

EL ESCÁNDALO DE LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

POVERTY

Un informe de Christian Aid
Abril de 2012



CONTENIDO

Resumen ejecutivo	1
Introducción	4
Capítulo 1	
Visión general de la desigualdad en la región	7
Capítulo 2	
Identidad y desigualdad	18
Capítulo 3	
Desigualdad de género	29
Capítulo 4	
Desigualdad y gobernabilidad	39
Capítulo 5	
La década perdida de Perú	45
Capítulo 6	
Desigualdad y cambio climático	55
Capítulo 7	
Conclusiones y recomendaciones	61
Notas	65

Este informe está dedicado a Sonia Pierre, quien falleció el 4 de diciembre de 2011. Sonia fue una destacada activista de derechos humanos en República Dominicana y fundadora y directora de MUDHA, cuyo trabajo Christian Aid apoya desde hace 20 años. Desde su temprana adolescencia, Sonia se manifestó sobre la desigualdad y la situación de los dominicanos de origen haitiano, especialmente las mujeres, que viven en República Dominicana. Fue una de las principales voces que condenan las prácticas actuales del gobierno dominicano de revocar la nacionalidad a miles de dominicanos de origen haitiano. Ampliamente reconocida por su trabajo en derechos humanos, en 2007 recibió el Premio de Derechos Humanos Robert F. Kennedy, y en 2010 Hillary Clinton le entregó el Premio Internacional a las Mujeres de Coraje. Al ser el rostro internacional de la defensa de los derechos humanos de los haitianos y sus descendientes en República Dominicana, Sonia y su familia tuvieron que enfrentar un alto grado de discriminación. A pesar de ello, siguió adelante con increíble fortaleza y compasión y habló de su amor por el país. Se echarán muy de menos su coraje y su determinación.

Foto de portada: una familia pobre en su ventana de barrotes en la favela o barriada de Calafate, en las afueras de Salvador. Brasil está entre los primeros 10 países en el mundo en desigualdad del ingreso.

Christian Aid/Kevin Leighton

RESUMEN EJECUTIVO

La desigualdad en América Latina y el Caribe es profunda y generalizada. La región tiene los más altos niveles de desigualdad del ingreso en el mundo, una situación que no ha variado en más de cuatro décadas. También hay grandes brechas entre ricos y pobres con respecto a la prestación de servicios básicos, y marcadas diferencias entre zonas urbanas y rurales, entre poblaciones indígenas y afrodescendientes y grupos blancos, y entre hombres y mujeres. Sin embargo, debe reconocerse que la región ha realizado algunos avances tanto en reducir la pobreza como en cierta medida en reducir las desigualdades.

Esta publicación busca informar sobre esos avances y qué políticas están impulsando las principales mejoras, así como examinar qué más debe hacerse. En particular, trata de ir más allá de los promedios nacionales y exponer las marcadas desigualdades entre grupos y territorios que a menudo permanecen ocultas y sin ser reconocidas en los debates públicos. También pone atención especial a las cuestiones tributarias y presupuestarias, dado que la política tributaria tiene un enorme potencial para reducir la pobreza y las desigualdades, así como a la cuestión de la propiedad de la tierra como otra área clave responsable de la desigualdad estructural arraigada en la región. Además, intentamos dejar claro el vínculo entre cambio climático y desigualdad, un tema que creemos obtendrá más atención en el futuro. En todo el documento, una de nuestras preocupaciones primordiales es la cuestión de la gobernabilidad, el papel de la élite de la región y la viabilidad política de las reformas estructurales para reducir la desigualdad.

La evidencia de las últimas dos décadas del siglo pasado muestra que en lo que se refiere a la igualdad, la región realmente estuvo retrocediendo. Sin embargo, la última década ha visto algunos logros muy importantes, y el enfoque de la política social ha cambiado. Ha habido un aumento en el gasto social, y se han establecido programas para reducir la pobreza en muchos países. Entre 2002 y 2011, la pobreza regional disminuyó en 12.5 puntos porcentuales. La desigualdad del ingreso también ha disminuido en la mayoría de los países,

y la brecha se ha estado estrechando desde 2002. Las políticas gubernamentales –en vez del crecimiento– han sido los impulsores de los progresos. Ha surgido un claro consenso de que los avances se deben al aumento del empleo, el aumento de los salarios mínimos, el aumento del gasto público (sobre todo en programas de protección social) y mejoras en la educación. Se han hecho particularmente buenos progresos en la prestación de educación primaria, y la región también ha alcanzado la paridad de género en todos los niveles de la educación. Ahora la atención se está desplazando a buscar una educación secundaria de alta calidad y financiada por el sector público.

Si bien inicialmente esperábamos encontrar que las poblaciones indígenas y afrodescendientes sufrían mayores tasas de pobreza, también esperábamos que estuviesen avanzando con la oleada positiva. En algunos casos, sin embargo, nuestros hallazgos de que su calidad de vida está empeorando y las brechas están creciendo nos han sorprendido lamentablemente incluso a nosotros. Por ejemplo, la tasa de pobreza entre la población indígena en Guatemala está de hecho aumentando rápidamente, en un 22 por ciento entre 2000 y 2006. La situación de la población indígena de Guatemala sigue siendo crítica, estimándose en 70 por ciento la tasa de malnutrición entre los niños indígenas, casi el doble que los niños no indígenas. En Nicaragua, las tasas de mortalidad materna entre la población afrodescendiente e indígena de la costa del Caribe aumentaron entre 2000 y 2007, cuando cayeron en otras partes del país. Aunque esperaríamos ver un ‘sesgo territorial a favor de la igualdad’ en las asignaciones presupuestarias, es difícil encontrar evidencia de ello. En Perú, un análisis de las transferencias presupuestarias a los departamentos da un ejemplo de cuán poco ha hecho el gobierno peruano para aplicar un fuerte criterio de promoción de la igualdad en sus decisiones de asignación de recursos entre territorios.

Un avance significativo para la igualdad en la región es que hay más mujeres trabajando. Sin embargo, los progresos en este ámbito aún se ven frenados por la carga del cuidado de los niños y la falta de guarderías financiadas con fondos públicos para mujeres pobres. En el trabajo, las mujeres también son rutinariamente discriminadas, reciben salarios más bajos y están sujetas a peores condiciones de trabajo que los hombres. Esto es particularmente visible en las zonas francas para la exportación y con las mujeres trabajadoras en las plantaciones. También es una gran preocupación con respecto a las trabajadoras domésticas, que son ‘invisibles’, excluidas de las leyes laborales y la protección social. Hay un creciente trabajo de organización e incidencia en torno a la cuestión de las mujeres

trabajadoras, incluso en relación con el trabajo doméstico y la prestación de cuidado infantil. También hay cada vez más preguntas acerca de si los programas de transferencia condicional de dinero en efectivo ayudan o dificultan la lucha contra la desigual división del trabajo en el hogar, dado que las mujeres tienen que asistir a reuniones y centros médicos y ayudar a cumplir con las condiciones, lo que dificulta su potencial para trabajar y refuerza su papel principal como cuidadoras. Este es un efecto secundario poco discutido de estos muy elogiados programas de transferencia de efectivo.

Una de las tareas más grandes de la región es hacer frente a la ola de violencia contra las mujeres. Casi la mitad de las mujeres de la región han sido víctimas de al menos un acto de violencia sexual en sus vidas. La violencia de género a menudo se lleva a cabo con impunidad. Aun cuando existe legislación – como en Brasil – en la práctica la mayoría de los jueces y policías no creen que este tipo de violencia constituya un problema. Las actitudes sociales culpan a las mujeres, y el clima de impunidad significa que pocos perpetradores son llevados ante la justicia. La sociedad generalmente se ha insensibilizado ante este tipo de violencia, al punto de que es vista como normal.

Además, la región sigue aplicando un modelo económico inadecuado. Hay una profunda desigualdad entre las pocas empresas grandes y la mayoría de las más pequeñas. La diferencia de productividad es sustancial y hay muy poca inversión pública canalizada para apoyar a las pequeñas y medianas empresas. El foco puesto en la agroindustria orientada a la exportación y las industrias extractivas ha impulsado, en muchos casos, una reconcentración de la propiedad de la tierra en los últimos 10 años, en una región en que la riqueza y la propiedad de la tierra han sido grandes áreas de preocupación durante décadas. Documentamos las tendencias de la concentración de la tierra en Brasil y Perú, y destacamos la fuerza de la oposición – a veces oposición violenta – al progreso de una reforma agraria que beneficie a los pobres rurales.

También se está haciendo cada vez más evidente que el cambio climático puede llevar a profundizar la desigualdad entre los ricos y los pobres. Este informe destaca a Perú y el caso del derretimiento de los glaciares. Este fenómeno pondrá en peligro directamente los medios de subsistencia de miles de pequeños agricultores, y amenazará el abastecimiento de agua de Lima así como el actual funcionamiento del modelo agroexportador fuertemente dependiente del agua. Son los más pobres, los que viven sin sistemas de alerta temprana, planes de emergencia, infraestructura o apoyo financiero para hacer frente a los desastres, los que

sufrirán desproporcionadamente con el derretimiento de los glaciares en el Perú. Hasta ahora hay un muy limitado conjunto de estudios investigando esto y poca evidencia de que los formuladores de políticas estén teniendo en cuenta estos factores.

Ya es bien sabido que la región tendrá que reformar sus estrategias económicas y energéticas significativamente para asegurar que siga una ruta de desarrollo limpio en el futuro. El actual modelo de la región, basado en la extracción de recursos naturales, la expansión de la agroindustria, minería, petróleo y gas y la concentración de la tierra y de las industrias forestales en sectores con toda una serie de impactos ambientales negativos, simplemente no es propicio para un desarrollo económico con bajas emisiones de carbono. Existe cierto reconocimiento limitado de esto, e identificamos alguna evidencia de que los países están buscando una nueva dirección. República Dominicana tiene un nuevo e importante proyecto de parques eólicos y el objetivo de generar el 25 por ciento de su consumo de energía con fuentes renovables para 2025. Brasil está ampliando sus fuentes de energía alternativas, como la energía hidroeléctrica, el etanol y el biodiésel. En Ecuador, la famosa iniciativa Yasuní-ITT para obtener financiamiento internacional para el cambio climático a cambio de renunciar a la exploración de petróleo es otro ejemplo notable. Aun así, el consenso claramente tiene que ser que los avances son hasta ahora mínimos, a pesar de más de dos décadas de debate. Realmente hay muy poco de que ser optimistas acerca de la transformación a una estrategia de desarrollo económico limpio.

El sistema tributario de la región es claramente su Talón de Aquiles. Al tiempo que su concentración del ingreso en los más ricos la diferencia claramente de cualquier otra en el mundo, sus sistemas tributarios regresivos y débiles no hacen nada para solucionar esto. Gravar a los ricos adecuadamente sería de lejos la forma más justa y más eficaz de aumentar los ingresos tributarios. Pero la región está lejos de enfrentar este desafío con eficacia, e impuestos progresivos tales como impuestos sobre los ingresos personales e impuestos sobre la propiedad son áreas lamentablemente muy descuidadas. Los impuestos sobre la propiedad aportan sumas irrisorias, y ya es hora de que los ricos de la región paguen la cuota que les corresponde. Brasil es un buen ejemplo de esto; su principal impuesto sobre la propiedad contribuyó con sólo el 0.06 por ciento de la recaudación tributaria en 2008.

El problema de la desigualdad en la región no tiene que ver sólo con la distribución del ingreso, sino que es también el problema de quién detenta el poder. La élite económica y política intransigente es una parte

importante de la realidad de la región, y el reciente golpe de Estado en Honduras demuestra lo que puede ocurrir cuando se desafían las estructuras tradicionales del poder. Los avances – y su ausencia – en Bolivia también proporcionan un ejemplo de cómo los esfuerzos para reformar las estructuras políticas y económicas tradicionales pueden ser resistidos por la élite. Las élites se están beneficiando significativamente del modelo económico actual, las tendencias de la concentración de la tierra y los sistemas impositivos nacionales que les hacen pagar pocos impuestos sobre sus activos y sus ingresos. Su resistencia a los debates sobre cuestiones clave tales como los impuestos, la tierra y el salario mínimo sigue siendo fuerte, y los países tienen la opción de enfrentarse a esto o encontrar un camino negociado, o elementos de ambas cosas. Actualmente, esta es la cuestión obvia que nadie parece querer tocar, pues seguimos ‘juzgando’ la gobernabilidad sobre indicadores tecnocráticos e ignoramos el poder y la política reales. Ya es hora de un mayor reconocimiento nacional e internacional de la necesidad de buscar arreglos políticos con los gobiernos, la sociedad civil –y las élites– que garanticen reformas estructurales que beneficien a los pobres.

INTRODUCCIÓN

Esta es la historia de la desigualdad en América Latina y el Caribe, una región donde la ubicación geográfica y la raza o grupo étnico son enormemente importantes para determinar las oportunidades de la vida. La desigualdad en la región es profunda y está generalizada. Los problemas que existen no lo son sólo en relación con la desigualdad del ingreso, aunque en este sentido la región tiene la distinción de ser la peor en el mundo. Hay grandes brechas en la prestación de educación (es excepcional que los niños más pobres finalicen la educación secundaria), en áreas tales como nutrición, salud, acceso al agua y electricidad y en las protecciones sociales básicas como cobertura de seguridad social y pensiones. Las mujeres sufren desproporcionadamente los efectos de la pobreza, la marginación, la discriminación y la violencia.

Existen marcadas brechas entre las zonas rurales y las urbanas, visibles tendencias de concentración de la tierra en manos de grandes empresas y ricos propietarios, y una creciente frecuencia de conflictos por la tierra. Muchos de estos problemas afectan gravemente a las poblaciones indígenas y afrodescendientes de la región, que cargan con la peor parte de las severas desigualdades de la región. Los cada vez más graves efectos del cambio climático exponen a los pobres de la región

a amenazas cada vez más grandes en que emergencias graves y de evolución lenta erosionan los ingresos y activos de los pobres. El potencial de los impactos del cambio climático para exacerbar las desigualdades tiene aún que ser reconocido plenamente. Al mismo tiempo, los altos niveles de desigualdad no son sólo resultado de la pobreza en toda la región, sino que también causan pobreza, pues los efectos de la desigualdad persistente se acumulan con el tiempo.

Debe reconocerse que la región ha logrado algunos avances. La última década ha visto cierta reducción de la pobreza, y en menor medida algunas reducciones en la desigualdad del ingreso. Sin embargo, debemos hacer frente continuamente a la 'tiranía de los promedios'.¹ Aunque ha habido una disminución general de la pobreza, hay todavía dramáticas e insostenibles desigualdades entre grupos y territorios. Exponer estos extremos, las disparidades entre y dentro de los países y las graves repercusiones que está teniendo la desigualdad en grupos específicos de personas pobres es la base fundamental de este informe. A pesar de la aparente mejora en la reducción de la desigualdad, la región aún tiene un largo camino por recorrer. La falla crítica es que las políticas públicas no han sido diseñadas correctamente para hacer frente a estos extremos. Sin serios intentos para cambiar

‘La desigualdad recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría. Recorre una modernización hecha sobre la base de la peor distribución del ingreso del mundo’

Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva, Comisión Económica para América Latina y el Caribe²

las relaciones de poder y sin una revisión general de las estructuras económicas existentes, Christian Aid cree que seguir progresando será imposible.

Las enormes desigualdades que existen en la región están claramente vinculadas al aumento de la delincuencia, la violencia y la inestabilidad política y social. Las tendencias de la creciente violencia incluyen también impactos desproporcionados sobre las mujeres. El creciente problema de los feminicidios en la región es un problema grave que merece más atención internacional. Los altos niveles de desigualdad socavan el tejido mismo de la sociedad.

La región ha experimentado un giro político a la izquierda desde finales de los años noventa, con líderes como Hugo Chávez en Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y, más recientemente, Ollanta Humala en Perú. Desde luego, todos estos líderes y partidos difieren considerablemente entre sí, pero todos han señalado un alejamiento de los gobiernos anteriores en relación con los problemas de la pobreza y la desigualdad. Hay señales claras de enfoques diferentes, particularmente en relación al gasto social, y estos enfoques sí contienen importantes lecciones para otros países en desarrollo. Sin embargo, incluso con este giro a la izquierda y el cambio de retórica, lo que es indiscutible es que han

estado ausentes medidas serias para reducir la concentración de la riqueza en la región.

La desigualdad no es sólo una preocupación para América Latina y el Caribe; en verdad es un problema mundial. Ha habido muy poco cambio en los ingresos de los pobres durante las últimas dos décadas. Si continúan las tendencias actuales, pasarán más de 800 años antes de que los mil millones de personas más pobres consigan 10 por ciento de los ingresos mundiales.³ Las estadísticas del Reino Unido son también menos que alentadoras. Entre 1999 y 2009, el dinero ganado por el decil más pobre disminuyó en un 12 por ciento, mientras que el dinero ganado por el decil más rico aumentó en 37 por ciento.⁴ El coeficiente de Gini en el Reino Unido subió de 26 en 1979 a 40 en 2009. Las protestas Ocupar Wall Street y Ocupar Londres en Estados Unidos y el Reino Unido han movilizado manifestantes para llamar la atención sobre la desigualdad de la riqueza entre el 1 por ciento del grupo superior y el 99 por ciento restante. ‘Somos el 99 por ciento’ es ahora una frase familiar. Todos tenemos mucho de que estar preocupados.

Dentro del sector de desarrollo, es claro ya que la desigualdad debe urgentemente ser colocada en el centro de los debates mundiales sobre el desarrollo en los más

altos niveles.⁵ Sabemos también que la mayoría de los pobres del mundo vive ahora en países de ingresos medios.⁶ Existe un creciente reconocimiento de que es hora de mirar detrás de las estadísticas que hacen titulares para entender el verdadero rostro de la pobreza y la desigualdad en los países en desarrollo.

En la región, muchos actores están manifestándose cada vez más fuertemente sobre la cuestión de la desigualdad. Ya no es sólo un tema para los movimientos sociales. Esto da un atisbo de esperanza de que la desigualdad se convierta en un motor central de cambios en las políticas. Sin embargo, el cambio no es fácil. Esto es evidente dado el malestar y las protestas que sacuden a muchos países desarrollados que están profundamente inmersos en la crisis económica mundial. Y ciertamente no será fácil en América Latina y el Caribe, donde las élites económicas y políticas y la aristocracia agraria mantienen un férreo control sobre la riqueza, los recursos naturales, los espacios políticos y los medios de comunicación de las naciones. La política importa y la región se enfrenta a una tarea cuesta arriba. Ha habido pocos intentos reales de cambiar estructuralmente la concentración de la riqueza allí, y cuando se han iniciado intentos, la fuerte oposición de las élites generalmente ha estancado las reformas.

Este informe comienza presentando una visión general de las tendencias regionales en relación con la pobreza y la desigualdad, examinando especialmente de cerca las políticas tributarias (Capítulo 1). También da especial atención a la situación de los grupos indígenas y afrodescendientes, dado que ellos son afectados de manera desproporcionada por la pobreza y la exclusión social (Capítulo 2), así como destaca las desigualdades de género (Capítulo 3). En el Capítulo 4 nos fijamos en la gobernabilidad y la desigualdad, particularmente el papel de la élite, y en el Capítulo 5 damos especial atención a Perú, dados sus logros macroeconómicos sorprendentes pero progresos extremadamente pobres en la lucha contra la desigualdad en todas sus facetas. Por último, llamamos la atención sobre el cambio climático y su potencial para exacerbar los ya altos niveles de desigualdad prevalecientes en América Latina y el Caribe (Capítulo 6), un tema que seguramente recibirá más atención en el futuro.

VISIÓN GENERAL DE LA DESIGUALDAD EN LA REGIÓN



Christian Aid/Susan Barry

En 1997 –después de un largo proceso de debates sobre la educación en República Dominicana– se estableció una ley para asegurar que el 4 por ciento del PIB del país se gastase en educación. Y aún en 2009 sólo 2.3 por ciento del presupuesto se asignaba a la educación, un déficit real en el compromiso del gobierno para apoyar esta inversión social.

