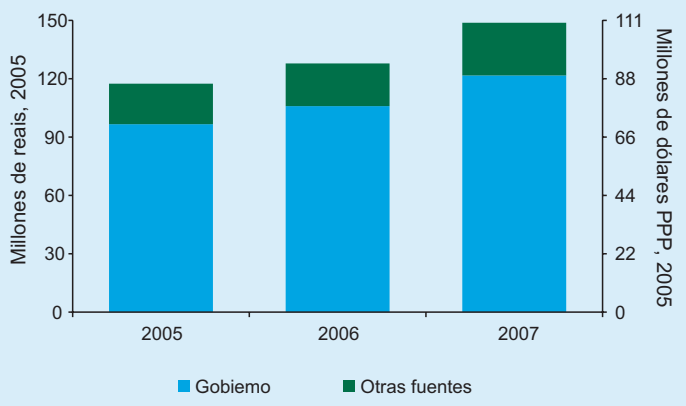
La primera fuente de financiamiento de Embrapa es el gobierno federal (Gráfica 6). Durante el período 2000–07, cerca del 90 por ciento de los fondos de Embrapa procedía de asignaciones directas del gobierno, el 4 por ciento procedía de la venta de productos y servicios (es decir, semillas, regalías y contratos de investigación con entidades privadas y públicas) y un 2 por ciento procedía de otras fuentes externas. Además del financiamiento directo, Embrapa recibe financiamiento indirecto de sus socios colaboradores en la investigación agropecuaria y de actividades de transferencia de tecnología. Este financiamiento incluye fondos para becas (de maestría, doctorado y postdoctorado) que proceden directamente de entidades federales como el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) y la Fundación de Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de

Gráfica 6—Fuentes de financiamiento de Embrapa, 2000–09



Fuente: compilado por los autores a partir de datos proporcionados por Embrapa.

Gráfica 7—Fuentes de financiamiento de APTA, 2005–07



Fuente: compilado por los autores a partir de datos proporcionados por APTA.

Nivel Superior (CAPES), o de entidades estatales como la Fundación para el Financiamiento de la Ciencia y la Tecnología. Los fondos indirectos restantes proceden del sector privado y se destinan a cubrir los costes de eventos de transferencia de tecnología, publicaciones y pueden incluir también algunas donaciones. El nivel total de financiamiento indirecto de Embrapa alcanzó un promedio de 3–4 por ciento a finales de los años 1990 y aumentó hasta un 4–6 por ciento durante el período 2000–09.

Desde su creación, Embrapa ha recibido cuatro créditos del BID y otros cuatro del Banco Mundial. A excepción de los dos últimos créditos, Prodetab (Banco Mundial) y Agrofuturo (BID), los fondos se usaron para mejorar la infraestructura de Embrapa y capacitar a su personal de investigación. El cuarto crédito del Banco Mundial, que comenzó en 1996, fue el primero en apoyar el financiamiento por concurso de los proyectos de investigación propuestos por los centros de Embrapa y sus socios (entidades estatales, universidades, etc.). El cuarto crédito del BID, que comenzó en 2006, está valorado en 60 millones de US$ y su objetivo es financiar la investigación, la infraestructura y la capacitación, e incluye una aportación correlativa de 27 millones de US$ por parte del gobierno brasileño. Este crédito cuenta también con un fondo para investigación, atribuible por concurso, de 14,2 millones de US$ pero está destinado únicamente a proyectos de investigación liderados por los centros de investigación de Embrapa. Este crédito se extenderá hasta 2011 y, en la actualidad, está en fase de reestructuración a raíz de una evaluación de medio plazo realizada recientemente (Silva 2009).

