

Volume 40
Número 2
2016

CIÊNCIA TRÓPICO

Michel Temer
Presidente da República
José Mendonça Bezerra Filho
Ministro da Educação

Luiz Otávio de Melo Cavalcanti
Presidente da Fundação Joaquim Nabuco
Joana D'arc de Mendonça Cavalcanti
Coordenadora da Editora Massangana

Editora
Alexandrina Sobreira de Moura
Diretoria de Pesquisas Sociais

Conselho Editorial
Esther Caldas Bertoletti
Fundação Biblioteca Nacional e Projeto Resgate –
Secretaria de Articulação Institucional/Ministério da Cultura

Cátia Lubambo
Fundação Joaquim Nabuco
João Arriscado Nunes
Faculdade de Economia
e Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

José Paulo Chahad
Faculdade de Economia e Administração da USP

Maria Cecília MacDowel Santos
Universidade de São Francisco, Califórnia
e Centro de Pesquisas Sociais da Universidade de Coimbra

Marion Aubrée
Centre de Recherche sur le Brésil Contemporain (CRBC)
et no Centre d'Etudes Interdisciplinaires des Falts Religieux (CEIFR)
da Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS - Paris)

Maria do Carmo de Lima Bezerra
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília
Sillvina Carrizo
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

© 2016, Fundação Joaquim Nabuco

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução por meios eletrônicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros, sem permissão por escrito da Fundação Joaquim Nabuco.

E-mail: pesquisa@fundaj.gov.br

<http://www.fundaj.gov.br>

*Pede-se permuta
On demande l' échange
We ask for exchange
Pidese permuta
Si richiede lo scambio
Man bittet um Austausch
Intershangho dezirata*

Revisão linguística e tradução: *Luis Henrique Lopes da Silva e Hyago Raphael Manta Machado*

Diagramação: *Bruna Orkki/Tikinet*

Projeto da capa: *Rosângela Mesquita/Editora Massangana*

Ilustração da capa: *Trabalho gráfico executado sobre fotografia de Gustavo Moura.*

Juazeiro / Petrolina. Acervo da Fundação Joaquim Nabuco / Museu do Homem do Nordeste.

Ciência & Trópico - Recife: Fundação Joaquim Nabuco

1973 - Semestral

Continuação do Boletim do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais (v. 40-2), 1952-1971. A partir do volume 8, que corresponde ao ano de 1980, o Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais passou a se denominar Fundação Joaquim Nabuco.

ISSN 0304-2685

CDU 3: 061.6(05)

SUMÁRIO

	7-25	Notas dos editores
Luis BECCARIA	29-55	América Latina en los 2000s: aspectos laborales y distributivos
Ruy de VILLALOBOS	57-80	Desarrollo humano y rural en América Latina: hacia una revisión de las políticas de combate a la pobreza rural
Séverine DENEULIN	81-110	Crear ciudades más justas para la vida: una combinación del derecho a la ciudad y el enfoque de las capacidades
Facundo García VALVERDE	111-140	¿Se promueve el desarrollo humano transfiriendo recursos a los pobres?
María Angélica PIGNATTA	141-164	Coordinación de políticas sociales y territorio en el contexto latinoamericano
Neison FREIRE	165-180	Os novos desafios do Desenvolvimento Sustentável na América Latina. A crise de capitais e a reestruturação dos mercados globais: possíveis efeitos paradoxais para o meio ambiente na América Latina?

NOTA DOS EDITORES

O Comitê Editorial da Revista Ciência & Trópico sente-se honrado em dedicar este número à discussão sobre o Desenvolvimento Humano na América Latina e no Caribe. A Revista, que vem, ao longo dos anos, consolidando a interdisciplinaridade a nível nacional e internacional, convidou o Professor Pablo Vinocur, diretor da Pós-graduação em Desenvolvimento Humano da Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais (FLACSO-Argentina), para Editor Especial desta edição. O debate apresentado pelos autores contém uma perspectiva diferente que desafia os modelos de crescimento e de consumo vigentes.

A América Latina é a região mais desigual do mundo. É, ao mesmo tempo, uma das únicas regiões que, há várias décadas, não sofre conflitos bélicos e também um continente em que a maior parte de sua população participa de um sistema democrático que possibilita a livre eleição de seus governantes.

Sua população representa 8,6% da população mundial, de modo que sua participação no comércio mundial é de 6%, tanto em exportações, quanto em importações. Por sua vez, estas cifras vêm caindo como resultado de uma redução significativa dos preços dos produtos que a Região exporta, e que não são compensados pelo incremento no volume produzido e exportado. A queda nos preços da produção regional vem sendo de tal magnitude que se faz necessário recuar aos anos da Grande Depressão (1931) para encontrar valores semelhantes (CEPAL, 2015) ¹.

¹ CEPAL. Panorama da inserção internacional da América latina e do Caribe, Santiago de Chile: CEPAL, 2015.

O declínio no valor da produção não afeta só a América Latina e o Caribe, visto que a crise econômica é mundial. Em nossa Região, entretanto, a magnitude dessa derrocada está sendo mais aguda e persistente que em outras regiões do planeta.

A principal explicação para a presente situação regional atribui-se às mudanças que vêm ocorrendo na segunda maior economia do mundo: a China, país onde habita 20% da população mundial. Por várias décadas e até os primeiros anos da atualidade, a economia chinesa esteve crescendo a taxas anuais superiores a 10%, o que fez com que o país se tornasse o principal demandante de recursos naturais do mundo. O crescimento, acompanhado por melhoras na educação, na saúde, na alimentação, na habitação e no lazer para seus habitantes, permitiu que mais da metade de sua população deixasse a pobreza.