La actual situación de desigualdad en la región tiene profundas raíces históricas en la desigual distribución de la tierra y otras formas de riqueza y poder político que beneficiaron a una pequeña oligarquía agraria y comercial. Sin embargo, también es indudable que las políticas implementadas en el pasado reciente bajo el Consenso de Washington⁷ tienen una parte de la responsabilidad. La evidencia de las últimas dos décadas del siglo pasado demuestra que en lo que se refiere a la igualdad la región estuvo realmente retrocediendo.⁸ La crisis de la deuda a inicios de los años ochenta seguida por programas de ajuste estructural y la implementación de un modelo de libre mercado llevaron a la reducción generalizada del gasto social, la desregulación de los mercados laborales y la privatización radical. Los impactos negativos han sido bien documentados. Estos incluyen pobre creación de empleo, alto subempleo y rápido crecimiento de la economía informal, debilitamiento de los sindicatos, salarios más bajos, aumento de la inseguridad en el empleo y empeoramiento de la prestación de servicios sociales.

Desde la crisis financiera de 2008 se ha socavado la credibilidad del Consenso de Washington, aunque lamentablemente muchas de sus estructuras siguen vigentes en la región. Sin embargo, principalmente desde 2002 ha habido algunos avances y la última década ha visto algunos logros muy importantes. Gracias a un crecimiento positivo, y a una especie de cambio completo de la política social, ha habido un aumento

en el gasto social, y se han adoptado programas para reducir la pobreza. Entre 2002 y 2011, la pobreza disminuyó en 12.5 puntos porcentuales (de 43.9 por ciento a 31.4 por ciento).⁹ Para 2011, había 177 millones de personas pobres y 70 millones de personas extremadamente pobres. Los países con las tasas de pobreza más altas son Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Guatemala, Bolivia y El Salvador, que tienen tasas de pobreza superiores al 45 por ciento. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, la tasa de pobreza de Colombia disminuyó de 45.7 por ciento en 2009 a 44.3 por ciento en 2010.

En 2009 y 2010, los comentaristas de la principal prensa financiera mantuvieron generalmente que la región estaba capeando la crisis económica relativamente bien. El más reciente estudio regional de la CEPAL muestra que no se han revertido las tendencias generales con respecto a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Como siempre, algunos países merecen especial atención. La más reciente evaluación de la pobreza en Guatemala muestra un aumento en la pobreza de 51 por ciento en 2006 a 53 por ciento en 2011.¹⁰ No hay duda ahora de que las preocupaciones están creciendo. Los ingresos tributarios están empezando a caer, las remesas están disminuyendo y los gobiernos se están viendo obligados a reducir el gasto social. El panorama regional general oculta también muchas diferencias. Los países peor afectados por la crisis económica son los de Centroamérica, el Caribe y México. Jamaica,

‘Ante esta flagrante desigualdad, se toman mediciones, se hacen estimaciones, se crean índices, se debaten números... y se derraman ríos de tinta en la elaboración de fórmulas sobre el papel, pero rara vez en las últimas dos décadas se han preguntado los economistas honestamente ¿por qué hay tanta gente pobre en este país, en comparación con el volumen de riqueza creada?’

Profesor Alexandre Freitas Barbosa, CEBRAP, Brasil¹³

que tiene una alta dependencia de la industria del turismo (y que está en proceso de contracción), está enfrentando una situación extremadamente difícil en términos de finanzas públicas. Su mala posición se ve agravada por una enorme carga de la deuda (123 por ciento del PIB).¹¹ La desigualdad del ingreso en América Latina y el Caribe es la más pronunciada en el mundo y esto no ha cambiado en cuatro décadas. Es 36 por ciento más alta que en Asia oriental y 18 por ciento más alta que el nivel reportado para África subsahariana.¹² En la mayoría de los países ha habido algunas mejoras, y la brecha se está reduciendo desde 2002. Aunque la disminución es leve no ha sido revertida por los efectos de la crisis económica. Brasil es el país de la región que más está avanzando en reducir la desigualdad del ingreso. Allí han sido visibles tendencias positivas en los últimos 15 años. Sin embargo, es importante señalar que en la gran mayoría de países esta es una tendencia reciente y no hay garantía de que sea, en realidad, sostenible. Además, debe reconocerse que hay una fuerte probabilidad de que

los niveles de desigualdad estén bastante subestimados, pues las encuestas no captan las rentas de la propiedad.¹⁴

Vale la pena detenerse a considerar los propulsores que ha habido detrás de las mejoras en la igualdad en la última década. El consenso es que los siguientes factores fueron importantes: aumento del empleo, aumento de los salarios mínimos, aumento del gasto público (incluyendo particularmente programas de transferencias monetarias condicionadas) y mejoras en la educación.¹⁵ Por otro lado, se ha encontrado que el crecimiento del PIB ha tenido un impacto limitado sobre la desigualdad de ingreso.¹⁶ Aunque algunos podrían inclinarse a presumir que la desigualdad ha disminuido como resultado del auge de las materias primas y las altas tasas de crecimiento, ha disminuido tanto en países de crecimiento rápido como en países de crecimiento lento.¹⁷ Lo que está muy claro a partir de todas las investigaciones disponibles es que la política del gobierno ha sido el factor crítico para asegurar los avances.

Lucha contra la desigualdad en Brasil

Christian Aid Brasil contrató a CEBRAP para realizar una extensa investigación sobre la desigualdad en Brasil. Estas conclusiones se publicarán – en Gran Bretaña, Irlanda y Brasil – en 2012 en el informe *El Brasil real: La desigualdad detrás de las estadísticas*. El objetivo principal del informe es mirar más allá de los indicadores sociales y económicos agregados para investigar el estado actual de la desigualdad en Brasil, presentando detalles desagregados por zonas rurales y urbanas, estados individuales y diferentes grupos sociales, y diferenciando por género, raza o color, calificaciones académicas y grupos de edad. También examina los factores que han impulsado los logros positivos en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, y si las desigualdades estructurales son ahora una característica menor del capitalismo en Brasil en comparación con el pasado. Esta investigación es fundamental dados los logros innegables de Brasil con respecto al desarrollo económico, reducción de la pobreza y la desigualdad y las lecciones que pueden aprender otros países en desarrollo de la experiencia brasileña.

El positivo desempeño económico de Brasil durante la última década está bien reconocido. Desde el comienzo del gobierno del presidente Lula, la experiencia ha sido de aumento del empleo, aumento del salario mínimo y aumento del gasto en seguridad social y programas de transferencias monetarias. El enfoque del gobierno de Lula marcó efectivamente el regreso del Estado brasileño como el motor propulsor del proceso de la demanda, la inversión y el crecimiento. Incrementando los ingresos de los pobres, el gobierno estimuló efectivamente la demanda del mercado. Ha habido un auge en las ventas de bienes de consumo duraderos y no duraderos, ayudando a establecer nuevos niveles de producción y de empleo en la industria y el sector de servicios. Las dos intervenciones más importantes en Brasil han sido la aceleración de la actividad económica y creación de empleo, y las políticas sociales que han ayudado a distribuir el ingreso directamente a los pobres.

Sin embargo, aunque los programas de transferencia monetarias son innegablemente una ayuda, no explican la reducción de la desigualdad del ingreso, a pesar

de que han contribuido a ella. El punto de vista común en Brasil es asociar la disminución reciente de la desigualdad con las transferencias monetarias a los pobres en el noreste que no trabajan. Sin embargo, las desigualdades del ingreso disminuyeron más fuertemente en las regiones con mayor ingreso per cápita. Esta investigación encuentra que la dinámica del mercado laboral – políticas de creación de empleo y salario mínimo – ha hecho la contribución más significativa; un hallazgo respaldado por IPEA, el centro de investigación vinculado al gobierno y altamente respetado, en sus propios estudios. La disminución de la desigualdad en Brasil fue más el efecto de los salarios y planes de pensiones indexados al salario mínimo que de las transferencias monetarias, que desempeñaron un papel secundario. Se ha encontrado que las transferencias monetarias reducen la pobreza absoluta, especialmente en las regiones más pobres, pero no abordan la desigualdad ni crean alternativas para la inclusión social duradera, lo que significa que no pueden hacer una contribución significativa a la transformación de la vida de los pobres.

Además, mientras que la creación de empleo en Brasil ha sido uno de los aspectos más positivos del desempeño económico reciente del país, cabe preguntarse cuánto podemos celebrar los avances logrados en relación con la distribución del ingreso. La investigación del CEBRAP encuentra que 9 de cada 10 empleos creados en el mercado laboral formal pagan salarios que ofrecen menos de tres veces el salario mínimo. Además, no ha habido ninguna reducción en la desigualdad del ingreso cuando la comparación se basa en la relación entre productividad e ingresos percibidos por los trabajadores. Mientras que la productividad industrial ha crecido constantemente desde el comienzo del gobierno de Lula, los ingresos promedio de los trabajadores no han mantenido el mismo ritmo, lo que significa que el capital industrial está embolsándose la parte del león de las ganancias. Este aspecto clave de la desigualdad estructural

del ingreso no parece estar disminuyendo, a pesar de que pueden haber bajado los niveles de pobreza de las personas empleadas.

La desigualdad sigue siendo un mecanismo básico de la organización social en Brasil. Los ricos y la clase media tienen empleadas domésticas para quienes no se ha logrado la extensión de los derechos universales. La educación en las escuelas estatales es para los pobres. La desigualdad en términos de resultados educativos se ha institucionalizado. Aunque el gobierno ha ampliado los programas de distribución de tierras rurales y aumentado el número de explotaciones rurales pequeñas y medianas, el área ocupada es todavía muy pequeña. De hecho, en Brasil – ya un país con la mayor concentración de tierras en el mundo – ha habido un aumento en la concentración de la propiedad en manos de grandes terratenientes en la última década. Los grandes terratenientes hacen ahora uso más intensivo de capital y tecnología, lo cual les permite ganar

posiciones rápidamente en los mercados externos y concentrar aún más su posición dominante. La continua dependencia de impuestos indirectos regresivos ha contribuido a la reducción de los ingresos disponibles para los pobres y un aumento para los ricos.

En suma, las desigualdades estructurales – principalmente los modelos agrarios, tributarios y laborales – existentes en Brasil antes del gobierno de Lula están todavía firmemente en pie. Aunque Brasil ha hecho algunos progresos, está todavía entre los 10 primeros países en el mundo en desigualdad del ingreso. El gobierno actual sigue poniendo énfasis en la reducción de la pobreza “numérica”, con una visión a corto plazo de los problemas nacionales y rechazando focalizarse en las reformas estructurales necesarias. En este contexto, cualquier celebración de las estadísticas en la última década se justifica sólo como una pausa para considerar estas reformas estructurales sumamente apremiantes que el país debe emprender en el futuro cercano.

El giro hacia gobiernos de centro-izquierda a veces se resalta como importante dada la mayor atención a las cuestiones sociales. Sin embargo, a pesar de que los gobiernos han introducido algunas reformas exitosas no ha habido cambios importantes de política para hacer frente a la concentración de la riqueza en la región. Giovanni Andrea Cornia denomina la estrategia empleada como ‘redistribución con crecimiento’ en lugar de la más radical ‘redistribución antes del crecimiento’.¹⁸

Los países que todavía tienen niveles de desigualdad del ingreso extremadamente altos son Bolivia, Haití, Brasil, Colombia, Honduras y Jamaica, que se ubican con más de 55 en el coeficiente de Gini.¹⁹ En toda la región, los ingresos percibidos por el 20 por ciento más rico de la población son todavía en promedio 19.3 veces más que los percibidos por el quintil más pobre.²⁰ Este promedio oculta una gran disparidad entre países. En algunos países la diferencia es un factor de menos de 10 veces. Pero en Honduras, por ejemplo, el 20 por ciento más rico tiene 33 veces más ingresos que el quintil más pobre.²¹ Más grave aún, en República Dominicana y Guatemala la concentración de la riqueza ha empeorado desde 2002.²² Los países que según CEPAL están haciendo algunos progresos son Panamá, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador (zonas urbanas), Venezuela y Nicaragua, Paraguay

y Argentina (zonas metropolitanas).²³ Cabe también señalar que una reciente encuesta de hogares en Bolivia muestra progresos en reducción de la desigualdad más rápidos en las zonas rurales que en las zonas urbanas.²⁴

También existen áreas de preocupación con respecto al acceso a los servicios básicos. Si bien ha habido un aumento general en el gasto público, algunos países todavía muestran tendencias preocupantes en términos de acceso. Datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestran que la desigualdad con respecto al acceso a la electricidad está de hecho empeorando en Bolivia, Honduras y Guatemala, y no está mejorando en absoluto en Nicaragua. Asimismo, la desigualdad en el acceso al agua está empeorando en Venezuela, Nicaragua y Ecuador, y no está mejorando en absoluto en Honduras, República Dominicana y Guatemala. Cuando el PNUD ajustó su Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Desigualdad en 2010, encontró que el progreso en el desarrollo humano en la región entre 1999 y 2006 fue mucho menor y que los indicadores agregados de bienestar (como acceso a agua, electricidad y vivienda) ocultaban ‘graves inequidades’.²⁵

Sindicatos y salarios

Un sector que demuestra ampliamente la necesidad de sindicatos es el sector bananero. Hay efectivamente una 'carrera hacia el fondo' en la industria bananera mundial, conforme las empresas buscan bananos cada vez más baratos, con el resultado de rebajar los estándares sociales y ambientales. Los trabajadores bananeros enfrentan atroces condiciones de trabajo, incluidos salarios muy por debajo del costo de vida y exposición a productos químicos tóxicos. Los trabajadores que intentan afiliarse a sindicatos enfrentan represión: desde presión psicológica diaria hasta violencia directa. América Latina fue señalada una vez más este año por la Confederación Sindical Internacional como la región más mortal para los sindicalistas, citando a Guatemala y Colombia como los peores países en cuanto a violencia contra los activistas sindicales.³⁰ Hubo 49 asesinatos y 20 intentos de asesinato de activistas sindicales en Colombia el año pasado.

Una contraparte de Christian Aid, Banana Link, ha trabajado incansablemente apoyando las actividades sindicales en América Latina y el Caribe, incluyendo esfuerzos para proteger a los activistas sindicales a través de su red de acción urgente.

Su programa 'De Sindicato a Sindicato' facilita vínculos entre sindicatos y apoya el diálogo constructivo entre sindicatos y empresas. Apoya programas de capacitación de trabajadores y apoya el cabildeo sindical por cambios en las leyes laborales, prácticas empresariales y normas comerciales a nivel nacional e internacional.

Se ha visto algún progreso e impacto significativo de su trabajo. En 2008, un nuevo convenio de negociación colectiva entre Chiquita y seis sindicatos guatemaltecos afiliados al asociado de Banana Link UNSITRAGUA (Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala) se tradujo en un incremento salarial del 15 por ciento y una bonificación de 3,000 quetzales (US\$404) para todos los trabajadores. También ha habido progresos en Ecuador, donde el sindicato FENACLE logró un hito importante con Dole-Ubesa. Como resultado, 500 trabajadores de la plantación de piña Siembra Nueva están ahora cubiertos por el primer convenio de negociación colectiva en la industria de la piña latinoamericana. En Colombia, en marzo de 2011, el convenio de negociación colectiva nacional que cubre 291 plantaciones de banano en la región de Urabá (más de 18,000 trabajadores)

fue renovado después de exitosas negociaciones entre el sindicato SINTRAINAGRO y la organización de empleadores Augura. El convenio tendrá una duración de dos años, con un incremento salarial de 5.5 por ciento en el primer año y un aumento vinculado al índice de precios al consumidor en el segundo.³¹

Como explica el director de Banana Link, los sindicatos son clave para garantizar el progreso: *'Muy pocos trabajadores en las industrias mundiales del banano y la piña ganan un salario digno después de dos décadas en que han sido exprimidos muy duro por una combinación de sus empleadores, las empresas fruteras multinacionales o nacionales, y el creciente poder de los grandes compradores minoristas. Los trabajadores no pueden esperar lograr mejoras si no están organizados independientemente en sindicatos. Más de un siglo de historia de la industria bananera muestra esto claramente. En países como Honduras, Panamá y Colombia donde los sindicatos han tenido la libertad de negociar con los empleadores, los salarios son entre 150 y 300 por ciento superiores al salario mínimo nacional'*.³²

Desarrollo del sector privado, empleo y salarios

Como es de esperar, los empleos tienen una enorme importancia en la determinación de la desigualdad del ingreso. En último término, hacer progresos en la igualdad está fuertemente determinado por la calidad de los empleos: niveles salariales, estabilidad laboral y condiciones de trabajo. Los gobiernos deben tomar las decisiones de política correctas para influir en esta área. En la región se desarrollaron diferencias salariales enormes a medida que los países se liberalizaban; algo que no estaba previsto. Sin embargo, desde 2002 ha habido progresos en la reducción del desempleo, y especialmente entre grupos de bajos ingresos.²⁶ Como se ha mencionado más arriba, esto se considera una razón clave detrás de los avances que se han hecho para reducir la desigualdad.²⁷ Sin embargo, los estudios encuentran

también discriminación salarial contra las minorías étnicas y que 'las condiciones de empleo son más desventajosas y menos reguladas para las mujeres, las minorías étnicas y los jóvenes de ambos sexos'.²⁸

El desempleo en el Caribe es un área particular de preocupación. La agricultura y la manufactura han decaído significativamente y el problema del desempleo juvenil es especialmente grave. Mientras que el desempleo en la población general fue de 11.2 por ciento en 2009, en Jamaica fue de 39.7 por ciento para el grupo de edad 14-19 años.²⁹ Esto tiene un vínculo directo con la migración – un grave problema para Jamaica – y es un factor importante en el aumento de la delincuencia juvenil. Hay muy poco en cuanto a políticas públicas específicas que aborden el desempleo juvenil en la región: muy poco de capacitación técnica, subsidios para la contratación de jóvenes o incentivos para el primer empleo, por ejemplo. En esta área hay mucho espacio para seguir mejorando.

Una política que es fundamental es la que rige el salario mínimo, que tiene un gran potencial para reducir la desigualdad y la pobreza de los trabajadores de bajos ingresos. Ya sabemos que los sindicatos desempeñan un papel fundamental en la reducción de la desigualdad salarial, así como en la mejora de las condiciones y los beneficios más amplios que reciben los trabajadores. Los sindicatos, sin embargo, no tienen una historia feliz en la región, donde existen políticas y prácticas antisindicales generalizadas.

El progreso de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) también es fundamental, dado que el grueso del empleo en América Latina y el Caribe es creado por ellas. La productividad de este sector es importante para la creación de empleos, calidad de los empleos y niveles salariales. La CEPAL, que ha documentado la significativa brecha de productividad entre las MIPYME y las grandes empresas, encontró profunda desigualdad entre las pocas empresas grandes y la mayoría de las otras más pequeñas. A lo más, se dedica una cantidad equivalente a ni siquiera el 0.1 por ciento del PIB a apoyar a los miles o cientos de miles de pequeñas empresas en cada país.³³ Esto demuestra fácilmente la falta de prioridad dada a esta área crítica.

Sin embargo, no es de sorprender, dado que la atención claramente se ha centrado en el modelo extractivo orientado a la exportación que promueve sectores como agroexportación, biocombustibles, minería y petróleo y gas. Aunque América Latina y el Caribe ha sido conocida en el pasado por su dependencia de las materias primas y el énfasis puesto en la extracción, no cabe duda de que la última década ha visto una enorme expansión en estas. Hay muchas deficiencias inherentes a este enfoque, especialmente la concentración de la tierra y todos los impactos sociales, ambientales y de derechos humanos que esto implica. Esto puede ser especialmente perjudicial cuando se combina con una situación de conflicto militarizado, como en el caso de Colombia. Otras limitaciones con este modelo son el limitado potencial de creación de empleos, eslabonamientos y beneficios de estímulo a la economía local limitados, y a menudo regímenes tributarios mal adaptados que incluyen incentivos excesivamente generosos para las empresas que operan en estos sectores preferenciales. Sin embargo, en tiempos de auge de los precios de las materias primas, como el que recientemente se presencié, los impactos macroeconómicos positivos son obvios y algunos países, sin duda, están financiando sus políticas sociales a través de estas estrategias dependientes de la exportación y la extracción. Sin embargo, es muy lamentable que esto produzca, en la práctica, pocas políticas para promover el desarrollo sostenido de las MIPYME.

Si mejorar la desigualdad del ingreso –a través del aumento del empleo y los salarios para los pobres– es un objetivo, entonces el foco de atención actual deja mucho que desear

Desigualdades territoriales

Hay una gran divergencia entre los países en términos de progreso, y también son importantes las grandes divergencias dentro de los propios países. Las desigualdades territoriales dentro de los Estados raramente reciben suficiente atención en los ámbitos donde se formulan las políticas nacionales, y reducir las brechas entre estas debe ser una prioridad nacional si la igualdad está en la agenda.