Durante el período 2005–08, más del 80 por ciento de los fondos de APTA provino de asignaciones directas del gobierno. El resto procedía de agencias de financiamiento de los gobiernos locales o del gobierno federal, de donantes privados, de organizaciones no gubernamentales y de donantes internacionales. Entre estas fuentes externas, la más importante es la Fundación de Apoyo a la Investigación de Sao Paulo (FAPESP) que concede fondos por concurso para becas de investigación. Esta fundación se financia a través de un arancel del 1 por ciento de los ingresos fiscales del estado. APTA también recibe fondos de dos fundaciones privadas de Sao Paulo, la Fundación de Apoyo a la Investigación Agropecuaria (FUNDAG) y la Fundación para el Desarrollo y la Investigación Agropecuaria (FUNDEPAG), (Beintema, Ávila y Pardey 2001).

NOVEDADES EN LA INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA PÚBLICA

Revitalizar el sistema de I&D

Desde mediados de los años 2000, Embrapa ha modificado su funcionamiento para asegurarse de que la investigación agropecuaria brasileña sigue en la vanguardia del nuevo conocimiento y genera las tecnologías adecuadas para responder a las exigencias de los consumidores y productores (Embrapa 2007). Embrapa está creando nuevas unidades de investigación, desarrollando programas de colaboración internacionales y apoyando a las agencias de investigación estatales en la actualización de su capacidad de investigación. También está reforzando sus actividades de transferencia de tecnología, una iniciativa que hace posible el importante apoyo financiero del gobierno federal a través del antes mencionado PAC, un programa que se desarrolla de 2008 a 2011 y prevé inversiones en infraestructura por todo el país de acuerdo con varias prioridades estratégicas (Embrapa 2009).

Para Embrapa, el programa PAC aporta una nueva cartera de proyectos de investigación, innovación institucional y gobernanza, así como la revitalización y modernización de la capacidad intelectual e infraestructura de la agencia que se habían deteriorado con el tiempo debido a una disminución del apoyo financiero. Para las agencias estatales, los recursos del programa PAC permitirán modernizar los laboratorios y campos experimentales, y adquirir nuevos vehículos, maquinaria y equipos agrícolas.

Durante el período 2008–10, los fondos de Embrapa por valor de 650 millones de reales (unos 350 millones de US$) bajo el programa PAC permitirán financiar el plan estratégico de la agencia para el período 2008–23 y superar los niveles de financiamiento registrados a mediados de los años 1990. Embrapa incrementará su volumen total de personal en 1.211 personas, de las que por lo menos una tercera parte será titular de una maestría o un doctorado. El programa PAC también incluye la creación de cuatro nuevos centros de investigación, como se indicó anteriormente.

Otra actividad prevista en el programa PAC es una revisión de los modelos institucional y de gobernanza de Embrapa con

el objetivo de mejorar la capacidad de Embrapa para responder a circunstancias cambiantes. Debido al importante papel que juega Embrapa en la política de cooperación internacional de Brasil, también se desbloquearán fondos para reforzar el alcance internacional de la agencia, especialmente en relación con la agricultura tropical en África y América Latina.

En 2006, el Centro para la Gestión y los Estudios Estratégicos (CGEE), vinculado al Ministerio de Ciencia y Tecnología, preparó un estudio que identificaba las principales debilidades de las agencias estatales de investigación agropecuaria (CGEE 2006). Este estudio hizo que el gobierno federal decidiera aportar 263 millones de reales (unos 140 millones de US$) en el marco del programa PAC, y gestionados por Embrapa, para fortalecer la infraestructura de las entidades estatales durante el período 2008–10. Además, el CGEE desarrolló un plan en colaboración con CONSEPA para elaborar un programa estratégico en cada una de las agencias estatales (CGEE 2009). Cada uno de los 17 estados vinculados al CONSEPA preparó un programa estratégico siguiendo unas pautas fijadas por el CGEE. Este programa brindará a las entidades estatales los medios necesarios para reestructurar el sistema de gestión de la agencia y mejorar la calidad de la investigación a medio y largo plazo. Con estas dos importantes iniciativas del gobierno federal, se esperan mejoras reales en el rendimiento del I&D agropecuario.