Os preços internacionais dos recursos energéticos (principalmente petróleo), dos metais e dos alimentos aumentaram de forma significativa e permitiram que toda América do Sul – a qual foi e continua sendo produtora de recursos primários – se beneficiasse de uma significativa variação positiva dos termos do intercâmbio a favor de seu perfil produtivo.

Logo, os benefícios – que não se produzia desde o começo do século XX – desse novo cenário no mercado mundial geraram uma massa significativa de recursos que os governos de corte progressista que, democraticamente, ascenderam ao poder no início dos anos 2000, mediante a formulação de políticas econômicas e sociais, direcionaram aos setores sociais tradicionalmente excluídos. As consequências destas políticas se traduziram numa importante redução da pobreza e inclusive, pela primeira vez em muito tempo, numa melhora na distribuição de renda em quase todos os países da América do Sul.

Finalmente parecia que a organização política apontava para os princípios do Desenvolvimento Humano, caracterizado pelo objetivo de ampliar o que as pessoas são capazes de fazer e de ser, desfrutando de uma vida longa e saudável, de uma educação que lhes habilite a desempenhar e exercer uma cidadania plena, ascender a um emprego decente, de um contexto que lhes ofereça níveis de segurança compatíveis com o exercício da liberdade e que lhes possibilite participar nas distintas decisões que formam a comunidade onde vivem.

De fato, durante a década passada, grande parte dos países latinoamericanos e do Caribe, passaram a ser situados entre aqueles de desenvolvimento humano médio e médio alto a nível global, segundo a medição do Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

A questão é que, durante esses anos, parecia que o Estado finalmente atuava a favor dos pobres e excluídos, e dos setores médios, o que refletia na qualidade de trabalho, em melhorias salariais, em aumentos na cobertura de água potável e saneamento, e também nas questões habitacionais das cidades da Região. Avançou-se na quase universalização do nível primário e crescimento significativo da cobertura escolar de nível médio, assim como se ampliou a oferta no nível inicial. Do mesmo modo, se observou uma evidente diminuição da mortalidade infantil e materna e uma sensível redução da insegurança alimentar. Essas políticas se sustentaram no crescimento econômico, entretanto, em muitos de nossos países, impuseram-se reformas fiscais progressivas. Contudo, todas essas transformações explicam a redução da pobreza e da desigualdade em praticamente todos os países da América Latina.

Alguns dos princípios que guiam o Desenvolvimento Humano – como a igualdade, como o empoderamento das pessoas mediante o desenvolvimento de suas capacidades, que se expressou no fortalecimento dos movimentos sociais, na capacidade negociadora dos sindicatos e na renovação das demandas dos cidadãos – pareciam estar sendo alcançados em muitos dos países da América do Sul.

No entanto, a mudança nas condições macroeconômicas da economia global está colocando fortes dúvidas a respeito da sustentabilidade destas mudanças. Como resultado da crise financeira de 2008 e 2009, que começou nos Estados Unidos e se expandiu pelo mundo. A China reduziu pela metade seu ritmo de crescimento, como resultado, houve queda na demanda por commodities. Isto afetou o comércio a nível global, impactando mais negativamente sobre a Região, especialmente sobre os países da América do Sul, que viram cair os preços de seus principais produtos de exportação, com efeitos significativos sobre a atividade econômica no mercado de trabalho, emprego e políticas públicas. A desigualdade está cada vez maior, ao passo que a pobreza está crescendo novamente em muitos dos países da América Latina e do Caribe.

A mudança evidenciou as fraquezas estruturais do modelo de desenvolvimento seguido por vários países da Região. Precisamente, em algumas das dimensões da sustentabilidade, manifestaram-se as principais restrições que não só comprometem o aprofundamento nas conquistas promovidas pelo enfoque do Desenvolvimento Humano, mas também acarretam o risco de que algumas possam ser revertidas.

Os artigos selecionados para esta edição da Revista propõem questionar a possível evolução das mudanças e conquistas para o bem-estar das pessoas em grande parte da Região. O trabalho de Luis Beccaria, *América Latina en los 2000: aspectos laborales y distributivos*, analisa as mudanças que se produziram nos níveis de bem-estar da população, fundamentalmente nos níveis de pobreza, e na estrutura distributiva, explorando as diferentes dimensões e variáveis modificadas como resultado das políticas implementadas pelos governos, assim como pela melhora da situação macroeconômica. Ao observar a situação da Região em seu conjunto, o autor explora as diferenças que apresentam os distintos países, tanto a respeito das medidas de governo que cada um adaptou – como também a forma em que, a nível nacional, se apresentaram as mudanças durante o período de quase 15 anos que se encontram em análise –, assinalando aqueles anos em que se observaram melhoras significativas e outros em que o progresso foi mais lento, estabelecendo possíveis explicações para tal comportamento.

Finalmente, o autor assinala algumas das principais restrições que as políticas adaptadas enfrentam diante do processo recessivo de nossas economias nos últimos anos e como estas estão afetando tanto a população que melhorou em forma substantiva seus níveis de bem-estar e inclusão, como também a quem o mercado de trabalho formal não conseguiu incorporar por carências estruturais dos modelos de desenvolvimento adotados na Região.