En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el PIB per cápita en la región más rica no es más que dos veces la cifra en la región más pobre. Sin embargo, en Brasil la diferencia es más de nueve veces, y en Perú es más de siete veces.³⁴ En Bolivia y Perú, entretanto, las disparidades entre las regiones más ricas y más pobres están aumentando. La brecha rural-urbana también a menudo es sorprendente. El PNUD –informando sobre los aspectos multidimensionales de la pobreza – explica que mientras que El Salvador tiene 44 por ciento de las personas con privaciones en dos o más áreas clave del bienestar³⁵ en las zonas urbanas, esto asciende a 93 por ciento en las zonas rurales. Su análisis para Brasil encuentra 18 por ciento en las zonas urbanas y 74 por ciento en las zonas rurales.³⁶

Un mapa de las privaciones sociales muestra altas concentraciones de pobreza en algunas zonas, especialmente las regiones andina y amazónica, donde entre 88.8 y 100 por ciento de la población menor de 18 años vive con necesidades básicas insatisfechas. En Centroamérica, la distribución territorial de las privaciones sociales está más esparcida pero concentrada en zonas con grandes poblaciones indígenas.³⁷

Malnutrición crónica en América Latina y el Caribe

Las desigualdades territoriales son reveladas con crudeza por los indicadores de malnutrición crónica en los niños, uno de los indicadores más visibles de las privaciones. Las mayores tasas de malnutrición infantil crónica se concentran en territorios específicos de Guatemala, Honduras, Perú y Bolivia, y existen grandes disparidades entre las regiones con el peor y el mejor desempeño. Los impactos insidiosos y variados que la malnutrición tiene en el desarrollo de un niño son bien conocidos. La malnutrición en el vientre y la pobre nutrición en la niñez ocasionan daños cognitivos irreversibles. Afectan la capacidad de los niños para aprender y rendir bien en la educación, y los expone a mayores riesgos de mala salud. El impacto educativo significa que se ven afectadas sus posibilidades de vida a largo plazo. Ganarán menos ingresos y tendrán menos probabilidades de escapar de la pobreza en que tuvieron la desgracia de haber nacido. También tendrán más probabilidad de tener hijos que sufran de malnutrición, perpetuando así el ciclo.

La ubicación importa mucho para la pobreza y la desigualdad, por lo que debe importar igualmente para las políticas públicas. Debe haber un gran sesgo hacia las regiones más pobres, en términos de transferencias de impuestos, gasto en asistencia social, servicios sociales de alta calidad tales como salud y educación, y estrategias de desarrollo económico, que incluyan como mínimo programas de capacitación laboral, apoyo a las MIPYME y programas de desarrollo agrícola. La CEPAL propone un fondo de cohesión territorial provisto por las regiones ricas para las pobres para estos propósitos.³⁸ Sin embargo, lamentablemente, incluso los fundamentos de un sesgo territorial en las políticas – que promoverían la igualdad – a menudo faltan. El sistema brasileño de transferencias de impuestos del gobierno federal a los estados es un buen ejemplo de cómo las políticas andan mal en este ámbito (véase el recuadro siguiente).

Cimentando la desigualdad: el sistema de transferencia de impuestos federales de Brasil

El análisis de una contraparte de Christian Aid, INESC,³⁹ muestra la desigualdad inherente en el sistema de transferencia de impuestos federales en Brasil. Las áreas menos desarrolladas con recaudación tributaria propia más frágil deben recibir más para asegurar que sean capaces de prestar la adecuada calidad y cantidad de servicios públicos a sus ciudadanos. Sin embargo, existe una gran disparidad entre los estados. La comparación de las transferencias de impuestos con el índice de desarrollo humano (IDH) por municipio muestra claramente

Gasto social

No cabe duda de que la región ha aumentado su gasto social durante las últimas dos décadas. El gasto social aumentó de 12.2 por ciento del PIB en 1990-1991 a 18 por ciento en 2007-2008.⁴¹ Los más grandes aumentos han estado en seguridad social y asistencia social, seguidos por educación. El Caribe es la excepción a esta tendencia. Jamaica, por ejemplo, se destaca como un país que no logra aumentar el gasto social, una de las pocas excepciones en este ámbito en América Latina y el Caribe.⁴² Haití también merece una mención especial. Como era de esperar, dado el gran terremoto en enero de 2010, y los muchos desafíos que enfrenta el país desde antes, las tendencias del gasto social haitiano son erráticas. El acceso de la población a servicios sociales básicos es particularmente preocupante. Los niveles de vida se han deteriorado desde el terremoto, y es una importante prioridad aumentar el gasto social para responder a los desafíos de la seguridad alimentaria y construir redes de seguridad social básicas, así como aumentar significativamente la inversión en salud, educación y seguridad.⁴³

Desde luego hay mucha variedad entre los países y está claro que las prioridades no son las mismas. Los países que menos gastan en América Latina son Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Bolivia (todos los cuales gastan menos de US\$200 per cápita) y República Dominicana, El Salvador y Perú (todos los cuales gastan menos de US\$300 per cápita).⁴⁴ Los países que más gastan son Brasil, Argentina, Cuba y Uruguay, (que gastan más de US\$1,000 per cápita). Aun así, el gasto social no ha tenido un gran impacto redistributivo en la región. Una razón es que una gran proporción del gasto social se va a la seguridad social y este pago beneficia más a las personas con ingresos más altos. Aunque algunos países, como Chile, Uruguay, Brasil y México, están intentando mejorar mediante la instalación de sistemas de salud más universales, esto sigue siendo un problema para la mayor parte de la región.

que los municipios más pobres no están recibiendo las cuotas que necesitan. De hecho, los municipios con las puntuaciones más altas en el IDH están recibiendo más renta tributaria per cápita del gobierno federal. El 20 por ciento más pobre de los municipios están recibiendo en promedio 544 reales brasileños (US\$304) por persona en transferencias del gobierno federal, mientras que el 20 por ciento más rico de los municipios están recibiendo en promedio R\$1,454 (US\$813) por persona.⁴⁰ Estas transferencias están sirviendo en la práctica para agravar la desigualdad.

Un enfoque del gasto social que ha ganado mucha atención es el programa de transferencias monetarias condicionadas. Este modelo proporciona pagos para asistencia social en efectivo directamente a los hogares pobres, focalizados sobre la base de la comprobación de sus medios económicos, y a menudo combinado con el cumplimiento de condiciones, tales como controles prenatales o asistencia de los niños a la escuela. México y Brasil fueron los primeros países en adoptar estos programas pero muchos han seguido el ejemplo. Actualmente, 17 países están operando estos programas y 17 por ciento de la población de América Latina y el Caribe recibe asistencia.⁴⁵ El programa más grande está en Brasil, seguido por México, Colombia y Ecuador. Como es efectivo es transferido directamente a las manos de los pobres (a menudo vinculado a la recepción de servicios de educación o salud) existe un alto potencial para que esto reduzca la desigualdad del ingreso. Programas de asistencia social como estos son fundamentales para garantizar que los más pobres tengan al menos un ingreso mínimo para asegurar – por lo menos – su derecho básico a la alimentación.

Sin embargo, los programas de transferencias monetarias son muy diferentes entre los países, siendo algunos desde luego más generosos, más eficaces y con mejor cobertura que otros. En Centroamérica, República Dominicana y Haití, la asistencia social básica es especialmente pobre. (En Centroamérica y República Dominicana, sólo un 20 por ciento de la población pobre se beneficia de la asistencia social de programas de este tipo).⁴⁶ Hay claramente un gran margen para la expansión. Otra razón clave de que los aumentos del gasto social no hayan tenido grandes impactos es que las cantidades gastadas en los programas de transferencia de efectivo son, en realidad, muy pequeñas. Quizás no es de sorprender que la conclusión sea que para tener un impacto significativo sobre la pobreza y la desigualdad los programas nacionales deben cubrir números suficientemente grandes de personas pobres y transferir cantidades suficientemente generosas.

Actualmente en América Latina y el Caribe lo que vemos son iniciativas parciales, en lugar de un programa único e integrado que ofrezca apoyo completo. La región está lejos de lograr una cobertura satisfactoria y hay mucho espacio para progresar. Aunque la prestación de servicios sociales es desigual, aún no existe evidencia en absoluto de que los programas de transferencias monetarias vayan de la mano con estrategias de desarrollo económico más amplias para crear habilidades, empleos, un sector MIPYME floreciente, y mejoras generales en la equidad y el bienestar en todas las sociedades.

La atención ahora se está desplazando al llamado a la prestación de servicios sociales universales en América Latina y el Caribe.⁴⁷ Una de las razones es su claro potencial para mejorar la distribución del ingreso. Aunque el progreso con las transferencias monetarias que benefician a los pobres es bienvenido, tales iniciativas focalizadas significan que se ha puesto menos atención a la promoción de servicios sociales de alta calidad para todos en la sociedad. Esto también significa que se gastan energía y recursos en focalizar beneficios, una cuestión compleja para las instituciones encargadas. La prominencia de la focalización está esencialmente siguiendo el modelo estadounidense, y sin embargo la evidencia muestra que la creación de servicios y transferencias públicos generosos y universales es el mejor instrumento para garantizar la redistribución del ingreso.⁴⁸ Este último es un modelo que la región no debe ignorar. Aporta una variedad de beneficios, entre ellos apoyo de las clases medias, sociedades menos segmentadas y prestación de servicios de mayor calidad.

Impuestos

El sistema tributario es una gran parte de la historia. La política tributaria es una herramienta de redistribución; debe corregir los excesos de la distribución desigual del ingreso. En general, justamente es lo que no hace en América Latina y el Caribe. Los estudios en este ámbito son metodológicamente difíciles. Sin embargo, hay alguna evidencia de que en Bolivia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú, la distribución del ingreso es peor después de que se han aplicado los impuestos.⁴⁹ Es un hecho que en toda la región las estructuras tributarias son regresivas y los pobres suelen tener una carga tributaria mucho más pesada que los ricos. En Nicaragua, el quintil más pobre gasta el 31 por ciento de sus ingresos en impuestos mientras que el quintil más rico gasta sólo el 12.7 por ciento de sus ingresos en impuestos.⁵⁰

La mayor diferencia entre América Latina y la OCDE está en los niveles de recaudación de impuestos sobre la renta personal (IRP). En la OCDE, la contribución promedio del IRP es 9.2 por ciento del PIB. En América Latina y el Caribe es sólo el 1.4 por ciento, siendo Bolivia y Guatemala los de peor desempeño en IRP (con una recaudación de 0.2 y 0.3 por ciento del PIB respectivamente).⁵¹ Como es el impuesto más progresivo, una mayor proporción del IRP en la recaudación tributaria haría una contribución importante a la equidad en el sistema tributario.

El otro impuesto olvidado que tiene gran potencial para mejorar la igualdad es el impuesto sobre la propiedad, que en América Latina aporta un 0.3 por ciento del PIB, una cantidad ridículamente baja.⁵² Brasil es un buen

ejemplo. Sus 5,000 familias más ricas poseen propiedades que valen un estimado de 40 por ciento del PIB del país, y sin embargo los impuestos a la propiedad siguen siendo desatendidos como fuente de ingresos tributarios viables, y equitativos además. El principal impuesto sobre la propiedad administrado por el gobierno federal es el impuesto sobre la propiedad rural. Su contribución a la recaudación tributaria general es irrisoria, ascendiendo a sólo 0.06 por ciento de la recaudación tributaria en 2008.⁵³ Dada la alta concentración de la tierra, este impuesto tiene gran potencial para ser redistributivo si es diseñado correctamente. Es también un impuesto mucho más fácil de aplicar por las autoridades cuando se compara, por ejemplo, con el capital móvil.

Aparte del diseño regresivo de la estructura tributaria, los impuestos generales recaudados son demasiado bajos, un obstáculo importante al financiamiento de las políticas sociales. Aunque los niveles tributarios han estado mejorando – la recaudación tributaria aumentó en promedio de 12.8 por ciento en 1990 a 18.4 por ciento en 2008⁵⁴ – todavía se comparan mal en promedio con otras regiones. Una tasa tributaria potencial puede ser estimada por país según los niveles de riqueza. El análisis muestra que la mayoría de países de América Latina y República Dominicana, por ejemplo, recaudan un nivel mucho menor de impuestos de lo que deberían para su nivel de desarrollo.⁵⁵ Esto significa que existe un margen considerable para recaudar más ingresos tributarios. Los países con pobre desempeño en América Latina y el Caribe – los inferiores al promedio – se enumeran en la tabla siguiente.

Haití también merece mención especial por la debilidad de su recaudación tributaria. En Haití, el edificio de la administración tributaria fue destruido por el terremoto, matando a algunos directores de la autoridad tributaria y dañando sistemas informáticos y registros. El país tiene mucho que hacer para formular una administración tributaria eficaz, así como efectuar reformas de envergadura en la política tributaria.

En América Latina y el Caribe, los sectores más dinámicos y rentables son a menudo los que más se benefician de concesiones tributarias. Guatemala es uno de los peores; de acuerdo con datos de 2007, 7.9 por ciento del PIB se pierde por la concesión de exenciones tributarias, equivalentes a un asombroso 63 por ciento de la recaudación tributaria total de ese año.⁵⁶ En República Dominicana en 2008-2009, cálculos oficiales del gobierno muestran que las exenciones e incentivos tributarios llevaron a una pérdida de 5.5 por ciento del PIB.⁵⁷ Esto es considerablemente más que los pagos por servicio de la deuda del país ese año (3.8 por ciento del PIB).⁵⁸

Los problemas, sin embargo, no se limitan a países con pobre recaudación tributaria. El carácter regresivo de los sistemas es endémico en toda la región. Esto se ilustra bien en el caso de Brasil. Aunque a menudo se lo presenta como buen ejemplo dados sus altos niveles de recaudación tributaria – ámbito en el cual Brasil rivaliza ahora con los países desarrollados – investigación tanto del gobierno como de la sociedad civil muestra que los pobres pagan una parte sustancialmente mayor de sus ingresos en impuestos que los ricos.⁵⁹ El impuesto sobre la renta de Brasil es una parte clave del problema. Las concesiones tributarias son comunes y la carga del impuesto sobre la renta de los más ricos se ha reducido

Tabla 1: Niveles de recaudación tributaria en países seleccionados de América Latina y el Caribe

País	Recaudación tributaria como por ciento del PIB (incluyendo seguridad social) 2008	País	Recaudación tributaria como por ciento del PIB (incluyendo seguridad social) 2008
Colombia	18.4	Honduras	15.9
República Dominicana	15.0	México	9.5
Ecuador	16.5	Panamá	16.5
El Salvador	14.6	Paraguay	13.7
Guatemala	11.6	Perú	17.4
Haiti	9.5	Venezuela	14.2

Fuente: CEPAL, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, 2010,

Que los ricos de América Latina paguen sus impuestos

En el caso de América Latina, no hay ninguna duda de que una parte importante del problema de la desigualdad del ingreso recae en los ricos. Lo que realmente la distingue es que el decil más rico recibe una mayor proporción del total de ingresos que en cualquier otra región del mundo.⁶⁰ Desde luego, no está de moda hablar de la política tributaria como instrumento de redistribución. Esto tiende a ser resistido, no sólo por las élites económicas, sino también por instituciones como el Banco Mundial que tienden a favorecer reformas tributarias 'neutrales'. Pero para que se resuelva el sorprendente problema de la concentración de ingresos en América Latina, gravar a los ricos con eficacia es una cuestión urgente.

Gravar más a los ricos tiene que ver también con aumentar los ingresos tributarios generales. En la región, los ingresos tributarios son demasiado bajos. Como la carga tributaria de los pobres es demasiado pesada, gravar a los ricos adecuadamente sería de lejos la forma más justa y eficaz de aumentar los ingresos tributarios. Dos maneras de hacer esto sería centrarse en el impuesto sobre la renta personal y los impuestos sobre la propiedad, ambas áreas muy descuidadas en la región, pero que tienen el potencial de ser muy progresivas.

Desde luego, los esfuerzos para gravar a los ricos no pueden ignorar el problema generalizado de la evasión

tributaria. Los altos niveles de evasión tributaria son un problema importante para la región, e investigación de la CEPAL ha mostrado que los niveles de evasión de impuestos sobre la renta oscilan entre 40 y 65 por ciento.⁶¹ Sin embargo, como un comentarista señala acertadamente: '*...la desigual distribución del ingreso facilita técnicamente la supervisión. Dado que sólo el 10 por ciento de los hogares recibe entre un tercio y la mitad del total de ingresos, focalizarlos para la inspección constituye el uso más eficiente de los recursos y podría producir resultados significativos*'.⁶²

en la última década. En 1995 el gobierno promulgó una ley que reducía la tasa de impuestos empresariales de 25 a 15 por ciento, a la vez que excluía a la distribución – y la repatriación – de ganancias y dividendos de pagar impuestos sobre la renta empresarial.

Aunque una reforma es de todo punto necesaria, cómo hacerla realidad sigue siendo elusivo. Hay gran resistencia por parte de la élite económica en la cuestión de la reforma tributaria. Un buen ejemplo de esto es Guatemala, donde los poderosos grupos del sector privado del país se han resistido a toda una serie de reformas tributarias, incluso llevando casos ante la Corte de Constitucionalidad para revocar aumentos de impuestos.

Educación

La pobreza y la desigualdad en la región están arraigadas, son persistentes y se reproducen de generación en generación.⁶³ La familia en que se nace tiene un impacto determinante en el bienestar futuro. Aparte de sus políticas tributarias, el sistema educativo es una de las mejores herramientas que tiene el Estado para abordar desigualdades arraigadas. Una de las principales funciones de un sistema educativo debe ser su capacidad para romper el vínculo entre los orígenes desfavorecidos de niños y jóvenes y el nivel educativo que alcanzan en la escuela. Sin embargo, la diferencia de nivel educativo entre los niños pobres y los niños provenientes de hogares de altos ingresos es marcada. (Sólo 1 de cada 5 en el quintil más pobre finalizará la escuela secundaria, mientras que esta cifra es 4 de cada 5 para el quintil más rico).⁶⁴ Existen

también grandes diferencias entre zonas urbanas y rurales y para los grupos indígenas y, de manera crucial, esto no está mejorando.

La prestación de educación, desde luego, varía ampliamente en toda la región. En general el gasto en educación ha aumentado pero muchos países todavía gastan mucho menos que las cantidades necesarias. Los países con el menor gasto por estudiante son Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Guatemala, Colombia, Perú, Honduras y República Dominicana. Nicaragua gastó la cantidad sorprendentemente baja de US\$62 por estudiante de primaria y secundaria en 2008.⁶⁵

En la región se han hecho sin duda algunos progresos en educación, y se informa que el acceso a la escuela primaria es 'prácticamente universal'.⁶⁹ El PNUD, que informa de los datos más recientes sobre matrícula escolar, encuentra que todos los países están informando de más de 95 por ciento de escolarización primaria, excepto Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Colombia y Haití. Haití está particularmente rezagado: en niveles de matrícula de sólo 78 por ciento para la escuela primaria (aunque los datos disponibles son muy antiguos).⁷⁰ Jamaica es otro país donde debe haber enorme preocupación sobre los progresos, dado que la proporción de matrícula neta en la escuela primaria está descendiendo.⁷¹

La educación en República Dominicana: una lección en campañas populares

La inversión en educación – una cuestión importante para las contrapartes de Christian Aid – es actualmente objeto de una campaña popular prominente en República Dominicana. El país es uno de los países con el más bajo gasto social en la región y también recauda poco en impuestos. En 1997, una ley estipuló que 4 por ciento del PIB del país debía gastarse en educación, y sin embargo, en 2008, sólo 2.2 por ciento del PIB se gastaba en esta: un verdadero déficit en el compromiso del gobierno.⁶⁶

Los efectos pueden verse al considerar, por ejemplo, la escuela San Martín de Porres en Guachupita, un suburbio pobre de Santo Domingo, la cual recibe un fuerte apoyo de la comunidad

de la iglesia local. Su directora Lucía Guzmán Tejera dice, *'si confiásemos en el apoyo del gobierno sería un caos. Tendríamos que despedir niños, y sobrecargar las aulas con estudiantes'*.⁶⁷

En 2010, una contraparte de Christian Aid, Centro Montalvo, lanzó su campaña de educación. Su objetivo no era sólo cabildar ante el gobierno para que cumpla la meta de 4 por ciento, sino también crear una campaña popular sostenida sobre la necesidad de reestructurar el gasto social. Ha logrado un impulso enorme: los paraguas de amarillo brillante son un conocido símbolo de la campaña, y '4 por ciento' puede verse en grafitis en las paredes y en pegatinas

en los parachoques de los taxis en todo el país. Cada candidato presidencial se ha comprometido a abordar la cuestión si tiene éxito en sus esfuerzos electorales. El cuarto día de cada mes – durante más de un año – se han realizado campañas populares, en frente del Palacio Nacional o junto al Ministerio de Educación. La campaña se ha vuelto global, con eventos de cabildero realizados en Londres, Barcelona y Nueva York.