Desarrollar los programas de colaboración internacional de Embrapa

El agronegocio, especialmente la producción agrícola, ha estimulado en gran medida el desarrollo económico de Brasil. Se estima que un 85 por ciento de los avances en agricultura y ciencias relacionadas se generan en Norteamérica, Europa Occidental y Asia. No sólo es primordial aplicar dichos conocimientos sino que también es importante generar innovación para la agricultura tropical si el agronegocio brasileño pretende mantener su competitividad.

Además de las formas tradicionales de compartir el conocimiento como son los programas de capacitación y las consultorías especializadas, se crearon laboratorios virtuales en el extranjero (llamados Labex) para agilizar e intensificar la cooperación científica con los países desarrollados y mantener un canal abierto para los flujos de información. El primer laboratorio, Labex United States, fue creado en 1998 mediante un acuerdo con el Servicio de Investigación Agropecuaria (ARS) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA). Labex Europe fue creado en 2002 mediante un acuerdo con la Fundación Agropolis de Montpellier, en Francia. Labex Europe fue ampliado muy pronto con un laboratorio en la Universidad de Wageningen, en los Países Bajos, y a partir de mediados de 2010, otro laboratorio está en desarrollo en Rothamsted, en Inglaterra. En 2009, se creó Labex Corea en colaboración con la Administración de Desarrollo Rural (RDA) de Corea del Sur. Los objetivos principales de estos laboratorios virtuales son la conectividad con las redes internacionales de investigación y el incremento de la visibilidad internacional de Embrapa y de la calidad de su investigación. Las otras ventajas son un mayor número de publicaciones internacionales por parte de los investigadores de Embrapa y un financiamiento muy superior para proyectos internacionales.

Embrapa realiza varios proyectos de cooperación en países de Sudamérica y África con el fin de apoyar la investigación agropecuaria, la transferencia de tecnología y el aumento de capacidad. La oficina de Embrapa para América está ubicada en Panamá; también dispone de una oficina en Venezuela para apoyar un proyecto de cooperación bilateral. En 2007, Empraba abrió una oficina en Accra donde centraba sus actividades en África. Uno de los principales proyectos en curso consiste en brindar asistencia al gobierno de Angola para crear una institución de I&D basada en el modelo de Embrapa. Otro proyecto importante en África, en colaboración con la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), permite brindar apoyo a la producción de algodón en Benín, Burkina-Faso, Chad y Mali. Además, para optimizar los resultados en África, Embrapa está negociando proyectos tripartitos en los que participan tanto países africanos como países desarrollados.

Evaluación del rendimiento y sistema de premios

En 1996, Embrapa diseñó, desarrolló y validó un sistema de premios y de evaluación del rendimiento basado en los resultados (Embrapa 1996). Este sistema incluye los objetivos institucionales, individuales y de los equipos usando objetivos de evaluación basados en criterios e indicadores que se negocian entre el consejo de Embrapa y sus unidades centralizadas y descentralizadas (centros y servicios de investigación). El sistema de premios establece una distinción muy clara entre aumentos de sueldo individuales y regulares que resultan de promociones, y que se incorporan de forma permanente en los salarios, y las primas basadas en los resultados que se otorgan a los empleados en función de su rendimiento anual y que no se reconducen necesariamente al año siguiente.