Uma das raízes da desigualdade na Região foi a concentração da propriedade e do capital, que as classes dominantes herdaram da matriz colonial, e que impediram uma apropriação mais equitativa das rendas. Sendo o campo, o setor pelo qual, direta e indiretamente, se geraram estas rendas. O artigo de Ruy de Villalobos, *Desenvolvimento Humano y Desarrollo Rural en América Latina: dimensión de La problemática y revisión de las políticas de combate a la pobreza rural*, descreve a forma que a valorização da produção agrícola em geral, particularmente, a produzi-

da nos últimos anos no mercado mundial, não se traduziu em melhoria do bem-estar das populações rurais mais pobres. Antes, porém, contribuíram para agravar o processo de migração campo-cidade, que transformou a América Latina na região mais urbanizada do mundo, limitando o desenvolvimento das capacidades das populações rurais na Região.

Ao averiguar que o processo de migração se explica pelo diferencial nas condições de vida das pessoas que vivem em áreas rurais frente ao acesso a alguns serviços nas cidades, o autor analisa os fracassos de políticas de desenvolvimento rural provenientes desde o início dos anos 60 do século passado e os que tiveram tentativas de reforma agrária. Portanto, ele aponta considerações que as políticas socioeconômicas deveriam considerar para melhorar as condições e oportunidades de vida dos pobres rurais e urbanos da América Latina.

“América Latina está cada vez más urbanizada. En el año 2000, más del 80% de la población latinoamericana vivía en áreas urbanas, el doble de la proporción de 1950”. Assim começa o artigo intitulado: *Crear ciudades más justas para la vida: una combinación del derecho a la ciudad y el enfoque de las capacidades*, escrito por Severine Dèneulin. Assim como propõe Villalobos, a pobreza latinoamericana é essencialmente urbana. Lugares públicos: praças, mercados, campos desportivos, escolas, serviços de saúde, são os locais onde se encontram as pessoas de diferentes classes sociais, etnias e raças. As cidades da América Latina têm sido profundamente segmentadas, e perdido o que tinham antes: a possibilidade de encontro das diferenças, e de enriquecimento mútuo, que tanto promove o desenvolvimento e exercício da liberdade e participação.

O espaço urbano explica e determina “funcionamentos” e “capacidades” diferentes para as pessoas, de acordo com o lugar onde habitam: as “favelas”, “morros”, “periferias”, ou de acordo com a denominação nos países da América Latina. Em todos os casos, uma média de um quarto da população de cada cidade vive em áreas onde os serviços públicos (abastecimento de água potável, saneamento, distribuição de eletricidade e de gás, serviços educacionais, de saúde e de transporte, áreas de lazer) não existem ou são extremamente precários. Essas restrições afetam as oportunidades para as pessoas que “desfrutam da vida que desejam”.

Além disso, grupos sociais privilegiados da América Latina constroem seus “próprios espaços urbanos” segregados do resto, procurando ocupar, apreciar e interagir com seus “iguais”. O objetivo é conseguir a

homogeneidade social, afastando a possibilidade de compartilhar com o “diferente”. Essa realidade urbana encoraja situações de violência extrema que fizeram da América Latina a região com taxas mais altas de mortes violentas do mundo, limitando a aspiração e o direito essencial de viver “em segurança”.

Neste contexto de desigualdade, a partir de alguns dos princípios do desenvolvimento humano – tais como a ética de desenvolvimento –, Severeine Déneulin propõe resgatar o “direito à cidade”, originalmente proposto por Henri Léfèbvre e, em seguida, enriquecido por David Harvey, como princípio para repensar a cidade revertendo as condições estruturais que limitam o desenvolvimento humano. Ademais, levanta a importância dessa abordagem para enriquecer as capacidades, uma vez que este permite avaliar as diferenças de oportunidades que as pessoas têm de acordo com o seus locais de nascimento, vivem, trabalham, estudam ou se divertem.

A partir do trabalho de Amartya Sen e de Martha Nussbaum, Déneulin propõe uma combinação de ambos os critérios (o direito à cidade e o das capacidades) reforçando o papel das instituições para fortalecer ou resolver as chances de indivíduos de exercer os seus direitos de escolher a vida que desejam viver, bem como destaca a capacidade da agência, como o resultado final, permitiria que os excluídos exercessem a sua aspiração em participar na construção de uma cidade mais justa.

Entre as várias políticas que favoreceram a redução da desigualdade em muitos países da Região na última década, o artigo de Facundo García Valverde, *¿Se promueve el Desarrollo Humano Transfiriendo recursos a los pobres?*, analisa criticamente os PTCs (Programa de Transferência Condicionada à Renda e à igualdade de gênero) de algumas das principais categorias de abordagem de desenvolvimento humano.

O autor explica que o impacto positivo conseguido comparando diferentes experiências varia de acordo com a sua cobertura, com a segmentação, com o valor da transferência e com a gestão do mesmo. Essa Transferência consiste, essencialmente, de uma transferência de dinheiro por filho (a), com periodicidade mensal, para as famílias que não recebem outros benefícios e cujo rendimento é gerado nas atividades do setor informal, ou estão desempregados ou têm deficiências que os impedem de aceder ao mercado de trabalho. A transferência é normalmente realizada pelo Estado para a mãe. Entre eles, podemos citar o Progresas, Luego Oportunidades mexicano; Bolsa Família, do Brasil; Asignación

Universal por Hijo (AUH), da Argentina; Familias en Acción, da Colômbia; Chile Solidario, del Chile; El Bono de Desarrollo Social del Equador. Praticamente todos os países da América Latina têm um PTC.