Pero Mario Serrano, director del Centro Montalvo, dice, *'incluso cuando hayamos logrado el 4 por ciento nuestras campañas continuarán... Hemos aprendido muchas cosas, y utilizaremos estas lecciones para abordar cuestiones como la vivienda y la salud'*.⁶⁸

En general, la atención se está desplazando a lo que sucede con las tasas de acceso y finalización a nivel de escuela secundaria. La investigación ha encontrado que los que no finalizan la educación secundaria están expuestos a un alto grado de vulnerabilidad. 'Solo la secundaria completa permite... mantenerse a prudente distancia de la línea de pobreza'.⁷² Asegurar el progreso de los estudiantes pobres a través de todo el sistema es fundamental para mejorar la igualdad. Aunque los populares programas de transferencias

monetarias han ayudado a mantener a los niños pobres en la escuela primaria, la tasa de deserción en la secundaria es mucho mayor. Para que las familias pobres envíen a sus hijos a la escuela secundaria este apoyo debe extenderse

Sin embargo, incluso ampliar los años en la educación secundaria no es suficiente para reducir la desigualdad, dadas las grandes diferencias entre las escuelas. Las escuelas privadas en América Latina y el Caribe están ahora bien equipadas e imparten educación de mejor

La educación y la desigualdad en Jamaica: una reflexión de Carolyn Gomes, Jamaicans for Justice

'La desigualdad define la vida de la gente en Jamaica. Aquí tenemos la costumbre de decir que hay dos Jamicas. Para los nacidos en las clases media y alta, Jamaica es un lugar de confort y belleza, un lugar de grandes oportunidades. Asistes a la escuela preparatoria, donde tal vez hay 30 alumnos en la clase, con uno o dos profesores, y donde estás expuesto a una gran cantidad de información y aprendizaje. Tienes acceso a la TV y la internet y vives una vida maravillosa y de encanto... [Sin embargo] si naces en una comunidad socioeconómica con privaciones muy a menudo no tienes

agua corriente en tu casa. Puedes vivir con 10 o 20 personas en un par de pequeñas habitaciones. Puede estar convirtiéndote en padre o madre soltera, en un hogar de jefatura femenina, y tener acceso a pocos ingresos. Tiendes a ir a las escuelas públicas, que tienen hasta 40 niños por aula y un solo profesor, con tres o cuatro aulas, en un ambiente separado sólo por una pizarra. Así que puedes tener quizás 140 niños en un aula. Eso limita tus oportunidades de aprovechar tu educación y de ser ayudado si necesitas ayuda. Luego, como una forma de cimentar la desigualdad, colocas a los niños con base en los resultados

de los exámenes en buenas escuelas o en malas escuelas... Así, la calidad de la educación que recibes está determinada por tu colocación en el examen, la cual está determinada de antemano por tu acceso a determinados establecimientos... La estratificación y la desigualdad continúan. Sales sin calificaciones registradas, lo cual te deja compitiendo con otros por conseguir un trabajo... Estás condenado a un futuro que repita la pobreza en que creciste. La desigualdad en este país es uno de los abusos de derechos humanos definitivos que perpetramos'.

El acceso a la educación secundaria en Guatemala



Christian Aid/Hannah Richards

El gasto gubernamental en educación en Guatemala está entre los más bajos de la región, y lo que el gobierno sí gasta se centra en la educación primaria. Muchos niños no pueden ir a la escuela secundaria y salen con no más que un nivel básico de educación. Esta es precisamente la situación en que se encuentran muchos hogares con los que Christian Aid trabaja. La familia de Blanca González Vicente no es la excepción. Su hija de 12 años Jacqueline (en la foto), en su último año de escuela

primaria, no podrá ir a la escuela secundaria. Como la madre de Jacqueline nos dijo: 'Mi hija mayor va a terminar la escuela primaria. Es inteligente, nunca ha tenido que repetir año. Pero no hay escuela secundaria cerca donde pueda ir. Ya no tenemos forma de enviarla a la escuela. No podemos pagar los costos de viaje, ni tampoco nos alcanza para que pueda vivir lejos'.

calidad que las escuelas públicas. Así que incluso si un niño pobre finaliza la escuela secundaria, su educación tiene una alta probabilidad de ser de nivel inferior en comparación a la de un niño rico. Lamentablemente, los gobiernos se han concentrado en la educación primaria financiada con fondos públicos y se han retirado en gran parte de los niveles superiores de educación, una estrategia que en la práctica niega a los niños provenientes de hogares de bajos ingresos una oportunidad de progreso y de potencialmente romper el círculo vicioso de pobreza y desigualdad en que han nacido. Invertir en sistemas de educación pública de verdaderamente alta calidad es una necesidad.

Este tema alcanzó los titulares recientemente con las prolongadas protestas por la educación en Chile. Escolares y universitarios, así como profesores, han estado boicoteando las clases y desarrollado manifestaciones – a veces acabando en violentos enfrentamientos con la policía – desde junio de 2011 en demanda de educación gratuita. Aunque, a primera vista, los chilenos disfrutaban la mejor educación en la región, la posición de los estudiantes es que el sistema educativo del país es tremendamente injusto, dando acceso a los estudiantes ricos a una educación que está entre las mejores de América Latina al tiempo que arroja a los alumnos pobres a escuelas estatales deterioradas y con pocos fondos.⁷³

Al tratar de transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe, es importante recordar que la etapa de la primera infancia también es crucial. Sabemos muy claramente por un amplio conjunto de estudios que, por ejemplo, la mala nutrición en la primera infancia tiene impactos negativos sobre el desarrollo cognitivo. No se trata sólo de la calidad de las escuelas, sino también de la calidad del estudiante y su capacidad para aprender. Esta es la razón por la que la CEPAL está argumentando que la educación preescolar sea financiada públicamente. Esto permitiría a las madres pobres trabajar, aumentando con ello los ingresos del hogar pero, de modo crucial, también proveería a los niños comidas escolares, atención en salud y estimulación temprana, que podrían contrarrestar los efectos de un entorno menos que ideal en casa. Los niños recibirían mayor estimulación intelectual y desarrollarían mejores habilidades lingüísticas, factores ambos que son normalmente determinados por el nivel socioeconómico de la familia y que, como la malnutrición, tienen también impactos de larga duración en el aprendizaje.

Conclusión

La lucha contra la desigualdad del ingreso es claramente un desafío significativo para la región. Los progresos que se han realizado en la última década merecen reconocimiento, y ciertamente hay lecciones que aprender del enfoque puesto por la región en el gasto social y particularmente el renovado interés en los sistemas de protección social. Sin embargo, dados los altos niveles iniciales de la desigualdad y el hecho de que los progresos sean tan variables entre los países, es claro que hay todavía mucho por mejorar. Aunque el gasto social ha aumentado, la prestación de servicios básicos y los programas de asistencia social son todavía desiguales y hay un número de países seriamente retrasados. Los programas de transferencias monetarias condicionadas son muy elogiados pero la cobertura deja todavía mucho que desear, y desde luego no es un modelo que pueda ser genuinamente transformador a menos que vaya combinado con una variedad de medidas complementarias. La educación es un sector clave donde se han logrado algunos avances, especialmente en la educación primaria. Centrarse en una educación secundaria de alta calidad financiada con fondos públicos es ahora una prioridad urgente. Se necesita mucho mayor gasto social para lograr la prestación de servicios sociales universales de alta calidad. Esto exige una revisión dramática de los sistemas tributarios débiles y regresivos de la región, que son claramente su mayor debilidad. Debe prestarse especial atención al aumento de la recaudación tributaria proveniente del impuesto sobre la renta personal y los impuestos sobre la propiedad. Ya es hora de que los ricos de la región paguen la cuota que les corresponde.

IDENTIDAD Y DESIGUALDAD



Christian Aid/Hannah Richards

Una contraparte de Christian Aid, Bethania, trabaja con población Ch'orti' en las montañas orientales de Guatemala. Aquí mujeres indígenas asisten a una clase de alfabetización

La región de América Latina y el Caribe es racial y étnicamente diversa, con alrededor de 50 millones de indígenas y 120 millones de personas de ascendencia africana que representan alrededor de 33 por ciento de la población total.⁷⁴ Las poblaciones indígenas son las más grandes en Bolivia, Guatemala, Perú, Ecuador y México, y se hablan aproximadamente 400 diferentes lenguas indígenas en toda la región. En Panamá, Brasil y casi cada país del Caribe, más del 25 por ciento de la población es negra.⁷⁵ Mientras que los pueblos indígenas viven principalmente en zonas rurales, los afrodescendientes suelen vivir en zonas costeras en los océanos Pacífico y Atlántico o a lo largo del mar Caribe.

A menudo poco reconocido, pero la discriminación racial es abundante en muchos países de la región. Los grupos indígenas y afrodescendientes tienen experiencias directas de racismo, sufriendo abuso, amenazas y violencia, y sufren también fuertemente debido a políticas sociales, económicas y ambientales discriminatorias. Los efectos del racismo a menudo oculto (pero habitual) son los resultados socioeconómicos severamente sesgados visibles a lo largo de las sociedades estratificadas de la región.

La altamente desigual distribución del ingreso está claramente vinculada a una distribución desigual entre grupos étnicos. Comúnmente se reconoce que los niveles de pobreza entre estos grupos son significativamente mayores que para el resto de la población. Las personas indígenas y afrodescendientes son más pobres, y más excluidas del acceso a servicios sociales de buena calidad y del sistema político.

Es muy difícil encontrar datos actualizados y desagregados para cada país. Aunque el origen étnico es una preocupación muy relevante en la región, pocos censos o estudios de hogares identifican datos recopilados por grupo étnico. Sin embargo, un estudio de CEDLAS en 2005 examinó el origen étnico y los objetivos de desarrollo del milenio (ODM).⁷⁶ El estudio investigó la distancia de estos grupos respecto del promedio nacional en algunos de los ODM (ODM 1, reducir la pobreza extrema a la mitad; ODM 2, lograr la enseñanza primaria universal, y ODM 3, promover la igualdad de género). Examinó muy cuidadosamente las diferencias debidas al origen étnico, comparando individuos con las mismas características promedio, donde el origen étnico fuese la única excepción.

‘Que todos vayamos juntos; que nadie se quede atrás; que todo alcance para todos; y que a nadie le falte nada’

Abuelos y abuelas aymaras, Perú

Sus resultados proporcionan evidencia de discriminación étnica a través de las diferencias salariales. Teniendo en cuenta los diversos factores que se sabe afectan las diferencias salariales, el estudio encontró que los salarios se reducen puramente por el hecho de que el trabajador no es blanco. Con respecto a la educación, el estudio encontró que en los niños en edad de escuela primaria, hay pocas diferencias basadas en el origen étnico. Sin embargo, sí encontró que en la educación primaria existe discriminación étnica en Brasil, Panamá y Guatemala (habiendo hecho Brasil algunas mejoras entre 1995 y 2002). Además, los problemas están identificados muy claramente con respecto a la educación secundaria.

Para los grupos indígenas – que se encuentran principalmente en zonas rurales remotas – la cuestión de la tierra también es fundamental, pues la tierra es el principal recurso del que dependen sus estrategias de subsistencia. La investigación estimó que más del 90 por ciento de los indígenas son agricultores de subsistencia que cultivan pequeñas parcelas, mientras que el otro 10 por ciento vive en zonas tropicales o de bosque seco.⁷⁷

En ninguna parte son más visibles las divisiones étnicas que en relación con la propiedad de la tierra. La sociedad civil brasileña ha acuñado el término ‘racismo ambiental’ para describir las concepciones y estereotipos racistas utilizados para desestimar los derechos de los indígenas y afrobrasileños a sus tierras. La expansión de la agroindustria, las industrias extractivas, el turismo, las industrias de biocombustibles y otras no se controla, en el mejor de los casos, o es promovida activamente, en el peor de los casos, incluso cuando esa actividad va directamente en detrimento de las comunidades étnicas pobres. Esta rápida expansión territorial es una característica de muchos países donde trabaja Christian Aid (Perú, Bolivia, Colombia, Brasil y cada vez más también en América Central, particularmente Honduras, Guatemala y Nicaragua). Hay un fracaso generalizado de los gobiernos en la protección de estas comunidades frente a amenazas y daños, y la cuestión de la concentración de la tierra ha merecido escasa atención en la región.

Guatemala

Guatemala es un país modelado en todos los sentidos por sus atroces e inextricables niveles de pobreza y desigualdad. Estos alimentaron uno de los conflictos armados más sangrientos de la región, en que los abusos a los derechos humanos se cometieron en escala masiva, muchos de los cuales afectaron desproporcionadamente a las comunidades indígenas. Hay más de 6 millones de habitantes indígenas en Guatemala (60 por ciento

de la población del país), distribuidos en 22 grupos mayas, así como los xinkas y los garífunas.⁷⁸

La pobreza en Guatemala es experimentada principalmente en zonas rurales indígenas. Las tasas de pobreza de la población indígena se estiman en alrededor del 73 por ciento, frente al 35 por ciento para la población no indígena.⁷⁹ Aunque las tasas de pobreza nacional disminuyeron entre 2000 y 2006 – si bien lentamente en comparación con otros países de la región – la tasa de pobreza entre la población indígena realmente aumentó – y aumentó rápido. (Mientras que, a nivel nacional, la pobreza disminuyó en 9 por ciento de 2000 a 2006, la pobreza indígena aumentó en 22 por ciento en ese mismo periodo).⁸⁰ Como se mencionó anteriormente, la evaluación más reciente de Guatemala muestra que la pobreza está aumentando a nivel nacional.

Los Acuerdos de Paz firmados en 1996 comprometieron a reformas estructurales importantes para enfrentar la pobreza y la desigualdad. Estas incluían reforma agraria y reforma tributaria, y grandes aumentos en el gasto social, incluidos programas de educación bilingüe más culturalmente apropiados.

A pesar de los claros compromisos de los Acuerdos de Paz, ha habido poca reforma, y, regionalmente, Guatemala sigue teniendo una de las recaudaciones tributarias más bajas, uno de los sistemas tributarios más regresivos y uno de los regímenes de exenciones de impuestos más generosos para las empresas.⁸¹ Los intentos de reformar el sistema tributario han sido bloqueados repetidamente por la poderosa élite de Guatemala, a través del poderoso grupo de presión empresarial CACIF.⁸² El país tiene también uno de los niveles de gasto social más bajos de la región. Mientras que, en general, el gasto social ha aumentado desde los Acuerdos de Paz, las asignaciones presupuestarias para salud, educación y seguridad alimentaria no han variado significativamente desde el año 2000. El gasto en salud es alrededor de 1 por ciento del PIB, y el gasto en educación alrededor de 2 por ciento del PIB; ambos sectores recibieron menos en 2008 que en 2001, y sufrieron recortes presupuestarios en 2009, como resultado del impacto de la crisis económica.⁸³ En ambos sectores, el gasto es también regresivo, siendo los quintiles más ricos de la población los que reciben el mayor beneficio.

Investigación de una contraparte de Christian Aid, ICEFI (en colaboración con el CESR), muestra claramente cómo los indicadores sociales de Guatemala reflejan la baja inversión que el Estado hace en su propio pueblo. Guatemala tiene un desempeño muy pobre con respecto a muchos indicadores nacionales de necesidades básicas. Su tasa de malnutrición crónica en niños menores de cinco años fue de 49.3 por ciento en 2002, poniendo a Guatemala

entre los cinco primeros en el mundo.⁸⁴ Cifras más recientes (2008/9) muestran sólo leves mejoras, con esta cifra en 43.4 por ciento.⁸⁵ Como con la tasa de pobreza, una vez que esto es desagregado por género y origen étnico, surge un panorama mucho más preocupante.⁸⁶ La tasa de malnutrición entre los niños indígenas es del 70 por ciento, casi el doble que los niños no indígenas (36 por ciento).

Además, una mujer indígena en Guatemala es tres veces más propensa a morir en el parto que una mujer no indígena. La tasa de alfabetización de las mujeres rurales indígenas es sólo del 30 por ciento, comparable a la tasa de Burundi. La cifra correspondiente a las niñas no indígenas en las zonas rurales es 36 por ciento. Las brechas de género también son notables en el país, que tiene la mayor disparidad entre niños y niñas que finalizan la escuela primaria en América Latina. Como en muchos Estados de la región, Guatemala ha avanzado hacia el logro de la cobertura de la educación primaria universal, y las estadísticas nacionales dan la impresión de progresos aceptables. Sin embargo, sólo el 14 por ciento de las niñas indígenas en las zonas rurales finalizan la escuela primaria, y la brecha de género con respecto a la finalización de la escuela primaria está creciendo ligeramente, a pesar de los compromisos contraídos conforme a los ODM.

Las muertes de niños por malnutrición en Guatemala oriental en 2009 recibieron mucha atención en los medios de comunicación internacionales. Como resultado, la cuestión de la malnutrición se ha puesto fuertemente en el primer plano, calificándola el gobierno como emergencia nacional. Sin embargo, es altamente cuestionable cuánto se está haciendo para abordar esta urgente cuestión. El Banco Mundial destaca esto en su evaluación de la pobreza para 2009, afirmando que *'hay indicios de que las tasas extremadamente altas de malnutrición no han cambiado'*.⁸⁷ La malnutrición crónica en un grupo de edad diferente (niños de seis a nueve años) se ha reducido a nivel nacional entre 2001 y 2008, pero la brecha urbano-rural está realmente creciendo. En algunos lugares principalmente indígenas, la malnutrición crónica en este grupo de edad está en la práctica aumentando.⁸⁸ Se informa que los chortí en Chiquimula están particularmente afectados.

Esto es corroborado por la propia experiencia de Christian Aid en la zona. Una contraparte de Christian Aid, Bethania, trabaja entre comunidades chortí en Chiquimula, proporcionando un paquete completo de apoyo, así como administrando allí una clínica de nutrición. El médico de la clínica, Carlos Arriola, dijo a Christian Aid: *'Cuando vas a la comunidad los encuentras comiendo una o dos veces por semana y eso no llena los requerimientos*

nutricionales de nadie. Estos niños no están volviéndose malnutridos por casualidad. Se vuelven desnutridos porque no viven en las condiciones adecuadas. No hay alimento suficiente; no hay tierra; no hay derechos a la tierra... Son principalmente los niños los que mueren. A menudo las muertes no son registradas como malnutrición. El niño malnutrido tiene un sistema inmune muy bajo, así que el niño malnutrido tiene una muy alta probabilidad de contraer neumonía, o diarrea severa o tuberculosis. Así que un niño puede morir de bronquitis y neumonía, pero la causa subyacente es la malnutrición'. Como el testimonio de nuestra contraparte deja claro, este problema es grave, e incluso tasas de malnutrición de 70 por ciento en comunidades indígenas de zonas rurales pueden ser una subestimación de la verdadera magnitud del problema.

Otra cuestión clave en Guatemala es el nivel salarial. Aunque ha habido aumentos graduales en el salario de los trabajadores agrícolas (establecido justo por debajo del salario mínimo nacional), sigue sin cubrir siquiera el costo de una canasta básica de alimentos. Está bien por debajo de proporcionar ingresos suficientes para la canasta básica vital.⁸⁹ Recientes encuestas del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala muestran también que 60 por ciento de los trabajadores guatemaltecos reciben menos del ya insuficiente salario mínimo y que los trabajadores indígenas reciben en promedio 23 por ciento menos que el salario mínimo nacional.⁹⁰ Con niveles de salario mínimo tan pobres y discriminación salarial, no sorprende que los niveles de pobreza y la malnutrición crónica entre los indígenas sigan siendo tan altos.



El director de Bethania Dr. Carlos Arriola, trata a Evelin, 7, de malnutrición aguda. Alrededor del 70 por ciento de niños indígenas guatemaltecos menores de cinco años sufren de malnutrición crónica, que frena su crecimiento físico y mental

En el caso de Guatemala, los insidiosos efectos de la desigualdad son claros. No puede sugerirse que el sufrimiento continuo y creciente de los pobres de Guatemala – y más particularmente su población indígena – se deba a la falta de recursos o de capacidad institucional. Está directamente relacionado con el fracaso del Estado para abordar cuestiones tributarias y de gasto social cruciales para lograr incluso una moderada redistribución de la riqueza de la nación. La élite ha ejercido efectivamente un veto sobre todos los intentos de reforma.