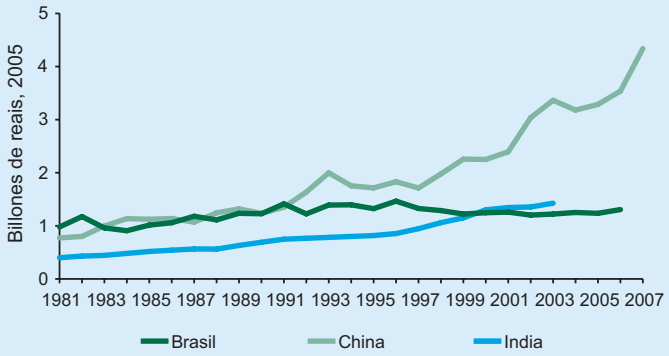
El programa pretende aumentar la productividad y cumplir la misión institucional de generar y diseminar tecnologías en el sector agropecuario de Brasil. Al mismo tiempo, premia

Tabla 2—Inversión en I&D agropecuario público por región y por principales países, 2000

Categoría de país	Inversión	Porcentajes
	(millones de dólares PPP, 2005)	(%)
A. Agrupación de países por nivel de renta		
Países de renta baja (49)	2.646	11
Países de renta media (82)	9.056	36
Países de renta alta (40)	13.456	53
Total (171)	**25.158**	**100**
B. Países de renta baja y media por región		
África subsahariana (45)	1.239	5
China	2.250	9
India	1.301	5
Asia–Pacífico (26)	5.120	20
Brasil	1.247	5
América Latina y Caribe (25)	2.755	11
Asia Occidental y África del Norte (12)	1.412	6
Europa Oriental y Estados de la antigua Unión Soviética (23)	1.177	5
Subtotal (133)	**11.702**	**47**

Fuentes: calculado a partir de un conjunto de datos de ASTI y varias fuentes secundarias publicadas en Beintema y Stads (2010).

Gráfica 8—Inversión en I&D agropecuario público en Brasil, China y India, 1981–2007



Fuente: Beintema y Stads (2010).

los centros de investigación, los equipos y los investigadores individuales a la vez que los motiva a la hora de desafiar nuevos retos (Portugal et al. 1999). Un análisis reciente realizado por Ávila et al. (2008) indica que el rendimiento de los centros de investigación de Embrapa mejoró durante el período 1996–2007 en todos los criterios del sistema (eficacia, eficiencia, evaluación de impacto, gestión, colaboración y financiamiento). De hecho, el sistema se considera tan exitoso que sirvió de modelo para el diseño del Sistema de Medición del Rendimiento del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) que se ha adoptado en los últimos cinco años (CGIAR 2010).

LA INVERSIÓN DE BRASIL EN I&D AGROPECUARIO EN UN CONTEXTO GLOBAL

Los últimos datos disponibles sobre las inversiones en I&D agropecuario público para el año 2000 indican un total global de aproximadamente 25.100 millones de dólares PPP (Tabla 2). De ellos, 13.500 millones se invirtieron en 40 países de renta alta (el 53 por ciento), 9.100 millones en 82 países de renta media (el 36 por ciento) y 2.600 millones en 49 países de renta baja (el 11 por ciento). Si bien los países de renta alta aumentaron sus inversiones en I&D agropecuario público en términos absolutos, el porcentaje de éstos en la inversión total disminuyó un 4 por ciento (Beintema y Stads 2010). La investigación agropecuaria pública se ha ido concentrando en un puñado de países, especialmente en cuanto a la investigación dirigida al mundo en desarrollo (representado aquí por los países de renta baja y media).

Brasil, China e India representaban un 41 por ciento de la inversión total en I&D agropecuario en los países en desarrollo en el año 2000 respecto de un 35 por ciento en 1981 (sin incluir Europa Oriental ni los Estados de la antigua Unión Soviética para los que los datos de 1981 no estaban disponibles). Brasil experimentó un crecimiento anual negativo durante los años 1990 (-1 por ciento) mientras que China e India registraron crecimientos de un 4 y un 6 por ciento anual, respectivamente. Nuevos datos muestran que el crecimiento continuó en los años 2000 en India y China (Gráfica 8) y en Brasil en los últimos años, tal y como ha quedado demostrado en el presente cuaderno. En 1981, la inversión de Brasil en I&D agropecuario público era más elevada que la de China o India. China superó los niveles de inversión de Brasil a principios de los años 1990 y casi los triplicó en 2006, último año para el que se dispone de datos globales de Brasil. India superó los niveles de inversión de Brasil a principios de los años 2000 y a pesar del reciente aumento de la inversión en I&D agropecuario público de Brasil, se calcula que los niveles de inversión de India permanecerán por encima de los de Brasil. Sin embargo, con las marcadas disparidades de población y empleo agrícola, Brasil invierte 20 veces más por trabajador agrícola.