Dependendo da relevância que tenham tomado esses programas, e além da preocupação de que, diante da referida crise recessiva que hoje afeta à Região, os mesmo se veem afetados, agravando, se fosse esse o caso, os efeitos sobre as condições de vida dos pobres. Reconhecendo seus benefícios e a importância da sua contribuição para o reconhecimento da cidadania a partir de uma perspectiva de direitos, comparando-os com os programas paternalistas tradicionais que distribuíam bens aos setores populares. O trabalho questiona se os PTC promovem: a agência, a equidade de gênero (ao reforçar a tradicional responsabilidade das tarefas familiares na mulher); a igualdade (ao serem focalizados não necessariamente asseguram a igualdade de oportunidade a todos e todas). Por último, e assim como fazem os outros enfoques, questiona os PTC quanto à “justificativa” e à “ética” de condicionar as transferências, ao cumprimento de certas “obrigações” das famílias receptoras, que não são exigidas em outros programas públicos, a quem já acende a certos bens e serviços públicos.

O artigo de García Valverde busca contribuir para o potencial dos PTC a fim de enriquecer suas realizações e possibilidades de desenvolvimento humano, antes de uma possível reformulação da sua implementação. A concepção abrangente de bem-estar implica uma construção diferente de política pública. Tradicionalmente, o Estado é organizado por setores, e cada um controla o fornecimento de serviços de forma autônoma. No entanto, geralmente existem situações de “desconforto” (em oposição ao bem-estar) que são o resultado de uma combinação de insatisfação em várias dimensões das apresentações acima mencionadas. Uma maneira inevitável para enfrentar tal desafio é que o Estado deveria organizar de outra forma a oferta dos serviços, de modo a torná-lo mais eficiente, eficaz e eficiente. E, finalmente, mais justa.

O artigo de María Angélica Pignatta, *Coordinación de políticas sociales en territorio en el contexto latinoamericano*, analisa especificamente os mecanismos políticos e institucionais que poderiam realizar essa abordagem. Em primeiro lugar, discute as distintas experiências de coordenação/articulação que têm ocorrido na região: Gabinetes Sociais, Ministério Coordenador; programas de gestão inte-

grada a nível operacional; agente coordenador social entre as famílias e programas setoriais.

A posteriori, se concentra em uma experiência implementada na Província de Santa Fe, na Argentina, onde se combinaram várias das alternativas político-institucionais mencionadas anteriormente. A criação de um Gabinete Social, sob a coordenação de um Ministério em particular; o desenho de um programa abrangente que se implementava a nível local, onde se formou um espaço “democrático” de decisões, da qual participavam organizações sociais locais, que desse modo podem potenciar a capacidade participativa das pessoas.

Finalmente, o artigo de Pignatta deixa em aberto uma série de questões, ao passo que reflete sobre as lições aprendidas que podem enriquecer os processos de inovação institucional e programática, que, necessariamente, os estados latinoamericanos deveriam encarar se quiserem avançar para processos de desenvolvimento que coloquem o bem-estar das pessoas no centro da sua preocupação.

Este é o objetivo das dezessete “Metas de Desenvolvimento Sustentável”, que fazem parte da chamada Agenda 2030, que todos os países das Nações Unidas assinaram no final de 2015. Essa Agenda amplia os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Foi alcançado grande parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Na verdade, a América Latina foi uma das regiões do mundo que mais avançou em sua realização. Todavia, isso não aconteceu do mesmo modo com a sustentabilidade ambiental, ao passo que no resto do mundo não se observaram melhoras.

As tensões entre o modelo atual de produção e consumo que comprometem seriamente o nosso planeta acabaram por ser assumidos por todos os países do mundo nos acordos de Paris, alcançados no início de 2016, e que promovem mudanças substantivas para enfrentar a mudança climática e alcançar sustentabilidade ambiental por todos os países; já não são somente os países em desenvolvimento, mas também os desenvolvidos.

Sendo a América Latina uma região cujas ligações fundamentais com o mercado mundial se dão por meio dos recursos naturais, o modelo de produção atual compromete seriamente a sua sustentabilidade e pode afetar rapidamente milhões de latinoamericanos.

O artigo de Neison Freire, *Os novos desafios do desenvolvimento sustentável na América Latina. A crise de capitais e reestruturação dos*

mercados globais: possíveis efeitos paradoxais para o meio ambiente na América Latina, aborda os difíceis cenários que se apresentam na Região. Com base na crise que enfrenta o sistema global e que afeta a Região, especialmente pelas mudanças que ocorreram na relação comercial com a China, o que explica tanto o efeito positivo sobre os preços dos produtos exportados pela Região no início da década passada, como a pós-queda por mudanças na sua estratégia de desenvolvimento, o artigo se dispõe a analisar os resultados econômicos, políticos e sociais observados na América Latina.

Tendo em vista os novos cenários que se apresentam na Região e os compromissos globais com a Agenda 2030, Neison Freire apresenta desafios que os nossos países têm para um desenvolvimento humano sustentável. Quais são os recursos políticos, econômicos, tecnológicos e sociais que permitem responder a estes desafios? O autor identifica medidas políticas que podem ser o núcleo de uma construção diferente e alternativa para o modelo de produção atual a partir do uso das novas tecnologias de informação e comunicação aplicadas à organização produtiva para torná-lo sustentável. Também propõe uma organização político-regional alternativa, que pode confrontar o poder hegemônico do capital financeiro, e um modelo produtivo e de consumo que protege, respeita e valoriza as pessoas e o meio ambiente em que vivemos.