Brasil

En lo que toca a desigualdad, Brasil puede lamentablemente reclamar un reconocimiento especial. Ha habido años en que el coeficiente de Gini de Brasil ha alcanzado 0.63, 'casi un récord histórico y mundial'.⁹¹ Durante los años de ajuste estructural de los años ochenta, la ampliación de la desigualdad fue un problema grave. Aunque globalmente hay claras tendencias hacia una creciente desigualdad en la mayoría de países, Brasil es uno de un puñado de países que tienen una tendencia establecida de reducir la desigualdad.⁹² Desde 1998, la desigualdad ha estado disminuyendo, habiéndose producido la mayor parte de los avances entre 2001 y 2007.⁹³ Los investigadores han encontrado que dos tercios de la disminución de la pobreza extrema puede atribuirse a la reducción de la desigualdad, lo cual muestra cuán poderosas pueden ser las medidas que aborden la desigualdad.⁹⁴ Las medidas clave que impulsan los progresos son particularmente la creación de empleo y el aumento del salario mínimo (que aumentó 35 por ciento entre 2001 y 2007) y las transferencias públicas incluyendo el programa de transferencia condicional de efectivo Bolsa Familia.

A pesar de los progresos realizados, todavía hay evidentes desigualdades en Brasil. Acaban de publicarse los resultados del Censo 2010, los cuales muestran que si bien ha habido progresos en el salario mínimo, la desigualdad del ingreso sigue siendo muy fuerte. Las discrepancias entre razas se encuentran entre las mayores desigualdades. El ingreso mensual promedio de los blancos era R\$1,538 (US\$860), casi el doble que el de los afrobrasileños (R\$834/US\$466) y más del doble del de los indígenas (R\$735/US\$411).⁹⁵ Se documentan también en el censo grandes brechas en esperanza de vida y tasas de alfabetización.

El origen étnico – y la desigualdad entre razas en Brasil – es un problema creciente. Es más relevante aun en la medida en que el censo acaba de revelar que los afrobrasileños son mayoría, constituyendo un 50.7 por ciento de la población de 190 millones, mientras

que la población blanca se sitúa en un 47.7 por ciento. Entre la comunidad afrobrasileña, los quilombolas merecen especial atención dada la exclusión y criminalización particular de que este grupo ha sido objeto. Hay más de 3,000 comunidades quilombolas⁹⁶ esparcidas por el país, principalmente ubicadas en zonas rurales, que representan alrededor de 1.7 millones de personas.⁹⁷ La población indígena de Brasil es pequeña, siendo el guaraní el grupo indígena más grande. Unos 46,000 guaraníes viven en siete estados, y se estima que 46 pueblos viven en aislamiento o aislamiento voluntario.⁹⁸

Dada la reputación progresista de Brasil, es pertinente preguntar cómo están las políticas públicas promoviendo la igualdad entre las razas. Las comunidades quilombolas proporcionan un estudio de caso útil. Ha habido éxitos indudables, como el artículo 68 de la Constitución de Brasil, que confiere derechos colectivos a la tierra a las comunidades quilombolas. También hay algunos programas gubernamentales específicos, como el Programa Brasil Quilombola. Este y otros programas especiales de ayuda establecidos a nivel estatal han proporcionado agua, electricidad, viviendas, apoyo nutricional y de salud y servicios educativos, por ejemplo. Estos programas son sin duda un logro y se necesitaban desde hacía tiempo dado el estado crítico en que muchas comunidades han estado viviendo. (La Encuesta Nutricional Quilombola en 2006 encontró que la malnutrición en los menores de 5 años en las comunidades quilombolas era 76.1 por ciento superior a la de la población brasileña en general e incluso 44.6 por ciento superior a la de la población rural).⁹⁹ Más recientemente, el UNICEF ha caracterizado el nivel de educación de los quilombolas como muy pobre, destacando especialmente la enorme falta de acceso que tienen los niños quilombolas a la educación secundaria.¹⁰⁰ Sin embargo, centrarse en las necesidades básicas da una respuesta muy limitada a esta pregunta. Los derechos de los indígenas y afrobrasileños a la tierra y el territorio son la cuestión central. La falta de progreso – e incluso los retrocesos – en esta área está en última instancia manteniendo altos niveles de exclusión social, empobrecimiento y a veces incluso expulsión de la tierra de los grupos étnicos de Brasil.

Pocos no están familiarizados con la escala de la desigualdad de la propiedad de la tierra en Brasil. Brasil tiene el patrón de propiedad de la tierra más desigual en el mundo. Sólo 3 por ciento de la población posee dos tercios de toda la tierra arable.¹⁰¹ Aunque ha habido progresos – el Movimiento de los Sin Tierra (MST) ha reasentado a más de un millón de personas pobres desde 1984,¹⁰² mientras que los quilombolas han ganado títulos colectivos de la tierra para 185 comunidades –¹⁰³ no hay ninguna duda de que la 'aristocracia agraria' está todavía firmemente implantada en Brasil. La

tendencia ahora se está desplazando en la dirección de mayor concentración de la tierra y la expansión de un sinnúmero de empresas públicas y privadas. Por ejemplo, en la región de Baixo Sul en Bahía, el avance de monocultivos como el eucalipto y el caucho y el aumento de los intereses inmobiliarios y turísticos han empezado a amenazar seriamente los territorios quilombolas.¹⁰⁴ Según los informes, los guaraníes están sufriendo una grave escasez de tierra, situación agravada por el auge de la agroindustria y la expansión de la ganadería.¹⁰⁵

En la última década, el movimiento quilombola ha surgido más firme y visiblemente que nunca. La garantía constitucional sobre la propiedad de la tierra de los quilombolas es singular, ya que es la única forma de derecho colectivo a la tierra en Brasil. Sin embargo, las cosas están progresando lentamente desde este momento histórico. En 22 años, sólo 185 comunidades quilombolas han adquirido el título de sus tierras (en 104 territorios quilombolas legalmente reconocidos),¹⁰⁶ una minúscula proporción de las más de 3,000 comunidades que existen. A agosto de 2010, había 984 procedimientos abiertos ante el INCRA, el organismo gubernamental de regularización de la tierra, y de ellos, 77 por ciento no habían avanzado más allá de simplemente recibir un número de referencia.¹⁰⁷ Al mismo tiempo, el presupuesto crónicamente infrautilizado dentro del INCRA señala una inquietante falta de voluntad para avanzar en esta cuestión. En 2009 se gastaron sólo 12 por ciento de los fondos para su programa de derechos de las tierras quilombolas, a pesar de que este presupuesto sufrió un recorte de 35 por ciento con respecto al año anterior.¹⁰⁸

Cuando el presidente Lula asumió el cargo había grandes esperanzas de progreso en la aplicación de los derechos a la tierra y los derechos territoriales de las comunidades, pero sin embargo estas esperanzas pronto se desvanecieron. El gobierno de Lula introdujo una serie de obstáculos burocráticos en el procedimiento de regularización de las tierras quilombolas, lo cual ocasionó procesos más lentos y más costosos. Ahora hay normas, por ejemplo, que impiden la contratación de antropólogos externos o de los servicios de organizaciones no gubernamentales o universidades, que antes se permitían. El INCRA en Maranhão proporciona una ilustración útil. Pasó un año sin un antropólogo – una figura clave en la lenta etapa de regularización de las tierras – y ahora sólo tiene un antropólogo en el personal. Un solo antropólogo normalmente puede escribir un máximo de tres informes al año, mientras que el INCRA-MA tiene más de 200 procedimientos pendientes.¹⁰⁹

Es probable que esta falta de voluntad política para hacer avances se deba a la decisión del gobierno de retirarse ante la fuerte oposición pública. Cuando se aprobó el artículo 68, había poco conocimiento de la realidad de las comunidades quilombolas y ninguna comprensión de lo que se estaba aprobando, o que podría tener consecuencias importantes para la reestructuración de la propiedad de la tierra. Los esfuerzos de titulación de la tierra han llevado ahora esto a la luz, con el resultado de una involución, en que están creciendo los conflictos por la tierra y la criminalización del movimiento quilombola. La posición reaccionaria ha sido liderada por el Partido Demócrata, de orientación derechista, la Confederación Nacional de la Industria, la Confederación Nacional de Agricultura, la Asociación Brasileña de Celulosa y Papel y la Sociedad Rural Brasileña. Ciertamente, la élite agraria y empresarial se siente amenazada y ve los esfuerzos de titulación de las tierras quilombolas como contrarios a su ideología de la propiedad de la tierra, que elimina de hecho del mercado inmobiliario grandes extensiones de tierras.

Los intentos de criminalizar el movimiento quilombola han incluido procedimientos jurídicos, intervenciones policiales directas en las comunidades, así como cobertura mediática que estigmatiza a los quilombolas como criminales. Maranhão, el segundo estado más pobre de Brasil, es un ejemplo emblemático. Ha sido acosado por una serie de graves conflictos por la tierra, que han sido manejados agresivamente, y el grado de violencia en la región es alto.¹¹⁰ A medida que han crecido los conflictos por la tierra, la sociedad civil brasileña ha empezado a documentar los casos cada vez más frecuentes de lo que se ha denominado 'racismo ambiental'.¹¹¹ Por ejemplo, los quilombolas han sido presentados como destructores del medio ambiente, mientras que los terratenientes son presentados como conservacionistas; o las comunidades quilombolas son identificadas como zonas de tugurización, como en el caso de la isla de Marambaia, donde la Armada brasileña está descontenta con el acceso restringido para su flota de guerra naval. Ha habido también incluso intentos de preguntar si hay afrobrasileños que están falsificando la identidad quilombola para obtener acceso a la tierra, afirmaciones que ganaron mucha cobertura mediática en 2007.¹¹²

Los conflictos por la tierra involucran también a las comunidades indígenas. Durante los ocho años del gobierno de Lula, un número récord de líderes indígenas fueron asesinados mientras luchaban por mantener sus territorios tradicionales.¹¹³ Activistas indígenas denuncian que terratenientes y agricultores a gran escala utilizan con frecuencia la violencia y las amenazas para obligarlos a abandonar su territorio ancestral y que las autoridades locales hacen poco para protegerlos.¹¹⁴ Hace poco, en noviembre de 2011, un líder indígena guaraní,

Nishio Gomes, fue asesinado en Mato Grosso do Sul. Según la Secretaría de Derechos Humanos de Brasil, esto es *'parte de la violencia sistemática contra los pueblos indígenas de la región'*.¹¹⁵

Mientras, a nivel nacional, la política económica ha estado llevando al gobierno por un rumbo conflictivo, al mismo tiempo la inercia del gobierno para ejecutar los procedimientos de titulación de la tierra ha terminado dejando a las comunidades quilombolas altamente vulnerables ante la creciente presión de las empresas del sector público y privado. La falta de avances en los derechos sobre la tierra tiene consecuencias graves. Mientras que puede accederse a algunas políticas gubernamentales con una simple certificación, algunos servicios dependen de la delimitación territorial, así que se paralizan en cierta medida los progresos en la prestación de servicios. Esto tiene consecuencias muy graves, dadas las condiciones actuales en muchas comunidades quilombolas.

No se puede subestimar la fortaleza de la oposición al progreso en las desigualdades de la propiedad de la tierra en Brasil. Es fuerte, bien organizada y acompañada de violencia cuando es necesario. Es una situación volátil que trae al primer plano *'dos de las más antiguas heridas nacionales: el acceso a tierra y el racismo'*.¹¹⁶ La lucha desigual de los trabajadores rurales, los campesinos sin tierra, los quilombolas y los pueblos indígenas contra las poderosas élites agrarias y empresariales no muestra signos de disminuir.

Bolivia

La desigualdad política es otra área de relevancia. Históricamente, el racismo y la discriminación han excluido a los pueblos indígenas y afrodescendientes de la toma de decisiones. En algunos lugares de la región, esto está cambiando a medida que los movimientos indígenas y afrodescendientes están surgiendo como actores políticos clave. Tanto en Ecuador como en Bolivia, hay partidos políticos indígenas organizados y, desde luego, un presidente indígena en Bolivia. Allí, el cambio ha sido rápido, y desde la elección de Evo Morales en 2005 el gobierno ha comenzado a implementar una ambiciosa agenda de reforma para consagrar los derechos políticos, sociales y económicos de las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Morales recibió un considerable apoyo de la mayoría indígena (y de la pequeña población afrodescendiente) del país, con un mandato claro para revertir las desigualdades históricas que enfrenta la mayoría marginada de Bolivia. Pero el gobierno ha tenido

que enfrentar desde el principio una feroz oposición política para abordar las desigualdades estructurales.

Una de las principales promesas electorales hechas por el partido MAS de Morales en 2005 fue cambiar la constitución del país, pero no ganó la mayoría de dos tercios necesaria en las elecciones al Congreso para cambiar esto sin ayuda.¹¹⁷ Aunque la Asamblea Constituyente fue instalada en julio de 2006, debido al desacuerdo entre el gobierno y las fuerzas de la oposición representantes de las tierras bajas orientales y las clases medias urbanas (la llamada media luna), no produjo una nueva constitución hasta fines de 2007. Esta fue sometida a un referéndum nacional en enero de 2009 y ratificada con un 61 por ciento de los votos por el 'sí'.¹¹⁸

La nueva constitución reconoce los 36 grupos indígenas del país, y garantiza muchos derechos importantes, como los relativos a los sindicatos, los trabajadores y el derecho a organizarse. También dio al gobierno el mandato de avanzar con un ambicioso programa de reformas. Sin embargo, el proceso de reforma de Morales ha sido acosado por problemas, no sólo debido a la oposición política, sino también a la magnitud y ambición de la agenda. Aun así, ha habido algunos cambios, y particularmente en relación a la participación política de los grupos indígenas.

En 2006 se lanzó el Plan Nacional de Desarrollo. Destaca la necesidad de vivir bien, un concepto tomado directamente de la cosmovisión indígena. Significa vivir no necesariamente mejor que tu vecino, sino satisfacer las necesidades básicas de las personas en armonía con los demás y con el medio ambiente natural.¹¹⁹ El 4 de abril de 2010 se celebraron elecciones departamentales y municipales, y por primera vez estas incluyeron el nombramiento de miembros de asambleas departamentales indígenas de conformidad con sus propias costumbres. En octubre de 2011 se promulgó una histórica ley contra el racismo y toda forma de discriminación. Representa todo un hito, ya que la ley establece medidas preventivas y educativas para luchar contra el racismo y responde a las reiteradas recomendaciones de diversos organismos de las Naciones Unidas.¹²⁰ Finalmente, en octubre de 2011, los pasos hacia una reforma del sistema judicial, que durante mucho tiempo había estado sumido en una crisis estructural anterior al gobierno del MAS, se cristalizaron con la elección por voto popular directo de los altos funcionarios judiciales. El objetivo es crear un sistema judicial más incluyente y participativo, con cuotas para las mujeres y los indígenas.

Los avances de Bolivia en participación política y cuestiones de discriminación racial son notables en la región. También puede reivindicar avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, principalmente debido

a una serie de nuevas medidas de política social. En julio de 2011, el vicepresidente boliviano Álvaro García Linera publicó un informe describiendo los logros del gobierno en esta área. La información fue tomada de datos suministrados por el centro de investigación gubernamental UDAPE, con base en encuestas de hogares realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia.

Estas estadísticas recientes sí muestran que ha habido una disminución general de la pobreza desde que el gobierno del MAS llegó al poder en 2006. Lo más llamativo es la disminución de la pobreza en las zonas rurales. Esta reducción de la pobreza está vinculada a los programas sociales del gobierno, un hecho que ha sido reconocido por instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI). La experiencia boliviana replica la de algunos otros países de la región, donde un mayor gasto social, y particularmente el énfasis en programas de asistencia y protección social, ha tenido un impacto positivo sobre la reducción de la pobreza. Estadísticas recientes señalan también una disminución en los niveles de desigualdad, especialmente desigualdad rural, en los últimos años. Sin duda surgirán más análisis para verificar los hallazgos e interpretaciones del gobierno durante 2012.

El gobierno atribuye las razones detrás de esta mejora al papel del Estado en el aumento de los ingresos gubernamentales (principalmente mediante el aumento de los impuestos que deben pagar las empresas de hidrocarburos). Estos ingresos adicionales han ayudado a apoyar programas de asistencia social, como la pensión universal (Renta Dignidad), la subvención para asistencia escolar (Bono Juancito Pinto) y la subvención para salud materna (Bono Juana Azurduy), así como la mayor inversión pública, particularmente a través de la construcción y mejoramiento de infraestructura a nivel local.

Ciertamente, hay áreas significativas de progreso político para los grupos indígenas y afrodescendientes, y están surgiendo evidencias de una tendencia nacional en relación con mejoras socioeconómicas. Sin embargo, Bolivia sigue siendo una sociedad profundamente conflictiva, con frecuentes brotes de protesta. Surgen conflictos tanto de enfrentamientos del gobierno con las élites, que son resistentes a reformas estructurales que podrían desafiar su poder político y económico, como enfrentamientos entre Morales y los grupos considerados a menudo sus principales partidarios. Esto se ha visto ilustrado hace bastante poco con el controvertido proyecto de carretera a través del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (conocido como TIPNIS).

En octubre de 2011, el presidente dio marcha atrás espectacularmente en la construcción de un proyecto de carretera en la Amazonia que había desencadenado protestas de los indígenas.¹²¹ El gobierno creía que la carretera, financiada por el gobierno brasileño y construida por una empresa brasileña, sería beneficiosa para las comunidades locales y estimularía el desarrollo económico y la integración regional. Pero los que estaban en contra temían que el proyecto sólo ocasionara mayor deforestación y más asentamientos ilegales. Esto condujo a una serie de protestas y enfrentamientos en la Amazonia. El 25 de septiembre, policía antidisturbios intervinieron en una marcha indígena, disparando gases lacrimógenos y balas de goma entre los aproximadamente 800 manifestantes. Fue confirmado que no hubo muertos, aunque sí hubo heridos y arrestos.¹²² Tras la llegada de los manifestantes después de una marcha de dos meses desde la zona afectada a la capital del país, La Paz, el presidente cedió a la presión y firmó una nueva ley que prohíbe la construcción del proyecto vial en la Amazonia.

La expansión de las industrias extractivas también pone de relieve algunas de las grandes contradicciones del gobierno de Morales. Con Morales, las operaciones de hidrocarburos se han ampliado significativamente en la cuenca amazónica en el norte del país.¹²³ Aunque el régimen de propiedad de las empresas extractivas puede haber cambiado – dada la mayor propiedad y participación del Estado en el sector – las implicaciones ambientales y sociales no han variado. La expansión de los hidrocarburos también ha generado significativas tensiones entre grupos indígenas de todo el país y las autoridades, y es muy probable que continúen los conflictos por el uso de la tierra.

Nicaragua

No hay que olvidar incluso aquellos países donde las cuestiones de raza y origen étnico no son vistas como especialmente relevantes. En Nicaragua hay un pequeño número de minorías étnicas, pero estas siguen sufriendo de altos niveles de exclusión social. Las estadísticas de población disponibles desagregadas por grupos étnicos no parecen muy fiables. Al 2006, las estimaciones de personas pertenecientes a una minoría étnica oscilaban entre 10 y 15 por ciento de la población total.¹²⁴ Un estudio de la CEPAL en 2007 encontró que 8.6 por ciento de la población total es indígena o afrodescendiente.¹²⁵ Los grupos étnicos más grandes son el miskitu (28 por ciento del total), el mestizo de la costa del Caribe (26.5 por ciento) –ambos viven en las Regiones Autónomas del Atlántico (RAA)¹²⁶ – y el chorotega-nahua-mange (10.8 por ciento), que se encuentra en el departamento de Masaya.¹²⁷

Las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur fueron creadas específicamente para responder al reconocimiento constitucional de Nicaragua del carácter multiétnico del país y como compromiso para proporcionar derechos específicos a estos grupos. Es notable que no haya reconocimiento legal de grupos indígenas en otras partes del país.