CONCLUSIÓN

Muchos países desarrollados y en desarrollo registran niveles de inversión en investigación agropecuaria pública que permanecen estancados o incluso disminuyen. La inversión aumenta solamente en algunos de los países en desarrollo más avanzados y de mayor tamaño. Brasil ocupa el tercer lugar entre los países en desarrollo en cuanto a inversión en I&D agropecuario público por detrás de China e India. Después de un período con niveles de inversión estancados o en disminución, la inversión total en I&D agropecuario público ha aumentado sustancialmente en los últimos años debido a un renovado compromiso del gobierno brasileño con el I&D agropecuario. Por ejemplo, la inversión de Embrapa en 2009 fue un 28 por ciento superior a la de 2008 (ajustada por el efecto de la inflación), el nivel más alto alcanzado desde su inauguración. Desde siempre, Embrapa contó con fondos más importantes que los de las agencias estatales de Brasil pero se espera que los centros estatales se beneficien de un mayor apoyo federal cuyo objetivo es revitalizar el sistema de investigación agropecuaria de Brasil y mejorar el rendimiento a nivel de los estados.

Embrapa se ha reestructurado para asegurar la competitividad del sector agropecuario del país. Las modificaciones aportadas incluyen el mejoramiento de las capacidades humana e institucional, la actualización de las estructuras institucionales y el fortalecimiento del sistema de evaluación y del rendimiento. Asimismo, Embrapa está aumentando su nivel de cooperación internacional, especialmente en Norteamérica, Europa Occidental y numerosos países en desarrollo de Sudamérica, Centroamérica y África.

REFERENCIAS

Avila, A. F. D., E. G. Gomes, G. S. Souza y L. Yeganiantz. 2008. Performance evaluation of Embrapa's research centers: Experience and learning processes. Estudio presentado durante el taller internacional "Methodological Innovations in Impact Assessment of Agricultural Research", Brasilia, 12–14 noviembre.

Banco Mundial. 2008. *Indicadores de Desarrollo Mundial 2008*. Washington, D.C. CD–ROM.

Beintema, N. M. y G. J. Stads. 2010. Public agricultural R&D investments and capacities in developing countries: Recent evidence for 2000 and beyond. Reseña histórica de ASTI preparada para la Conferencia Internacional sobre Investigación Agropecuaria para el Desarrollo (GCARD), Montpellier, 27–30 de marzo, 2010. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Beintema, N. M., A.F.D. Avila y P. G. Pardey. 2001. Agricultural R&D in Brazil: Policy, investments, and institutional profile. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria y Fondo Regional de Tecnolgía Agropecuaria.

Consejo Científico del CGIAR (Grupo Consultivo para la Investigación Agropecuaria Internacional). 2010. CGIAR performance measurement: Experience and lessons learnt from the past five years. Roma.

CGEE (Centro de Gestión y Estudios Estratégicos). 2006. Estudo sobre o papel das Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária: OEPAS. Brasília.

_____ 2009. Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (OEPAS): Estruturando instrumentos de planejamento para a sua consolidação. Brasilia.

Embrapa. Oficina del Presidente. 1996. Boletim de Comunicações Administrativas. BCA - No. 59/96. Resolução Normativa Nº 50/96 - Manual do Sistema de Avaliação e Premiação por Resultados. EMBRAPA, Brasilia, 1996.