Em suma, todos os artigos produzidos pelos principais profissionais visam a contribuir para o debate que necessariamente deveríamos ter na América Latina: sobre como construir sociedades mais justas em toda a Região. Isso significa, portanto, que todos os cidadãos podem ter melhores oportunidades de escolha livre de como viver bem. Esse é o objetivo da abordagem sobre Desenvolvimento Humano. Esperamos que os leitores desta edição da Revista Ciência & Trópico, que contou com a inestimável parceria da FLACSO-Argentina, venham a discutir o desenvolvimento de políticas que garantam o bem-estar dos latinoamericanos, particularmente aqueles historicamente excluídos.

Alexandrina Sobreira de Moura
Editora-Chefe

Pablo Vinocur
Editor Especial
(FLACSO-Argentina)

NOTA DE LOS EDITORES

La Comisión Editorial de la Revista Ciencia & Trópico se siente honrada en dedicar este número a la discusión cerca del Desarrollo Humano en América latina y Caribe. La Revista, que viene, a lo largo del tiempo, consolidando la interdisciplinaria a nivel nacional y internacional, convidó el Profesor Pablo Vinocur, director del Programa de Posgrado en Desarrollo Humano de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina), para Editor Especial de esta edición. El debate presentado por los autores contiene una perspectiva distinta que desafía los modelos de crecimiento e de consumo vigentes.

América Latina es la Región más desigual del mundo. Es, a la vez, una de las únicas regiones que desde hace varias décadas no sufre conflictos bélicos y también es un continente en el que la mayor parte de su población disfruta de un sistema democrático que posibilita la libre elección de sus gobernantes.

Su población representa un 8,6% de la población mundial, mientras que su participación en el comercio mundial es del 6%, tanto en exportaciones como en importaciones. A su vez, esta participación viene cayendo como resultado de una reducción sustantiva de los precios de los productos que la Región exporta, que no son compensadas por el incremento en el volumen producido y exportado. La caída en los precios de la producción regional viene siendo de tal magnitud que hay que retrotraerse hasta los años de la Depresión Mundial (1931) para encontrar valores semejantes (CEPAL, 2015)¹.

¹ CEPAL. Panorama da inserção internacional da América latina e do Caribe, Santiago de Chile: CEPAL, 2015.

El declive en el valor de la producción no afecta solo a América Latina y el Caribe, sino que la crisis de estancamiento económico es mundial. Sin embargo, en nuestra Región, la magnitud de la disminución está siendo más aguda y persistente que en otras regiones del planeta.

La principal razón que explica este presente regional son los cambios que han ocurrido en la segunda economía del mundo: la China, el país donde habita el 20% de la población mundial. Por varias décadas y hasta los primeros años de la actual, su economía estuvo creciendo a tasas superiores al 10% anual, lo cual trajo aparejado en que se convirtiera en la principal demandante de recursos naturales del mundo. El crecimiento, acompañado por mejoras en la educación, en la salud, en la alimentación, en el hábitat y en el esparcimiento para sus habitantes, permitió que más de la mitad de su población deje de ser pobre.

Los precios internacionales de los recursos energéticos (principalmente petróleo), de los metales, y de los alimentos, aumentaron en forma significativa, y permitieron que toda América del Sur, que ha sido y continúa siendo tradicionalmente productora de bienes primarios, se beneficie de una significativa variación positiva de los términos del intercambio a favor de su perfil productivo.

Luego, los beneficios de ese nuevo escenario en el mercado mundial que no se producía desde principios del siglo XX generaron una masa significativa de recursos que los gobiernos de corte progresista que democráticamente accedieron al poder a principios de los años 2000 direccionaron mediante la formulación de políticas económicas y sociales a los sectores sociales tradicionalmente excluidos. Las consecuencias de estas políticas se tradujeron en una importante reducción de la pobreza y incluso, por primera vez en mucho tiempo, en una mejora en la distribución del ingreso en casi todos los países de la Región.

Parecía que finalmente la orientación de la política se orientaba por los principios del *Desarrollo Humano*, caracterizado por el objetivo de ampliar lo que las personas son capaces de hacer y de ser, disfrutando de una vida larga y saludable, de una educación que los habilite a desempeñarse y ejercer una ciudadanía plena y acceder a un empleo decente, de un contexto que le brinde niveles de seguridad compatibles con el ejercicio de la libertad y que le posibilite participar en las distintas decisiones que hacen a su comunidad.

De hecho, durante la década pasada, gran parte de los países latinoamericanos y del Caribe, pasaron a ubicarse entre aquellos de Desarrollo Humano medio y medio superior a nivel global según la medición del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Es que, durante esos años, parecía que finalmente el Estado actuaba a favor de los pobres, de los excluidos y de los sectores medios, lo cual se reflejaba en mejoras en la calidad del empleo, en mejores salarios, en aumentos en la cobertura de agua potable y saneamiento, y también en mejoras en el hábitat de las ciudades de la Región. Se avanzó en la casi universalización del nivel primario y que creció significativamente la cobertura de la enseñanza del nivel medio, así como también se amplió la oferta en el nivel inicial. De igual modo se observó una marcada reducción de la mortalidad infantil, y algunas mejoras en la mortalidad materna, y una sensible reducción de la inseguridad alimentaria. Estas políticas se sustentaron en un crecimiento de los recursos tributarios, como resultado de las altas tasas de crecimiento económico, pero también en muchos de nuestros países se impusieron cambios fiscales progresivos. Todas estas transformaciones explican la reducción de la pobreza, y de la desigualdad en prácticamente todos los países latinoamericanos.