Aunque el origen étnico de las comunidades de la costa del Caribe es al menos reconocido, los grupos indígenas de las regiones del Pacífico o centro-norte son considerados social y políticamente invisibles.¹²⁸

Aunque ciertamente existe discriminación racial en Nicaragua, el problema no está en gran parte reconocido. Sin embargo, es común que los nicaragüenses se refieran a la población de las regiones autónomas como 'los otros' y su separación se ve fuertemente reforzada por el aislamiento geográfico, así como por el color de la piel y las diferencias lingüísticas y culturales.¹²⁹ Al mismo tiempo, hay simplemente poco reconocimiento de que existan otros grupos indígenas. Hay evidencia de discriminación racial en el mercado laboral y de salarios inferiores pagados a las minorías étnicas.¹³⁰

La expresión más evidente de discriminación racial está en el desarrollo humano sumamente desigual entre grupos y regiones, que el mapa de pobreza deja en claro. La región del Pacífico concentra un alto porcentaje de la población y tiene mejor infraestructura y mayor inversión. La región centro-norte tiene menos población, menos infraestructura y una alta concentración de población rural pobre. La región de la Costa Atlántica tiene la población más pequeña y la más étnicamente concentrada, pero se caracteriza por mucho mayores niveles de pobreza, acceso extremadamente difícil a servicios básicos y altos niveles de exclusión social.

Según el índice de necesidades básicas insatisfechas, los grupos indígenas y afrodescendientes son los que más sufren. El 83 por ciento de la población de las RAA tiene necesidades básicas insatisfechas, alcanzando la tasa para los miskitos el 93.3 por ciento y para los mayagnas el 94.4 por ciento.¹³¹ Estos grupos sobreviven con su agricultura, produciendo principalmente para su propio consumo y vendiendo cuando es posible. (La comercialización es difícil dadas las vías de transporte y comunicación extremadamente pobres en las regiones autónomas). La agricultura, aunque esencial para la subsistencia en la zona, se ve también cada vez más amenazada por el avance de la frontera agrícola, que está llevando a más conflictos por la tierra. Hay un fuerte sentimiento en las regiones autónomas de que simplemente no hay protección del gobierno en este respecto, y que, de hecho, la expansión de las actividades del sector privado es apoyada por el gobierno, sin ningún

cuidado por proteger los medios de subsistencia e intereses de las comunidades.¹³²

Aunque la recopilación de datos en un formato suficientemente desagregado en el tiempo es un problema, existe alguna evidencia a partir de encuestas de hogares y análisis del PNUD y la CEPAL que muestran las grandes disparidades en una variedad de indicadores sociales que están afectando a los grupos indígenas y afrodescendientes. En áreas clave tales como mortalidad infantil, Nicaragua ha hecho algunos avances limitados a nivel nacional. Sin embargo, existe una marcada diferencia en los progresos entre departamentos. Las tasas de mortalidad infantil más altas están en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), Jinotega y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). Entre 1995 y 2005, cuando las tasas estaban decayendo fuertemente en toda una serie de departamentos (por ejemplo en Managua en 48.1 por ciento y en Chinandega en 48.3 por ciento), la RAAN y la RAAS experimentaron el menor de los avances (con reducciones de sólo 6.4 por ciento y 17.7 por ciento).¹³³ Como consecuencia, están creciendo las brechas entre grupos étnicos y no étnicos.

Una contraparte de Christian Aid, IEEPP, ha examinado de cerca las tasas de mortalidad materna y el gasto en el sector salud.¹³⁴ Su investigación muestra que entre las poblaciones indígenas y afrodescendientes de la costa del Caribe, las tasas de mortalidad materna son al menos 2.1 veces superiores a los promedios nacionales. En 2000, en la RAAN y la RAAS, las tasas de mortalidad materna eran 204 y 192 por 100,000 nacidos vivos y esto realmente subió en ambas regiones en 2007, alcanzando 220.2 y 284.2 respectivamente. Estas son tasas alarmantes, más aún cuanto estas son las únicas regiones en Nicaragua con aumentos constantes. La tendencia de brechas crecientes entre la RAAN y la RAAS y el resto del país era visible ya en 2002.¹³⁵

La falta de infraestructura y servicios básicos es un elemento clave que contribuye a los problemas de salud en la zona. En 2005, el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD para Nicaragua examinó las regiones autónomas, construyendo un índice de desarrollo humano a nivel municipal para la zona.¹³⁶ Encontró, por ejemplo, que en la RAAN y la RAAS la cobertura de agua potable de 5 de 19 municipios era inferior al 10 por ciento de los hogares.

La falta de atención a esta área es aún más notable cuando se compara con los niveles de ingresos y posibilidades de desarrollo económico. Las regiones autónomas generan un gran porcentaje de los productos marinos del país. Aunque la costa del Pacífico produce un mayor volumen de productos marinos para la venta, el alto valor de productos tales como la langosta producida en la costa

del Caribe significa que la proporción de los ingresos por exportación de esta última es mayor.¹³⁷ El PNUD encontró también que los indicadores muy pobres de salud y educación no se veían reflejados por niveles esperados muy bajos de ingresos per cápita. Esto se atribuye al exitoso trabajo de generación de ingresos apoyado por las organizaciones no gubernamentales, y pone claramente de relieve la enorme falta de inversión y presencia del Estado en la zona.

En Nicaragua no existe la práctica de asignar presupuestos que favorezcan a determinados territorios de acuerdo con necesidades básicas insatisfechas y mayores tasas de pobreza. Por el contrario, en el caso de las comunidades autónomas, el presupuesto se decide exclusivamente a través de negociaciones anuales y es un ejercicio de control político del gobierno central. El PNUD señala las insuficiencias en la asignación del presupuesto anual para gasto en salud en las regiones autónomas, particularmente teniendo en cuenta los altos costos operativos y la infraestructura sumamente deficiente en este aislamiento geográfico.

Pero lo que resulta realmente preocupante ahora son las reducciones actuales en el gasto social en Nicaragua, como consecuencia de la crisis económica. Como lo demuestra la investigación del IEEPP, los recortes aplicados en 2010 afectaron la construcción de centros de maternidad y los que ya no se están construyendo están en las zonas más necesitadas: Jinotega, la RAAN y la RAAS. (El presupuesto para la construcción de centros de maternidad decayó en 74.7 por ciento entre 2009 y 2010, utilizando cifras reales). Es imprescindible dar prioridad a estas zonas y este tipo de gasto, pero ambos están en la primera línea de los recortes.

El programa Hambre Cero, que es el programa de seguridad alimentaria emblemático del gobierno nicaragüense, también merece mención. Fue diseñado para aumentar la productividad agrícola como un medio para combatir el hambre, y se focaliza en mujeres agricultoras con donaciones de bienes (por ejemplo, una vaca, un cerdo, pollos, materiales de construcción, almacigos de frutas y verduras), así como algo de asistencia técnica. Se considera que en general el programa ha tenido algunos logros positivos, y la focalización en mujeres y comunidades miskitas en la RAAN y el norte de Jinotega es vista como una fortaleza del programa, en términos de promoción de la igualdad.

Sin embargo, la correspondencia entre el gasto y el índice de extrema pobreza a nivel municipal es insatisfactoria. Municipios extremadamente pobres como El Tortuguero, La Cruz de Río Grande y El Ayote (todos en la RAAS) reciben muy poca cobertura de este programa

gubernamental. El Tortuguero tiene una tasa de extrema pobreza de 87.4 por ciento, pero sólo 3.3 por ciento de sus hogares es apoyado por el programa Hambre Cero. Esta situación de falta de correspondencia se replica en 8 de cada 10 de los municipios más pobres de Nicaragua.¹³⁸ Al mismo tiempo, los municipios que reciben la mayor cobertura del programa no son los más pobres.

Donde hay más evidencias de una correspondencia es entre patrones de votación y la cobertura del programa. El 75 por ciento de los municipios que reciben la mayor parte de los beneficios del programa Hambre Cero son los que votaron mayoritariamente por el gobernante Partido Sandinista en las elecciones de 2006.¹³⁹ Aunque las consideraciones étnicas fueron tenidas en cuenta en el diseño del programa, la pobre aplicación del programa Hambre Cero se debe a que la política partidaria se impone sobre las preocupaciones étnicas. Significa que el programa no está corrigiendo eficazmente el desequilibrio causado por la exclusión de grupos étnicos que viven en los municipios más pobres.

Claramente, los grupos étnicos en Nicaragua son enormemente desfavorecidos. Los efectos de la discriminación son perjudiciales, y así, las poblaciones indígenas y afrodescendientes están a la zaga en muchas áreas clave para su calidad de vida e incluso su sobrevivencia. Y otro motivo más de preocupación es que – como en Guatemala – hay clara evidencia de que las brechas están creciendo. Sin embargo, la discriminación racial es esencialmente invisible, un tema al que se presta poca atención a nivel nacional. La invisibilidad del problema significa también que el gobierno está bajo poca presión para mejorar la situación y corregir las crecientes desigualdades que afectan a los grupos indígenas y afrodescendientes.

República Dominicana

Hay marcados contrastes entre Haití y República Dominicana, los dos países que conforman la isla de La Española. Haití fue el primer Estado independiente del Caribe y la primera república liderada por negros, mientras que en el siglo XV República Dominicana se convirtió en el primer asentamiento permanente de europeos en las Américas. Durante décadas, el desigual desarrollo económico y social entre los dos países ha ocasionado un constante flujo de haitianos migrando a República Dominicana, con la esperanza de que este país relativamente más rico les proporcione oportunidades económicas que Haití no ofrece.

Pese a la contribución que hacen a la creciente economía dominicana, los inmigrantes haitianos y sus descendientes

representan a los más pobres de los pobres. Reciben un trato desigual y sufren discriminación y racismo generalizados debido a su país de origen y el color de su piel. Rara vez se les extiende documentos de identificación, y pasan grandes dificultades para obtener acceso a la educación y la salud. Esto es, claramente, a pesar de su importante contribución al funcionamiento de la economía dominicana para la cual los inmigrantes haitianos ilegales siguen siendo una fuente clave de mano de obra para muchos empleadores (por ejemplo, en agricultura – especialmente bananos, azúcar, tomates y hortalizas –, construcción y como trabajadores domésticos). Un informe de Naciones Unidas sobre el desarrollo humano encontró que la situación económica de la mayoría de los haitianos que viven en República Dominicana era peor que la del quintil más pobre de la población dominicana.¹⁴⁰

Miles de dominicanos de ascendencia haitiana (dominico-haitianos) viven sin reconocimiento de la nacionalidad dominicana y no tienen acceso a servicios sociales debido a su percibida o inducida falta de legalidad en el país. Los patrones históricos de la migración llevaron a un gran número de inmigrantes y sus descendientes a vivir en los bateyes (originalmente comunidades de trabajadores temporales de las plantaciones de azúcar). A medida que la industria azucarera ha ido decayendo, estas comunidades han permanecido, con crecientes niveles de desempleo. Las condiciones de vida en los bateyes son notoriamente malas y sólo pueden describirse como desoladoras. Más recientemente, los inmigrantes haitianos y sus descendientes se han concentrado cada vez más en barrios urbanos pobres.

Para colmo, República Dominicana ha aplicado retroactivamente una política de desnacionalización que está despojando a miles de dominicanos de ascendencia haitiana de su ciudadanía previamente establecida.¹⁴¹ Hasta enero de 2010, todo niño nacido en territorio dominicano era ciudadano dominicano. La ley ahora ha cambiado y excluye específicamente a los hijos de personas que viven en el país ilegalmente, cuando antes, cualquiera nacido en República Dominicana era reconocido como dominicano (salvo que estuviera en tránsito), independientemente de su filiación. Ahora los ciudadanos deben probar que tienen al menos uno de los padres de nacionalidad dominicana para ser reconocidos. Si alguien es hijo de padres haitianos indocumentados que viven en República Dominicana, ya no tiene derecho a la ciudadanía dominicana incluso si ha vivido allí toda la vida. A un número creciente de dominicanos de ascendencia haitiana se les está revocando su nacionalidad.¹⁴² Las personas

que se encuentran bajo investigación no pueden finalizar la escuela, entrar en la universidad, casarse o encontrar empleo formal, y están en un limbo legal.

Esta “trampa-22” burocrática fue identificada durante el Examen Periódico Universal (EPU) de Naciones Unidas sobre República Dominicana. El EPU de Naciones Unidas instó al gobierno a reconsiderar estas medidas para garantizar que a los dominicanos de ascendencia haitiana no se les negase la ciudadanía o fueran sometidos arbitrariamente a cancelación de documentos de nacimiento e identidad, retroactivamente.¹⁴³ Pero el gobierno de República Dominicana rechazó esta recomendación.

La situación de los inmigrantes haitianos y los dominico-haitianos en República Dominicana es particularmente detestable. Sus condiciones de vida son terribles. Son víctimas de discriminación racial directa basada en el color de su piel. Se les niegan documentos de identidad o permisos de trabajo formal, lo que les hace aún más difícil ganarse la vida, así como los excluye del acceso a servicios básicos como salud y educación.

Christian Aid, en colaboración con contrapartes locales, como el SJRM y el MUDHA, ha hecho campaña durante muchos años – tanto dentro del país como a nivel internacional – para proteger y defender los derechos de los inmigrantes haitianos y sus descendientes. Sin embargo, el país está aún lejos de implementar las reformas necesarias y abordar genuinamente la discriminación y desigualdades generalizadas que persisten en República Dominicana. Los abusos a los derechos humanos sufridos por los inmigrantes haitianos y dominico-haitianos parecen pasar por invisibles en esta isla que suena poco pero es un importante destino turístico de los europeos. La pésima situación merece mucha más atención de la comunidad internacional.

Conclusión

La discriminación sobre la base de la raza y el origen étnico es claramente una cuestión sin resolver en la región. Prevalecen las desigualdades entre los grupos étnicos. Las brechas son grandes y hay evidencia clara de que están creciendo en algunos casos. El aumento de la pobreza indígena en Guatemala en un 22 por ciento en un periodo de seis años es increíble. Debe haber una gran preocupación en la región ante el hecho de que aunque los avances en la última década han sido moderadamente positivos, los grupos indígenas y afrodescendientes se están quedando atrás. La falta de datos desagregados consistentes y confiables agrava el problema, pues hace más difícil evaluar – y abordar – este problema correctamente.

La cuestión de la tierra también sigue sin resolverse, una cuestión que afecta desproporcionadamente a los grupos indígenas y afrodescendientes. Hay claramente en marcha una lucha sumamente desigual entre las privilegiadas élites políticas y económicas blancas y las poblaciones indígenas o negras pobres y aisladas, a menudo vistas como ‘inferiores’ y como una infraclase campesina. En general, se está lejos de tener un reconocimiento formal suficiente de las desigualdades étnicas predominantes y la discriminación racial en la región. Hay pocas políticas públicas formuladas específicamente para abordar estos problemas y corregir los desequilibrios en favor de grupos y territorios desfavorecidos.

DESIGUALDAD DE GÉNERO



Christian Aldana Cecilia Gonzales-Vigil

Una contraparte de Christian Aid, Asociación Casas de la Salud, administra varios wawa wasis, o guarderías, que ofrecen atención integral a los hijos de trabajadores migrantes en la empobrecida Ica, Perú

‘... pese al establecimiento de garantías generalizadas de igualdad, la justicia sigue estando fuera del alcance de varios millones de mujeres...’¹⁴⁴ Las mujeres pagan un precio injustificado por la discriminación... la calidad de las democracias, la fortaleza de las economías, la salud de las sociedades y la sostenibilidad de la paz - todos se ven perjudicadas cuando no logramos aprovechar totalmente la mitad del talento y potencial del mundo’¹⁴⁵

Michelle Bachelet, Secretaria General Adjunta y Directora Ejecutiva de ONU Mujeres y ex presidenta de Chile

América Latina y el Caribe es una región acosada por altos niveles de desigualdad, incluyendo marcadas desigualdades territoriales y raciales. La desigualdad de género es también un importante obstáculo, lo que significa que la pobreza y sus innumerables impactos negativos afectan desproporcionadamente a las mujeres y las niñas de la región. Las mujeres no son un grupo homogéneo: existen desigualdades entre las mujeres y los hombres, pero también entre las mujeres, particularmente en relación con la raza, origen étnico, clase y ubicación (urbana o rural).

La desigualdad de género se manifiesta en diversas formas en la región. Aunque las mujeres han asumido más papeles en la política en los últimos años, están insuficientemente representadas en posiciones de liderazgo

en comparación con los hombres. Más niñas y mujeres jóvenes que hombres están asistiendo a la escuela y obteniendo acceso a educación superior, pero las niñas indígenas, más pobres, de las zonas rurales a menudo salen perdiendo en comparación con sus homólogas urbanas, prósperas. Aunque un número creciente de mujeres están entrando al mercado laboral, sus ingresos son inferiores a los de los hombres; a menudo trabajan en el sector informal ‘invisible’ en malas condiciones. Las mujeres gastan una cantidad desproporcionada de tiempo cuidando a los niños y realizando tareas domésticas en comparación con los hombres, lo cual afecta sus oportunidades de empleo, autonomía económica, independencia y calidad de vida. La violencia de género es frecuente en la región, incluidas la violación y el feminicidio, que a menudo

se llevan a cabo con impunidad. En Brasil, 52 por ciento de los jueces y policías no creen que esta clase de violencia constituya un problema.¹⁴⁶ Por lo tanto, incluso con leyes promulgadas para apoyar a las víctimas de esta violencia, como la Ley Maria da Penha en Brasil, su aplicación ha fallado. Aunque la violencia de género afecta tanto a hombres como a mujeres, las mujeres pobres, a menudo de etnias indígenas, son particularmente afectadas.

Tanto las políticas públicas como las normas sociales son culpables, pues ambas cosas pueden afectar los niveles de desigualdad de género en cualquier país. Las políticas neoliberales, el conservadurismo religioso y una cultura imperante de machismo y otras actitudes sociales han tenido su parte en empeorar la desigualdad de género. Asimismo, los medios de comunicación, la educación formal y los servicios de salud pueden ser herramientas de avance o detrimento con respecto a mejorar la igualdad entre mujeres y hombres.

Las mujeres y la política

Ahora hay más mujeres en los parlamentos nacionales de la región en comparación con hace una década - un aumento del 12 por ciento en 1990 al 22 por ciento en 2009,¹⁴⁷ lo cual está ligeramente por encima del promedio mundial.¹⁴⁸ Este aumento es consecuencia de la reforma de los sistemas electorales o leyes de cuotas, puestas en vigor en 12 de los 18 países de América Latina.¹⁴⁹

En Costa Rica, la reforma de 1996 en el código electoral exige una cuota mínima del 40 por ciento de participación de las mujeres en el parlamento. Las mujeres ocupan ahora el 44 por ciento de las posiciones de liderazgo de los partidos, lo cual lleva a las mujeres a la zona de paridad.¹⁵⁰ En 2010, Laura Chinchilla Miranda fue elegida como la primera mujer presidenta de Costa Rica, mientras que el país ha promulgado también varias otras leyes desde 2001, sobre permiso por paternidad, trabajadoras domésticas y madres adolescentes, que han contribuido a una sociedad más igualitaria.¹⁵¹

Aunque la tasa de mujeres que asumen funciones de gobierno en América Latina y el Caribe como región se sitúa alrededor del promedio mundial, todavía hay mucho por mejorar a nivel de los países. Sólo 4.2 por ciento del gobierno de Haití está compuesto por mujeres, y sólo 9.6 por ciento en Brasil.¹⁵² Incluso en países donde las mujeres están bien representadas, a menudo no son parte de los cuadros de liderazgo. En Paraguay, las mujeres representan el 47 por ciento de los miembros del parlamento, pero sólo el 19 por ciento de cargos directivos; y las tasas de Panamá son similares, 45 por ciento y 19

por ciento.¹⁵³ Además, según Social Watch, *'respecto al compromiso adquirido en Beijing en 1995 por el Gobierno salvadoreño en relación a promover el equilibrio de género en sus instituciones, se observa que el Estado no ha hecho esfuerzos para mejorar la brecha de género'*.¹⁵⁴ Sólo 9 por ciento de los miembros de la Asamblea Legislativa son mujeres. Además, si tenemos en cuenta el origen étnico y la clase de las mujeres en política, las mujeres indígenas, más pobres, están insuficientemente representadas en muchos gobiernos de la región.