_____. 2007. *Tropical agriculture: Brazil building the future*. Brasilia.

Embrapa, Secretario Ejecutivo de la PAC 2009. Embrapa: fortalecendo a pesquisa agropecuária nacional. Brasilia.

Portugal, A.D., A.F.D. Avila, E. Contini y G.S.E Souza. 1999. Sistema de avaliação e premiação por resultados. *Revista do Serviço Público*. Brasilia: 49 (3): 59–83.

Silva, A.M.C. 2009. Avaliação de Meio Termo do Programa de Inovação Tecnológica e Novas Formas de Gestão na Pesquisa Agropecuária (Agrofuturo). Campinas.

Stads, G.J. y N.M. Beintema. 2009. *Investigación agrícola publica en América Latina y El Caribe: Tendencias de capacidad e inversión*. Informe de síntesis ASTI. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias y Banco Interamericano de Desarollo.

IFPRI-ROME
Agricultural Science and Technology Indicators (ASTI) initiative
c/o ESA, Food and Agriculture Organization (FAO)
Viale delle Terme di Caracalla • 00153 Rome, Italy
Telephone: +39-06-570-53192 / 56334 • Skype: ifpriromeoffice
Fax: +39-06-570-55522 • Email: asti@cgiar.org
www.asti.cgiar.org

Facilitated by:
INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE
2033 K Street, NW • Washington, DC 20006-1002 USA
Tel: +1-202-862-5600 • Skype: ifprihomeoffice
Fax: +1-202-467-4439 • Email: ifpri@cgiar.org
www.ifpri.org

IFPRI es uno de los 15 centros de investigación agropecuaria que reciben la mayor parte de sus fondos de gobiernos, fundaciones privadas y organismos regionales e internacionales, muchos de los cuales son miembros del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (www.cgiar.org).

Embrapa es la agencia de investigación agropecuaria más importante de Brasil. Fue creada en 1973 y su misión consiste en aportar soluciones factibles para el desarrollo sostenible del agronegocio de Brasil, generando, adaptando y transfiriendo conocimiento y tecnología en beneficio de la sociedad brasileña. Para más información acerca de Embrapa, consulte http://www.embrapa.br.

La iniciativa Indicadores de Ciencia y Tecnología Agrícola (ASTI) compila, analiza y publica datos sobre novedades institucionales, inversiones y recursos humanos en I&D agropecuario en los países de renta media y baja. La iniciativa ASTI está gestionada por el Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI) y mantiene acuerdos de colaboración con varias agencias de I&D regionales y nacionales así como con instituciones internacionales. La iniciativa, que está financiada por la Fundación Bill & Melinda Gates con el apoyo adicional del IFPRI, ha sido reconocida por muchos como la fuente de información más autorizada sobre el apoyo al I&D agropecuario, y su estructura, en el mundo. Para más información acerca de la iniciativa ASTI, consulte www.asti.cgiar.org.

Los autores agradecen a las agencias de investigación agropecuaria su participación en la encuesta ASTI–Embrapa; sin ella, no habría sido posible elaborar el presente cuaderno de país. Los autores agradecen también la colaboración de Federica Di Marcantonio y Michael Rahija en la investigación así como la aportación y los comentarios al borrador del documento por parte de Kathleen Flaherty y Gert-Jan Stads. ASTI expresa su profunda gratitud por el generoso apoyo ofrecido por la Fundación Bill & Melinda Gates.

Copyright © 2010 Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias y Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria. El presente informe se puede reproducir parcialmente sin la autorización expresa de IFPRI y Embrapa pero se deberá mencionar el nombre de ambas instituciones. Para solicitar una autorización de nueva publicación, escriba a ifpri-copyright@giar.org.

El presente Cuaderno de país ha sido elaborado en el marco de la iniciativa ASTI y no ha sido evaluado por homólogos. Las opiniones expresadas en el presente cuaderno son exclusivas de sus autores y no necesariamente reflejan las políticas u opiniones del IFPRI y Embrapa.