Algunos de los principios que guían el Desarrollo Humano, tales como la equidad, el empoderamiento de las personas, mediante el desarrollo de su capacidad de agencia, que se expresó en el fortalecimiento de los movimientos sociales, en la capacidad negociadora de los sindicatos, en la renovación de las demandas ciudadanas, parecía que se iban logrando en muchos de los países de la Región.

Sin embargo, el cambio en las condiciones macroeconómicas de la economía global está colocando fuertes interrogantes respecto a la sustentabilidad de estos cambios. Como resultado de la crisis financiera de 2008 y 2009 iniciada en los Estados Unidos y que se extendió a todo el mundo, China redujo a la mitad su ritmo de crecimiento, cayendo como consecuencia la demanda de bienes primarios. Esto afectó al comercio a nivel global, pero impactó negativamente más a la Región, en especial a los países de América del Sur, que vieron caer los precios de sus principales productos de exportación, con efectos importantes en la actividad económica, en el mercado de trabajo, en el empleo y en las

políticas públicas. La pobreza está creciendo nuevamente en muchos de los países de la Región y volviendo a crecer la desigualdad.

Los artículos seleccionados para esta edición de la Revista pretenden justamente interrogar acerca de la posible evolución de las transformaciones y logros alcanzados respecto al bienestar de las personas en gran parte de la Región.

El trabajo de Luis Beccaria, *América Latina en los 2000: Aspectos Laborales y Distributivos*, analiza los cambios que se produjeron en los niveles de bienestar de la población, fundamentalmente en los niveles de pobreza por ingresos, y en la estructura distributiva, explorando las diferentes dimensiones y variables que se modificaron como resultado de las políticas implementadas por los gobiernos, así como por la mejora en la situación macroeconómica. Al observar la situación de la Región en su conjunto, explora las diferencias que presentan los distintos países, tanto respecto a las medidas de gobierno que cada uno adoptó, como también la forma en que a nivel nacional se presentaron los cambios durante el período de casi 15 años que se incluyen en el análisis, señalando aquellos años en que se observaron mejoras significativas y otros en que el progreso fue más lento, planteando algunas posibles explicaciones de tal comportamiento.

Finalmente, el autor señala algunas de las principales restricciones que las políticas adoptadas enfrentan ante el proceso recesivo que enfrentan nuestras economías en los últimos años, y cómo estas están afectando tanto a la población que mejoró en forma sustantiva sus niveles de bienestar y inclusión, como también a quienes el mercado de trabajo formal no logró incorporar, por carencias estructurales de los modelos de desarrollo adoptados en la Región.

Una de las raíces de la desigualdad en la Región ha sido la concentración de la propiedad y del capital, que las clases dominantes heredaron de la matriz colonial, y que impidieron una apropiación más equitativa de las rentas. Siendo el mundo rural, el sector en el que directa y indirectamente se generan estas rentas, el artículo de Ruy de Villalobos, *Desarrollo Humano y Desarrollo Rural en América Latina. Dimensión de la problemática y revisión de las políticas de combate a la pobreza rural*, describe la forma en que la valorización de la producción agrícola en general y de alimentos en particular, que se produjo en los últimos años en el mercado mundial, no se tradujo en una mejora del bienes-

tar de los pobres rurales. Más bien, por el contrario, contribuyeron a profundizar el proceso de migración campo-ciudad, que convirtieron a América Latina en la región más urbanizada del mundo, limitando el desarrollo de las capacidades de los habitantes del campo en la Región.

Luego de analizar que el proceso de migración se explica por los diferenciales en las condiciones de vida de las personas que viven en áreas rurales frente al acceso a algunos servicios que encuentran en las ciudades, analiza los fracasos de las políticas de desarrollo rural que se promovieron desde la década de los '60 del siglo pasado, así como también el que tuvieron los intentos de reforma agraria, orientados a hacer más equitativo el acceso a los factores de producción como la tierra, la tecnología, y el conocimiento. Por último, el autor señala algunas de las consideraciones que la política, tanto económica como social, debería tener en cuenta para mejorar las condiciones y oportunidades de vida de los pobres latinoamericanos, tanto rurales como urbanos, indisolublemente relacionados, según evidencia el texto.

“América Latina está cada vez más urbanizada. En el año 2000, más del 80% de la población latinoamericana vivía en áreas urbanas, el doble de la proporción de 1950”. Así comienza el artículo *Crear ciudades más justas para la vida: una combinación del derecho a la ciudad y el enfoque de las capacidades*, escrito por Severine Dénéulin. Tal como lo plantea el artículo de Villalobos, la pobreza latinoamericana es esencialmente urbana. Los lugares públicos: plazas, mercados, campos deportivos, escuelas, servicios de salud, son los sitios donde se encuentran y vinculan las personas pertenecientes a distintas clases sociales, etnias, y razas. Pero ellos son cada vez menos espacios comunes. La ciudad latinoamericana se ha segmentado profundamente, y se ha perdido en aquellas que alguna vez la tuvieron, la posibilidad del encuentro de los diferentes, y del enriquecimiento mutuo, que tanto favorece el desarrollo y el ejercicio de la libertad y la participación.