La educación de las niñas

La paridad de género en la educación no sólo se ha logrado, sino que en algunos casos ha sido también superada en países de América Latina y el Caribe; en el nivel primario, el secundario y, más prominentemente, en el superior. Esto significa por ejemplo que, en promedio, un mayor porcentaje de niñas finaliza la escuela secundaria en comparación con los niños.¹⁵⁵ De acuerdo con investigaciones recientes del PNUD, 25 de 27 países de la región han logrado la paridad en la educación primaria y secundaria.¹⁵⁶

Sin embargo, estas tendencias positivas ocultan las marcadas desigualdades entre niñas ricas y pobres dentro de algunos países. Por ejemplo, en Nicaragua menos del 10 por ciento de las niñas pobres rurales asisten a la escuela secundaria, mientras que en sus homólogas urbanas ricas la tasa es casi el 75 por ciento. En Perú, el diferencial es 40 por ciento y 90 por ciento.¹⁵⁷

Respecto a los éxitos, una política clave que ha ayudado a lograr la paridad de género han sido los programas de transferencias monetarias. El programa Oportunidades de México está ayudando a desalentar a las niñas de abandonar la escuela, ofreciendo a las niñas becas monetarias superiores a las de los niños varones desde el primer año de secundaria. Las evaluaciones indican que el programa ha aumentado significativamente la matrícula de los niños, sobre todo de las niñas, especialmente a nivel de escuela secundaria, ocasionando un promedio de 0.7 años de escolarización adicional. Además, la evidencia sugiere que las mujeres jóvenes que se graduaron del programa estaban obteniendo mejores empleos que sus padres.¹⁵⁸

En Bolivia, escuelas "satélites" multilingües están ayudando a asegurar que las niñas indígenas de zonas remotas tengan acceso a la educación. Apoyadas por una escuela central, las escuelas satélites envían maestros a comunidades aisladas para impartir clases que promueven el multiculturalismo y proporcionar a los niños indígenas habilidades de lenguaje. Entre 1992 y 2001, la proporción

de niñas rurales que finalizaron seis años de escolaridad aumentó de 41 por ciento a 74 por ciento.¹⁵⁹

A fin de lograr la educación universal y la igualdad de género en la región, se debe prestar mayor atención a los niños excluidos que han quedado atrás - a menudo las niñas de zonas rurales, minorías étnicas o grupos indígenas.

Las mujeres en el mercado laboral

Las mujeres están ingresando en crecientes números al mercado laboral en América Latina y el Caribe. La región está mostrando tendencias positivas en términos de paridad de género en empleos no agrícolas (ODM 3).¹⁶⁰ Entre 1990 y 2005, la participación económica de las mujeres casi se duplicó en la región, y va camino a seguir aumentando hasta en un 70 por ciento entre 2005 y 2030.¹⁶¹ Sin embargo, las estadísticas alentadoras enmascaran la realidad de una región donde las desigualdades de género en el lugar de trabajo son abundantes y las muchas mujeres que trabajan en el sector informal son 'invisibles' cuando se examinan las estadísticas oficiales sobre la fuerza laboral.

En primer lugar, la desigualdad de género se manifiesta en distintas formas de discriminación en el mercado laboral (ingresos más bajos, más riesgo de desempleo, menos puestos de trabajo bien protegidos, condiciones de trabajo más deficientes) y, en segundo lugar, en la falta de remuneración y reconocimiento de la economía del cuidado, que es vital para la reproducción social y es asumida en gran medida por las mujeres. Además, las mujeres están trabajando más, pero esto no ha sido acompañado por un mayor apoyo masculino en las tareas domésticas, así que la carga sobre las mujeres ha aumentado.¹⁶² Por ejemplo, en Brasil el tiempo que las mujeres dedican a las tareas domésticas es más de tres veces el de los hombres.¹⁶³

Aunque las mujeres son ahora más activas en el mercado laboral, su participación todavía deja mucho que desear. Sólo el 52 por ciento de las mujeres de la región estaban empleadas en 2008, en gran parte debido a la carga de trabajo no remunerado en el hogar.¹⁶⁴ Cuando las mujeres trabajan, hay evidencias claras de que se les paga menos que los hombres, incluso cuando unas y otros tienen niveles similares de capacitación.¹⁶⁵ Además, las estadísticas muestran que las mujeres sufren más que los hombres cuando aumenta el desempleo y se benefician menos cuando luego disminuye.¹⁶⁶ Durante la crisis financiera de 2009, las exportaciones de América Latina y el Caribe disminuyeron en un 24 por ciento,¹⁶⁷ lo cual golpeó duramente el empleo, particularmente en México, Centroamérica y el Caribe, donde las economías

son sumamente dependientes de los mercados externos. El desempleo alcanzó 9 por ciento en la región, siendo las mujeres las que sufrieron un mayor grado de desempleo que los hombres.

Muchas mujeres que acceden al mercado laboral de hoy están menos protegidas que los hombres. Gran parte del trabajo de las mujeres está en el sector informal, que permanece fuera del alcance de las normativas y aumenta su vulnerabilidad.¹⁶⁸ Aunque ha habido crecimiento económico y algunos avances en política social, en conjunto la región no ha sido capaz de sacudirse el legado de las políticas de ajuste estructural de los años noventa, que llevaron a una retirada del Estado de los ámbitos de la política social y una comercialización de la protección social. Este proceso ha impactado de forma desproporcionada sobre el bienestar de las mujeres. Desde una perspectiva de género, la crisis de 2009 ha empeorado las condiciones aún más, pues muy pocas de las medidas adoptadas, tales como beneficios por desempleo y planes de inversión pública, consideraron la posición de las mujeres explícitamente.¹⁶⁹

Las zonas francas de exportación de Nicaragua, donde domina la mano de obra femenina, perdieron 16,000 puestos de trabajo en 2008.¹⁷⁰ Esta pérdida, desde luego, tiene impactos significativos sobre los ingresos y la independencia financiera de las mujeres. Sin embargo, estos mismos empleos que dan independencia financiera también exponen a las mujeres a malas condiciones debido a la laxitud de las normas laborales y ambientales (que los países están aplicando como parte de sus esfuerzos para atraer a los inversionistas extranjeros). América Latina y el Caribe tienen varias zonas francas concentradas en Centroamérica y el Caribe. En Jamaica y Nicaragua, más del 90 por ciento de los trabajadores son mujeres; la tasa más alta del mundo. En algunos casos, donde en principio existen leyes de trabajo decente que cubren las zonas francas, en la práctica no suelen aplicarse, lo cual ocasiona muy malas condiciones de trabajo.

Cualquier mejora en los salarios y las condiciones es generalmente el resultado de arduas luchas de los trabajadores, que exigen altos niveles de organización de los trabajadores y cierta libertad para sindicalizarse. Organizaciones como una contraparte de Christian Aid, CODEMUH,¹⁷¹ están trabajando incansablemente para asegurar derechos laborales para las trabajadoras de las maquiladoras. Un resultado positivo de una reciente campaña de la CODEMUH es que 30 casos de mujeres afectadas por enfermedades relacionadas con el trabajo han sido reconocidos como ocupacionales, dando derecho a las mujeres a una indemnización y atención en salud.¹⁷²

En el pasado, las enfermedades ocupacionales habían sido ignoradas por las autoridades hondureñas, y las mujeres eran despedidas por no cumplir con sus metas de producción, incluso si tenían una enfermedad paralizante causada por el trabajo. La CODEMUH, mediante investigación y apoyo jurídico, ha demostrado exitosamente el vínculo entre problemas médicos sufridos por los trabajadores y el trabajo llevado a cabo en las maquiladoras. Por desgracia, estas historias son más la excepción que la regla.

El trabajo doméstico es otro sector que pone de relieve la vulnerabilidad de las mujeres a las malas condiciones de trabajo. A nivel mundial, se ha convertido en una de las principales fuentes de empleo para las mujeres, especialmente inmigrantes o mujeres de grupos minoritarios.¹⁷³ El trabajo doméstico es a menudo 'invisible', excluido de las leyes laborales y la protección social, especialmente porque las políticas son difíciles de aplicar, y las mujeres enfrentan a menudo explotación y abuso de sus empleadores.

En algunos países está aumentando la voluntad política para garantizar que todas las mujeres tengan derecho a la protección en el trabajo, sin importar qué trabajo desempeñen. Por ejemplo, Argentina, Bolivia¹⁷⁴ y Chile han creado leyes para proporcionar derechos laborales y sociales básicos a las trabajadoras domésticas. En Brasil, la Federación Nacional de Trabajadoras Domésticas está actualmente haciendo cabildeo para expandir los derechos de las trabajadoras domésticas en la Constitución, obligando a los empleadores a proporcionar jubilación y seguro de desempleo, observar límites estrictos sobre horas de trabajo, pagar horas extraordinarias y proporcionar beneficios sociales en las mismas condiciones que los demás trabajadores. El gobierno ha anunciado planes para un proyecto de ley que refleje estas demandas, aunque los gremios de empleadores y los medios de comunicación han expresado su preocupación por el aumento de los costos resultantes de los nuevos requisitos. Desde luego, en la mayoría de países de la región se ha realizado poco o ningún progreso, y esta cuestión es poco probable que adquiera mayor relevancia en la agenda política en el futuro cercano.

La belleza y las espinas de una rosa: una contraparte de Christian Aid, Cactus, lucha por mejores condiciones de trabajo para las mujeres en Colombia¹⁷⁵



Colombia es el segundo mayor exportador de flores en el mundo. Sin embargo, las empresas nacionales e internacionales que poseen las plantaciones de flores en la región que rodea a Bogotá no garantizan condiciones de trabajo saludables y seguras para sus trabajadores, principalmente mujeres. El uso de plaguicidas y los largos turnos de trabajo contribuyen a lesiones de la piel, alergias, problemas respiratorios, dolores de cabeza y enfermedades óseas, que en algunos casos conducen a la incapacidad para trabajar. La falta de seguro médico adecuado significa también que las mujeres no reciben el tratamiento médico que necesitan. Por ejemplo, el síndrome del túnel carpiano, una enfermedad relacionada con el trabajo, produce el 90 por ciento de los casos de mujeres incapacitadas para trabajar. Esta situación no es aislada y ocurre con otras

enfermedades, que afectan los medios de subsistencia de las mujeres que trabajan en la industria de las flores y sus familias. Pero incluso si tales condiciones impiden que la gente vuelva a trabajar, las autoridades de Colombia se niegan a reconocerlas como enfermedades relacionadas con el trabajo o indemnizar a los trabajadores afectados.

En 2011, una contraparte de Christian Aid, Cactus, publicó dos investigaciones para denunciar los costos físicos y psicológicos de la industria de exportación de flores sobre las trabajadoras. Cactus, que representa las demandas legales de estas mujeres, lanzó una campaña internacional en septiembre de 2011 en Londres para animar a los ciudadanos y consumidores a cuestionar las malas condiciones de trabajo en la industria de las flores y promover decisiones de compra más éticas en Europa.

Algunos países latinoamericanos han establecido comisiones tripartitas nacionales centradas exclusivamente en cuestiones de igualdad de género; y se han formado muchos movimientos sindicales de mujeres para evitar que los problemas que afectan a las mujeres sean pasados por alto. Entre estos están la Red de Mujeres Sindicalistas en México y el Movimiento de Mujeres Trabajadoras y Desempleadas en Nicaragua, que apoyan a las mujeres trabajadoras de las maquiladoras.¹⁷⁶

Sin embargo, incluso las políticas que apoyan la igualdad de género pueden fallar si no se abordan las actitudes sociales. Por ejemplo, en el Caribe, las tasas de empleo de las mujeres han aumentado gracias a la formación profesional en habilidades no tradicionales. Sin embargo, debido al prejuicio de los empleadores, muchas mujeres que buscan trabajo en áreas tales como carpintería, reparaciones y manufactura han tenido que iniciar sus propias negocios.¹⁷⁷ Es importante hacer participar a los hombres en la lucha contra las actitudes sociales que refuerzan las desigualdades de género. Por ejemplo, Christian Aid Jamaica trabaja con la agencia local Children First para proporcionar a niños y jóvenes varones habilidades en comunicaciones, habilidades para la vida y formación profesional, mejorando con ello sus oportunidades de empleo. También los alienta a cuestionar los roles socialmente construidos, cambiando las percepciones de hombres y mujeres en la sociedad y ayudando a abordar cuestiones relacionadas tales como la violencia de género (véase página 36).

Las mujeres y la economía del cuidado

Las mujeres dedican gran parte de su tiempo al trabajo de cuidar, lo cual en el caso de las mujeres pobres puede reducir su calidad de vida. Las responsabilidades del cuidado de los niños recaen desproporcionadamente sobre las mujeres, particularmente en los hogares pobres con familias más grandes y mayores necesidades de cuidado de los niños. Las mujeres tienen largas jornadas de trabajo, en que se cuentan tanto el trabajo remunerado como el no remunerado.¹⁷⁸ Tras el cabildeo de movimientos sociales y grupos de mujeres en Brasil, una contraparte de Christian Aid, SOF, está sensibilizando sobre cuestiones de cuidado de los niños y autonomía económica en debates públicos en torno a género y empoderamiento de las mujeres.¹⁷⁹

La mayoría de los servicios de guardería son demasiado costosos para las mujeres pobres, por lo que la participación en el empleo está distribuida desigualmente entre los grupos socioeconómicos. Esto impide que las mujeres pobres vayan a trabajar y ganen autonomía, aumentando con ellos ingresos familiares urgentemente necesarios.

Algunas mujeres pobres recurren al autoempleo para equilibrar las responsabilidades domésticas y su necesidad de ingresos. En América Latina, más de la mitad de todas las mujeres no empleadas entre 20 y 24 años citaron el trabajo doméstico no remunerado como la razón de que no buscaran empleo.¹⁸⁰

Algunas madres trabajadoras dependen de otras mujeres de su familia o vecinos. En algunas situaciones, las 4 niñas son retiradas de la escuela para ayudar, lo cual puede afectar su rendimiento educativo. Otras llevan a sus hijos al trabajo o se ven obligadas a dejarlos en casa solos. La madre trabajadora Wilma Tarqui, por ejemplo, trabaja 12 horas al día en campos de espárrago en Perú sin ningún apoyo en el cuidado de los niños: 'A veces mis hijos lloran cuando me voy por la mañana, y me siento tan mal. Pero ¿qué puedo hacer? Simplemente no hay dinero suficiente si no salgo a los campos'.¹⁸¹ Como se explica en el Capítulo 5, las agroempresas que exportan espárragos peruanos operan bajo leyes laborales específicas, y la fuerza de trabajo principalmente femenina está sujeta a salarios más bajos y peores condiciones de trabajo que otros trabajadores en Perú. Los costos sociales de estas políticas para las mujeres son significativos.

Una contraparte de Christian Aid, Asociación Casas de la Salud, apoya a trabajadores migrantes con guarderías¹⁸²

Los padres que trabajan en los campos de espárragos de Ica están fuera todo el día de 4 am a 5 pm. A menudo tienen que dejar a sus hijos con hermanos mayores o vecinos, o incluso solos, ya que no pueden sufragar guarderías. La malnutrición y la anemia son prevalentes entre estos niños y reciben muy poca estimulación, entretenimiento u oportunidades de aprendizaje en una etapa tan formativa de su vida.

Para hacer frente a esto, una contraparte de Christian Aid, Asociación Casas de la Salud, administra varios wawa wasis, o guarderías, que ofrecen atención integral a hijos e hijas de migrantes en la región. Las familias provienen de las zonas andinas de Perú, con muy altas tasas de pobreza, tal como la vecina Huancavelica.¹⁸³

Miles se benefician de estas guarderías - entre 2009 y 2011, la malnutrición en niños menores de cinco años en Ica bajó de 13 por ciento a 7.6 por ciento¹⁸⁴ gracias en parte al programa nutricional ofrecido por estos centros.

Programas de transferencias monetarias condicionadas: ¿refuerzan las desigualdades de género?

Los programas de transferencia monetarias condicionadas se han aplicado en varios países de la región, a saber, Brasil, México, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia. Estos programas proporcionan ingresos a hogares pobres, que están condicionados a que los niños vayan a la escuela y reciban asistencia en salud. Esas iniciativas han surgido como una importante herramienta de política social para ayudar a satisfacer las necesidades más básicas de los pobres de la región. Sin embargo, no se consideran el tiempo de trabajo de las mujeres ni las cuestiones de desigualdad de género. Un estudio de 2010 llega a la conclusión de que los programas de transferencias monetarias condicionadas 'no ayudan a las mujeres a enfrentar la división de género desigual del trabajo en casa, ya que las condiciones para recibir el dinero generalmente aumentan el trabajo de las mujeres, y no fomentan la participación de los hombres en el cuidado de los niños'.¹⁸⁷

Un desafío clave de los programas de transferencias monetarias condicionadas es que pueden reforzar el pensamiento convencional en torno a las divisiones de género del trabajo, en la medida en que las madres deben realizar trabajo no remunerado, asistir a reuniones y centros médicos (y a menudo más) para cumplir con las condiciones asociadas a los pagos, al tiempo que cuidan también de sus hijos. En el programa de México, por ejemplo, esto ha conducido a la exclusión de algunas madres que trabajan, mientras que otras han renunciado a las actividades económicas para darse tiempo para satisfacer las condiciones.¹⁸⁸ Además, en toda América Latina las mujeres han expresado preferencia por recibir capacitación para mejorar sus perspectivas de empleo, por ejemplo en la creación de microempresas, comercialización y gestión de finanzas, en lugar de talleres sobre salud y educación.¹⁸⁹ Como los programas de transferencias monetarias condicionadas no se combinan con creación de empleo para las mujeres, esto obstaculiza sus derechos y sus posibilidades de obtener ingresos, y limita su capacidad para dedicarse a un papel que vaya más allá del de cuidadora principal.

la igualdad de género en América Latina y el Caribe depende de impuestos progresivos y gasto social tanto como otras áreas. El gasto social, aunque se está expandiendo en gran parte de la región, todavía está muy por detrás de lo que se necesita, al punto que sufren incluso áreas básicas como nutrición, salud y educación. Lamentablemente, la mayoría de los países apenas están progresando en áreas como el cuidado infantil financiado con fondos públicos.

Sin embargo, en los últimos años, la economía del cuidado está ganando importancia en la agenda pública en algunos países gracias a nuevas políticas públicas que promueven una mayor participación del Estado en la prestación de cuidado. La CEPAL está llamando a la expansión de la cobertura de guarderías y establecimientos preescolares para mejorar el rendimiento educativo de los niños pobres y dar a las mujeres tiempo para trabajo remunerado.¹⁸⁵ En Chile, tras la presión del sindicato agrícola, el gubernamental Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) estableció dos guarderías en 1991. Entre 2005 y 2006, estos centros beneficiaron a 17,693 niños y unas 10,000 trabajadoras agrícolas estacionales.¹⁸⁶ Proporcionaron comidas y educación preescolar, que se ha traducido en menor estrés y mayor concentración entre las trabajadoras agrícolas, contribuyendo a su productividad.

Uno de los principales motivos tanto para la falta de reconocimiento de la economía del cuidado como para no abordar la necesidad de prestación de cuidado infantil asequible es que persisten los estereotipos. Los hombres son vistos como proveedores y las mujeres como cuidadoras. Muchos países no reconocen la importancia de la función productiva y reproductiva de las mujeres en la economía nacional. Las políticas estatales para apoyar a las mujeres han sido limitadas ya que se centran en el empleo formal o no tienen en cuenta otros objetivos de igualdad de género. Abordar

Presupuestación con enfoque de género

La presupuestación con enfoque de género es un enfoque útil para influir en una política presupuestaria en favor de las mujeres, y asegurar que sus circunstancias sean consideradas al planificar presupuestos y programas. Esto no se refiere a crear presupuestos separados para las mujeres, sino más bien a asignar recursos luego de un análisis de la situación social de las mujeres y niñas y de los hombres y niños, cómo afectan las políticas públicas a las personas de ambos géneros y las prioridades del gasto gubernamental.¹⁹⁰ También permite a los ciudadanos hacer que sus gobiernos rindan cuentas por no hacer progresos en la igualdad de género proporcionando información relacionada.

En la última década se han aplicado más de 60 iniciativas de presupuestación con enfoque de género en todo el mundo, y se ha introducido una plétora de herramientas para adaptar los enfoques a determinados países y sectores. Tal presupuestación es un elemento crucial de varios protocolos y marcos internacionales, incluida la Convención de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995 y el ODM 3 de la ONU sobre desigualdad de género (2007).