El espacio urbano explica y determina “funcionamientos” y “capacidades” diferentes para las personas, según habiten las “villas miseria”, “las favelas”, “los tugurios” o “pueblos jóvenes”, según la diferente denominación que las áreas informales tienen en los países de América Latina. Pero en todas, un promedio de una cuarta parte de la población de cada ciudad vive en zonas en las que los servicios públicos no existen, o son de extrema precariedad (agua potable, servicios de

saneamiento, luz eléctrica, gas, servicios educativos, servicios de salud, servicios de transporte, espacios de esparcimiento). Y estas restricciones afectan seriamente las oportunidades de las personas por “disfrutar la vida que desean vivir.

Por otra parte, los grupos sociales privilegiados latinoamericanos construyen sus “propios espacios urbanos” segregados del resto, buscando ocupar, disfrutar y interactuar con “iguales”. El valor pretendido es la homogeneidad social. Alejar la posibilidad de compartir con “los diferentes”. Esta realidad urbana alienta situaciones de violencia extrema que han hecho de América Latina la Región con tasas más altas de muertes violentas del mundo, limitando la aspiración y el derecho esencial de vivir “seguros”.

Ante este panorama de desigualdad manifiesta, el artículo propone desde algunos de los principios del *Desarrollo Humano* como el de la ética del desarrollo, rescatar el “derecho a la ciudad”, originalmente planteado por Henri Lefébvre y luego enriquecido por David Harvey, como principio para repensar la ciudad revirtiendo las condiciones estructurales que limitan el Desarrollo Humano. Pero plantea la importancia de enriquecer dicho enfoque con el de las *capacidades*, pues este último permite evaluar las diferencias de oportunidades que tienen las personas según en que parte de la ciudad nacen, viven, trabajan, estudian o se divierten.

A partir de los trabajos de Amartya Sen y Martha Nussbaum, Déneulin propone una combinación de ambos criterios (el del derecho a la ciudad y el de las capacidades) potenciando el papel que cumplen las instituciones para reforzar o resolver las posibilidades de que las personas ejerzan en libertad su derecho a elegir la vida que desean vivir, así como también resalta la capacidad de agencia, como el resultado último que permitiría que los excluidos puedan ejercer su aspiración de participar en la construcción de una ciudad más justa.

Entre las distintas políticas que favorecieron la disminución de la desigualdad en muchos de los países de la *Región* en la década pasada, el artículo de Facundo García Valverde, *¿Se promueve el Desarrollo Humano Transfiriendo recursos a los pobres?*, analiza críticamente los PTCs (Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género) de algunas de las principales categorías de abordaje de desarrollo humano.

El autor explica que el impacto positivo alcanzado comparando diferentes experiencias, varía según su cobertura, la focalización,

el valor de la transferencia, y la gestión del mismo. Los PTC consisten esencialmente en una transferencia monetaria por hijo/a, con una periodicidad mensual, a familias que no reciben otras prestaciones y cuyos ingresos se generan en actividades del sector informal, o están desocupados o sufren discapacidades que les impiden acceder al mercado de trabajo. La transferencia, en su totalidad o parcialmente, se concreta siempre y cuando los adultos de la familia, demuestren que controlan la salud de los niños/niñas y que si estos tienen entre 5 y 17 años (en algunos países es hasta los 14 años y en otros se extiende hasta los 18 años) concurren regularmente a una institución educativa. La transferencia se realiza generalmente a la madre de los niños/niñas, por parte del Estado. Entre ellos se pueden mencionar el Progreso, luego Oportunidades mexicano; el Bolsa Familia de Brasil; la Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina; el Familias en Acción, de Colombia; el Chile Solidario; el Bono de Desarrollo Social, de Ecuador. Prácticamente todos los países latinoamericanos tienen un PTC.

En función de la relevancia que han cobrado estos programas, y más allá de la preocupación de que ante la referida crisis recesiva que al presente afecta a la Región, los mismos se vean afectados, agravando si así ocurriera los efectos sobre las condiciones de vida de los pobres.

Reconociendo sus bondades y lo significativo de su aporte al reconocimiento de ciudadanía, desde una perspectiva de derechos, comparándolos con los tradicionales programas paternalistas que distribuían bienes a los sectores populares, como alimentos, el trabajo se pregunta si los PTC, promueven: la agencia; la equidad de género (al reforzar la tradicional responsabilidad de las tareas familiares en la mujer); la equidad (al ser focalizados no necesariamente aseguran la igualdad de oportunidades a todos y todas). Por último, y al igual que lo hacen otros enfoques, cuestiona de los PTC la “justicia” y la “ética” de condicionar las transferencias, al cumplimiento de ciertas “obligaciones” de las familias receptoras, que no son exigidas en otros programas públicos, a quienes ya acceden a ciertos bienes y servicios públicos.

García Valverde intenta contribuir al potencial que tienen los PTC de enriquecer sus logros y alcances a favor del Desarrollo Humano, ante un eventual rediseño de su formulación y implementación. Una conceptualización integral del bienestar, supone una construcción diferente de la política pública. Tradicionalmente el estado se organiza

por sectores, y cada uno de ellos gestiona la oferta de servicios en forma autónoma. Sin embargo, existen en general situaciones de “malestar” (en oposición al bienestar) que son el resultado de una combinación de insatisfacciones en diversas dimensiones de los referidos funcionamientos. Una forma ineludible de encarar tal desafío es que el estado debería organizar de otro modo la oferta de sus servicios, de modo de hacerla más eficaz, efectiva y eficiente. Y en última instancia, más justa.

El artículo de María Angélica Pignatta, *Coordinación de políticas sociales en territorio en el contexto latinoamericano*, aborda específicamente un análisis de los mecanismos político-institucionales que podría hacer realidad este enfoque. En primer lugar recorre distintas experiencias de coordinación/articulación que se han dado en la Región: Gabinetes Sociales, Ministerio Coordinador; programas de gestión integrada a nivel operativo (puerta única); agente social coordinador entre las familias y los programas sectoriales.

A posteriori, se concentra en una experiencia implementada en la Provincia de Santa Fe, Argentina, en la que se combinaron varias de las alternativas político-institucionales antes mencionadas. La conformación de un Gabinete Social, bajo la coordinación de un Ministerio en particular; el diseño de un programa integral que se implementaba en el nivel local de un sector de una ciudad, en donde se conformó un espacio “democrático” de decisiones, de la que participaban organizaciones sociales locales, que de ese modo pueden potenciar la capacidad participativa de las personas.

Finalmente, el artículo de Pignatta deja abiertas una serie de preguntas, así como reflexiona sobre lecciones aprendidas que pueden enriquecer los procesos de innovación institucional y programática, que necesariamente los estados latinoamericanos deberán encarar si pretenden avanzar hacia procesos de desarrollo que coloquen al bienestar de las personas en el centro de su preocupación.

Este último fin es el que persiguen los recientemente aprobados diecisiete “Objetivos de Desarrollo Sostenible” que forman parte de la denominada “Agenda 2030”, que todos los países que integran las Naciones Unidas suscribieron a fines del 2015. La referida agenda amplía y extiende los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que habían sido elaborados con la llegada del nuevo milenio. Estos últimos estaban dirigidos hacia los países en desarrollo, y planteaban la reducción de la

pobreza extrema a la mitad; mejoras sustantivas en la salud materna y infantil, verificables en una reducción de dos terceras partes y a la mitad de las respectivas tasas de mortalidad; cobertura universal de la enseñanza primaria; un aumento significativo de la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento; y una reducción a la mitad de la población que residía en barrios precarios en las ciudades. Por último, planteaba una serie de objetivos referidos a la sustentabilidad ambiental.

Gran parte de los Objetivos del Milenio fueron alcanzados. De hecho América Latina fue una de las regiones del mundo que más avanzó en su logro. Sin embargo no ocurrió lo mismo con los de sostenibilidad ambiental, que al igual que en el resto del mundo no observaron mejora.

Las tensiones entre el actual modelo productivo y de consumo que compromete seriamente a nuestro planeta fueron finalmente asumidos por todos los países del mundo en los acuerdos de París, alcanzados a comienzos de 2016, y que promueven transformaciones sustantivas para enfrentar el cambio climático y lograr la sostenibilidad ambiental, por parte de todos los países; ya no solo los denominados en desarrollo, sino también los desarrollados.

Siendo América Latina una región cuya vinculación fundamental con el mercado mundial son los recursos naturales, el actual modelo productivo compromete seriamente su sostenibilidad y puede afectar en poco tiempo a millones de latinoamericanos. Tanto la mega minería, con sus efectos de contaminación de suelos y de los cursos de agua; como la explotación de hidrocarburos con sus efectos contaminantes de los suelos, de las napas freáticas y de los océanos; y también la agricultura con el desarrollo de semillas híbridas y el uso de herbicidas y fertilizantes sumamente contaminantes, sumado al corrimiento de la frontera agrícola talando bosques nativos afecta el presente y futuro de la vida en gran parte de nuestros países.

El trabajo de Neison Freire, *Os novos desafios do desenvolvimento sustentável na América Latina. A crise de capitais e reestruturação dos mercados globais: possíveis efeitos paradoxais para o meio ambiente para a América Latina*, aborda estos difíciles escenarios que se presentan para la Región.

Partiendo de la situación de crisis que enfrenta el sistema global y que tanto afecta a la Región, particularmente por los cambios que se produjeron en la relación comercial con China, que explica tanto el

efecto positivo en los precios de los productos exportados por la Región desde inicios de la década pasada, como luego su caída por las modificaciones en su estrategia de desarrollo, el artículo analiza los resultados económicos, políticos y sociales que se observan en América Latina.

Ante los nuevos escenarios que se presentan en la Región y los compromisos globales con la Agenda 2030, plantea los desafíos que para un Desarrollo Humano sostenible tienen nuestros países. Es posible enfrentarlos? Cuáles son los recursos políticos, económicos, tecnológicos y sociales que permitirían responder a dichos desafíos? Freire identifica una serie de medidas de política que pueden ser el núcleo de una construcción diferente y alternativa al modelo productivo actual, a partir del uso de nuevas tecnologías de información y comunicación aplicadas a la organización productiva para hacerla sostenible. Pero propone también una organización política regional alternativa que pueda enfrentar el poder hegemónico del capital financiero, y un modelo productivo y de consumo que proteja, respete y valore a las personas y al ambiente en el que vivimos.

En resumen, todos los artículos producidos por destacados profesionales intentan aportar al debate que necesariamente debería generarse en América Latina, acerca de cómo construir sociedades más justas en toda la Región, recordando que ello supone que todos sus ciudadanos puedan disponer de más y mejores oportunidades de elegir libremente cómo vivir bien. Ese es el fin que persigue el enfoque del *Desarrollo Humano*. Espero que a los lectores de este número especial de la Revista su contenido sea un estímulo para el debate y para la elaboración de políticas y programas que mejoren y amplíen el bienestar de los latinoamericanos, en particular de aquellos históricamente excluidos.

Alexandrina Sobreira de Moura

Editora Jefe

Pablo Vinocur

Editor Especial
(FLACSO-Argentina)

ARTIGOS