En América Latina y el Caribe, las iniciativas de presupuestación con enfoque de género han surgido en un contexto de democratización, mayor legitimidad de la agenda

de los derechos de las mujeres a través de la sociedad civil activa y renovado interés por los presupuestos públicos suscitado por el discurso de la 'buena gobernabilidad'.¹⁹¹ Hay ejemplos de tal presupuestación en al menos 11 países de América Latina, donde este enfoque ha sido institucionalizado en la planificación y presupuestación para mejorar el acceso de las mujeres a los servicios básicos, fortalecer la respuesta de las políticas al trabajo no remunerado de las mujeres y apoyar el papel de las mujeres en procesos de presupuesto participativo a nivel local.¹⁹²

En Ecuador, el Ministerio de Finanzas ha incluido criterios de género en sus leyes de planificación y finanzas públicas. Como consecuencia de la inclusión obligatoria de una perspectiva de género en todos los programas y proyectos del sector, los recursos asignados para la igualdad de género se han triplicado entre 2010 y 2011.¹⁹³ En América Central, tres países incluyen ahora mediciones de género en las encuestas nacionales de hogares. El Salvador y Honduras han integrado módulos sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado para registrar toda la gama de contribuciones económicas de las mujeres.¹⁹⁴

La experiencia de Brasil es particularmente interesante. Desde los años noventa, actores sociales tanto a nivel local como nacional han colaborado para monitorear los procesos presupuestarios gubernamentales de Brasil, incluido el trabajo presupuestario con enfoque de género. Esto ha generado una mayor transparencia, rendición de cuentas,

participación y empoderamiento en relación con los derechos de las mujeres. La salud y la violencia doméstica han sido las áreas de enfoque. El Centro Feminista de Estudios y Asesoría (CFEMEA) de Brasil ha estado trabajando junto con grupos locales de mujeres para hacer incidencia por reformas de política y presupuestarias. Por ejemplo, el CFEMEA se focalizó en la bancada femenina del Congreso, destacando la falta de financiamiento para refugios de violencia doméstica. Tras el cabildeo de organizaciones de mujeres, dos ministerios del gobierno han aumentado el gasto en políticas que benefician a las mujeres y han establecido mecanismos para hacer seguimiento de las asignaciones presupuestarias. El Ministerio de Salud está ahora proporcionando más información pública sobre su gasto, y el previamente abandonado Programa Nacional de Salud de las Mujeres ha sido reintroducido.

Por sí misma, la presupuestación con enfoque de género no es una solución al financiamiento de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, desempeña un papel importante dentro de un enfoque multifacético. Su éxito depende de la voluntad política, la participación de las mujeres, sistemas de monitoreo integrales, sistemáticos y participativos que incluyan datos e información desagregados por sexo, y la contabilización de las contribuciones sociales y económicas de las mujeres a través del trabajo no remunerado.

Una de nuestras contrapartes que trabaja en los campamentos nos dijo: ‘Muchas mujeres se enferman de los nervios; su pesadilla comienza cada vez que se pone el sol y cae la noche... Una de ellas nos dijo que duerme con tres pares de jeans porque esto impide a los atacantes potenciales actuar demasiado rápido. Esto le da más tiempo para gritar pidiendo ayuda...’

Violencia de género

Una manifestación extrema de la discriminación y desigualdad de género, la violencia de género puede ser física o psicológica y puede ocurrir tanto en la esfera pública como en la privada, a menudo repetidamente a la misma víctima. Tal violencia es frecuente en la región; evidencias del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 15 países sugieren que 47 por ciento de las mujeres han sido víctimas de al menos un acto de violencia sexual en el transcurso de su vida.¹⁹⁵ Las mujeres pobres son más propensas a ser víctimas de la violencia, por lo que la desigualdad del ingreso alimenta directamente este ciclo. Es importante señalar que los hombres también son afectados por la violencia de género y, fundamentalmente, son también parte de la solución, especialmente para hacer frente a las actitudes sociales que la perpetúan.

Haití, Colombia y Centroamérica tienen particularmente altos índices de violencia de género. El terremoto y la permanente situación de emergencia de Haití, los conflictos armados de Colombia y el crecimiento de las pandillas y el crimen organizado en Centroamérica han aumentado la prevalencia y los efectos de esto. Como sostuvo la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, Sra. Yakin Ertürk: *‘el hecho de que las autoridades no investiguen, enjuicien y castiguen a los responsables de actos de violencia contra la mujer ha contribuido a crear un clima de impunidad, que se ha traducido en una escasa confianza en el sistema de justicia. La impunidad de los delitos, las disparidades socioeconómicas y la cultura machista favorecen un estado generalizado de violencia en el que la mujer está sometida a una serie continuada de actos múltiples de violencia, como el asesinato, la violación, la violencia en el hogar, el acoso sexual y la explotación sexual comercial’.*¹⁹⁶

La violencia sexual en Haití es un resultado de las relaciones de género desiguales del país, su cultura machista y la propensión a hacer que las mujeres carguen con la peor parte de los problemas subyacentes como la pobreza y el desempleo. Los efectos del terremoto han impulsado un serio aumento de la violencia e intimidación sexual, perpetradas contra las mujeres y las niñas en los campamentos. Una de nuestras contrapartes que trabajan en los campamentos nos dijo: *‘Muchas mujeres se enferman de los nervios; su pesadilla comienza cada vez que se pone el sol y cae la noche... Una de ellas nos dijo que duerme con tres pares de jeans porque esto impide a los atacantes potenciales actuar demasiado rápido. Esto le da más tiempo para gritar pidiendo ayuda...’*¹⁹⁷ Algunas de las otras contrapartes de Christian Aid están monitoreando incidencias de violencia

de género en los campamentos para hacer un seguimiento de las tendencias y plantear estas cuestiones ante las autoridades para ayudar a enfrentar estos problemas. Los impactos son graves, pues la creciente violencia afecta severamente la salud física y mental de las mujeres, así como causa incrementos en enfermedades de transmisión sexual, embarazos, trauma y depresión. Todo esto tiene implicaciones de salud pública a largo plazo. Sin embargo, la sociedad haitiana está generalmente insensibilizada a esta violencia, y ha llegado a verla como la norma. Se considera un problema de desarrollo a largo plazo en lugar de una cuestión humanitaria que requiere una respuesta inmediata.¹⁹⁸

Las autoridades haitianas y la comunidad internacional no son conscientes de estos problemas. Pero los recursos son limitados, especialmente para patrullar los campamentos y establecer unidades especiales de policía para hacer frente a casos de violencia contra las mujeres. Los residentes han establecido comités de campamentos y estos han tenido cierto éxito en hacer frente al abuso sexual. Es una gran carencia que las organizaciones humanitarias que incluyen la protección de mujeres y niñas en sus intervenciones sean la excepción más que la regla.¹⁹⁹

En Colombia, las mujeres y las niñas han estado sujetas a violencia sexual sistemática y generalizada durante el conflicto armado que ya lleva 45 años. Muchas han sufrido abuso y explotación sexuales simplemente porque son mujeres, convertidas en esclavas sexuales, para sembrar el terror en las comunidades y así facilitar la imposición del control militar, obligar a familias enteras a huir de sus hogares y permitir que otros se apropien de la tierra, y vengarse de los adversarios. En 2010, por lo menos 20,000 exámenes de presuntos casos de violencia sexual se llevaron a cabo en Colombia.²⁰⁰ Más de 85 por ciento de las víctimas eran menores de 18 años.

La violencia sexual contra las mujeres en Colombia no se limita al conflicto armado. Las mujeres defensoras de los derechos humanos o líderes sociales que exponen los abusos también son blanco de ataques por su trabajo. La agresión sexual, el acoso y los insultos se utilizan como un intento para desacreditar la reputación de las mujeres y su trabajo. Las mujeres defensoras de los derechos humanos requieren apoyo y protección diferente que responda a las amenazas específicas que enfrentan ellas y sus familias que difieren de las de sus homólogos masculinos.

Las actitudes sociales que culpan a las mujeres y las niñas más que al abusador tienen el efecto de silenciar a las sobrevivientes y sus familias.

Para empezar, las actitudes sociales hacia las mujeres se encuentran en la raíz del fracaso del Estado para dar protección a las mujeres, y para someter a la justicia a los responsables de la violencia contra ellas. Toda violencia sexual en Colombia, como en otros lugares, se alimenta de una aceptación general en la sociedad de que es una parte normal de la vida de las mujeres y las niñas, en lugar de ser conductas delictivas. Colombia, como Haití y otros lugares, tiene un largo camino por recorrer para cumplir con su deber, según las leyes de derechos humanos, de transformar esas actitudes.

En Colombia, muy pocos de los perpetradores de abusos sexuales han sido llevados ante la justicia, exponiendo a las víctimas a amenazas, hostigamiento y más violencia.²⁰¹ Gran parte de los casos de violación sexual no se denuncian debido a la vergüenza y el estigma asociados con tal delito, miedo de más violencia, una falta general de seguridad y una falta de confianza en el sistema de justicia.

En Centroamérica, el feminicidio –el asesinato intencional de mujeres por ser mujeres – es una violación particularmente brutal de los derechos a la vida, la libertad y la seguridad personal.²⁰² México y Guatemala tienen el mayor número de feminicidios en la región, pero también es frecuente en otros países centroamericanos.²⁰³ La mayoría de las mujeres asesinadas son marginadas, jóvenes y pobres. En Costa Rica, por ejemplo, las víctimas son comúnmente trabajadoras migrantes. Mientras tanto, en Honduras las mujeres están siendo asesinadas a un ritmo de una por día en una ola de violencia de género, que es ahora la segunda mayor causa de muerte para las mujeres en edad reproductiva en el país.²⁰⁴

El feminicidio es alimentado por la discriminación, y la presencia de una cultura de violencia, impunidad y pobreza. Esta violencia está vinculada a la desigualdad y la discriminación de género profundamente arraigadas, la privación económica y la masculinidad agresiva. Algunas organizaciones de mujeres consideran que el feminicidio es una reacción contra las mujeres que se han salido de la esfera doméstica para ganarse la vida independientemente, y muchos de los perpetradores son conocidos de las víctimas.²⁰⁵

El feminicidio se hace invisible cuando los registros de muertes no están desagregados por sexo o ni siquiera son monitoreados en absoluto por las autoridades, lo cual refuerza la necesidad de una presupuestación con enfoque de género. Además, el fracaso de las autoridades estatales para investigar delitos violentos contra las mujeres es en sí mismo evidencia no sólo de la discriminación de género sino también de la discriminación basada en clase y origen étnico, pues las víctimas son a menudo mujeres pobres, indígenas o migrantes.²⁰⁶ En Honduras, entre 2008 y 2010 hubo 1,110 casos denunciados de feminicidio, y sin embargo sólo 211 llegaron a los tribunales y sólo el 4.2 por ciento de estos casos terminaron en una sentencia condenatoria.²⁰⁷

Conclusión

La desigualdad de género en la región deja mucho que desear. Aunque ha habido algunos avances en las áreas de educación y el papel de las mujeres en la política, todavía es necesario un gran progreso para lograr la igualdad de género, particularmente en relación con la aplicación y seguimiento de las políticas tanto en la esfera doméstica como en la pública. La actitud de la sociedad, particularmente el machismo, es uno de los factores más importantes que impiden la voluntad política y la aplicación de las leyes y políticas.

La desigualdad de género en el lugar de trabajo es un gran problema, sufriendo las mujeres una amplia gama de impactos que van desde salarios más bajos hasta menos seguridad laboral y más pobres condiciones de trabajo. Y desde luego todo esto tiene lugar ante un telón de fondo en que menos mujeres pueden trabajar – pues asumen la carga de cuidar de la familia – y así el acceso de las mujeres a ganarse sus propios ingresos se ve doblemente desfavorecido.

Como siempre, hay esfuerzos constantes para corregir estos entuertos, con el establecimiento de comisiones tripartitas nacionales, la lucha de los sindicatos por los derechos de las mujeres e iniciativas de presupuestación con enfoque de género. Sin embargo, todavía hay que hacer muchos avances en la integración del género en las políticas relacionadas con el empleo. Queda la cuestión de abordar las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Esta es una cuestión particularmente compleja, como lo ilustra la falta de progresos en el Reino Unido en dicha cuestión (a pesar de esfuerzos legislativos). Todavía hay muchísimo que hacer con respecto a la preparación de las mujeres para el mercado laboral, garantizar condiciones de trabajo adecuadas, dar seguridad laboral y proporcionar opciones de cuidado infantil accesibles.

Una de las tareas más grandes de la región es hacer frente a la ola de violencia contra las mujeres. Es necesario un enfoque multifacético para proteger a las mujeres contra la violencia, proporcionar tratamiento y apoyo adecuado, mejorar el cumplimiento de la ley, dedicar más recursos a la prevención de estos delitos y acabar con la impunidad. Desafiar las actitudes sociales prevalecientes que han permitido que este nivel de violencia contra las mujeres se vuelva normal es clave para resolver el problema.

Un enfoque holístico es necesario para abordar la desigualdad de género. Los Estados, la sociedad civil y los ciudadanos deben trabajar juntos, para cambiar los sistemas, estructuras y actitudes sociales que niegan a las mujeres y las niñas los mismos derechos y oportunidades que sus homólogos masculinos.

DESIGUALDAD Y GOBERNABILIDAD



Christian Aid/Hannah Richards

Unas 10,000 personas de todo el país marchan hacia La Paz, Bolivia, para exigir un referéndum que apruebe la nueva constitución

‘La democracia debe ofrecer mayor igualdad. Pero como muestra la experiencia de América Latina, los países que se democratizan y mejoran sus estructuras de gobernabilidad no necesariamente resuelven las cuestiones de desigualdad, sin importar cuán flagrantes sean’

Eric Gutierrez, asesor en gobernabilidad de Christian Aid

Como este informe ya ha destacado, una parte importante del problema de la desigualdad del ingreso en América Latina y el Caribe radica en los ricos, y lo que realmente distingue a la región es que el decil más rico recibe una mayor proporción de los ingresos que ninguna otra región del mundo.²⁰⁸ Los ciudadanos más ricos de la región – en otras palabras, las élites – enfrentan también una carga tributaria muy baja en comparación con los ciudadanos más pobres, que enfrentan una carga tributaria más pesada de lo que sus ingresos justifican. Desafortunadamente, las reformas estructurales para introducir sistemas tributarios más eficientes y progresivos – particularmente orientados a gravar a los ricos – enfrentarían sin duda gran resistencia de la élite tanto política como económica.

Sin embargo, el problema de la desigualdad en América Latina y el Caribe no es sólo de distribución del ingreso, o más bien la falta de ella, sino también un problema de quién detenta poder. Evidentemente, el dinero compra poder. En América Latina y el Caribe, estructuras de poder muy desiguales dan lugar a resultados socioeconómicos muy desiguales. El papel y la influencia de la élite, tanto económica como política, ha exacerbado durante siglos un desequilibrio en las estructuras de gobernabilidad, lo cual a su vez ha conducido a una persistente desigualdad y mayor conflicto social.

Martín Rodríguez Pellecer, director del periódico electrónico guatemalteco independiente *Plaza Pública*, afirma: *'Lo que causa más violencia es la desigualdad, pero la mayor parte de la élite no está dispuesta a solucionar esto... ¿Conservadora? No, ultra conservadora. Siempre han creído que se tiene que apretar el puño y recurrir cada vez más a medidas represivas a fin de hacer frente a la desigualdad. Como resultado la violencia que se presencia en Honduras y El Salvador está empeorando y en Guatemala la situación no está mejorando tan rápidamente como se debe y no va a cambiar para bien hasta que se aborden las causas estructurales de la desigualdad, tales como cargas tributarias bajas, acceso a las estructuras de poder y educación para todos.'*²⁰⁹

El poder y el efecto de la desigualdad extrema sobre la democracia son temas discutidos en un informe conjunto de 2010 sobre democracia en América Latina, co-escrito por la Organización de Estados Americanos (OEA) y el PNUD, titulado *Nuestra Democracia*. En el informe, Heraldo Muñoz, subsecretario General de las Naciones Unidas y director del PNUD para América Latina y el Caribe, dijo: *'La democracia en América Latina ha vivido el periodo más prolongado de regímenes democráticos y designación de autoridades mediante elecciones. Pero hay un problema de calidad en nuestras democracias. Se observa frustración ciudadana ante la desigualdad de riqueza y poder, débil participación popular en los asuntos públicos, corrupción pública y privada, inseguridad ciudadana y debilidad estatal, entre otros. América Latina aún busca su identidad democrática.'*²¹⁰

Arreglos políticos

Un documento especial de Christian Aid observó que las poderosas élites locales y nacionales siguen siendo el problema importante y obvio que nadie quiere mencionar durante los debates sobre desarrollo internacional. *'Ellas siempre están en condiciones, y por definición tienen el poder, de hacer caso omiso, cooptar, frustrar o incluso revertir reformas a la gobernabilidad y un cambio institucional que acrecienta el desarrollo. Sin embargo, su influencia es típicamente ignorada; el análisis de sus papeles se despolitiza rutinariamente.'*²¹¹

La mejor ilustración de cómo se ignora o despolitiza la influencia de la élite está en la aplicación de la reforma agraria. Desde los años noventa, diversos gobiernos elegidos y democráticos de la región han intentado aplicar diferentes programas de reforma agraria. Pero estos han sido resistidos o subvertidos por arraigados intereses terratenientes, que impugnarán abiertamente los programas en los tribunales, alargando con ello o incluso estancando su aplicación; evadieron quedar bajo

su cobertura recurriendo a tecnicismos jurídicos, tales como subdividir sus propiedades o transferir la propiedad a empresas que controlan; o sobornaron o intimidaron a los funcionarios públicos para que impidieran la aplicación de la redistribución. Sin embargo, nada parece hacerse para enfrentar sistemática y estratégicamente la exitosa oposición de la élite a la reforma agraria.

Así, las reformas agrarias estatales han acabado en fracaso. Al menos dos países - Brasil y Colombia - intentaron un enfoque distinto de la reforma agraria. Implementaron una reforma agraria impulsada por el mercado, basada en un modelo de 'vendedor dispuesto, comprador dispuesto', con la esperanza de que pudiera despegar a partir de donde fracasó la reforma agraria dirigida por el Estado. Colombia estableció la Ley Agraria 160 de 1994, mientras que, desde 1998, Brasil implementó el Proyecto Cédula de la Tierra (proyecto piloto de reforma agraria y mitigación de la pobreza). Pero estas reformas agrarias impulsadas por el mercado fracasaron espectacularmente también, simplemente porque el poder de las élites terratenientes era tal que fácilmente podían distorsionar el mercado de tierras y fijar los precios. El 'libre' intercambio de mercado se convirtió en ficción, porque los 'vendedores dispuestos' de las clases poderosas y dominantes se impusieron fácilmente e intimidaron a los 'compradores dispuestos' de las clases débiles y subordinadas. Tampoco se cumplieron las promesas de descentralizar las funciones estatales, simplemente porque la redistribución fue entregada a enclaves autoritarios locales por toda la región.²¹²

Es en este contexto que se ha presentado la noción de arreglos políticos. Los arreglos políticos se definen como 'el equilibrio o la distribución del poder entre grupos sociales y clases sociales contendientes, en que se basa cualquier Estado'. Esta definición supone que diferentes élites y grupos de interés de la sociedad se enfrentan y negocian entre sí, y que lo que surge de tal contienda y negociación es una estructura particular de derechos y prerrogativas de propiedad.

Algunos arreglos políticos pueden ser excluyentes, resultando a menudo en conflicto continuo, inestabilidad o crecimiento lento. Pero otros pueden ser más incluyentes, en que razones históricas y contextuales obligan a los actores a encontrar un acuerdo en torno a una agenda de crecimiento y desarrollo. La pregunta que debe formularse es - ¿cómo pueden los pobres alcanzar un arreglo con las élites que esté más orientado a la redistribución?

La experiencia reciente de Bolivia ofrece materia para la reflexión. Como se explicó anteriormente, el presidente indígena del país, Evo Morales, ha enfrentado a menudo oposición de la élite política y empresarial de los llamados departamentos de la media luna en el oriente y sur de Bolivia al tratar de aplicar reformas sociales y económicas. Aunque parece que el gobierno ha sacado adelante su programa de reforma a pesar de tal oposición, en realidad la falta de compromisos negociados exitosamente con la élite ha obstaculizado los avances y significado que las reformas más redistributivas – tales como la reforma agraria – han quedado expuestas a la oposición y en la práctica se han estancado. (La reforma agraria en Bolivia es una cuestión compleja con otros factores en juego, entre ellos la falta de fondos gubernamentales, la salida de algunos representantes gubernamentales claves para sacar adelante las reformas y los posibles conflictos entre grupos campesinos e indígenas por las reformas agrarias).

Pero América Latina tiene también un ejemplo de un arreglo político más redistributivo – el que ha tenido lugar en Costa Rica. En los años cincuenta, Costa Rica

era casi idéntica a Guatemala en términos de población, topografía y nivel de desarrollo económico. Pero mientras que Costa Rica se convirtió en un país estable con uno de los mejores sistemas de bienestar en América Latina, Guatemala se sumió en uno de los conflictos más sangrientos, la peor pobreza y los niveles más extraordinarios de discriminación en la región. Los expertos explican que el partido gobernante de Costa Rica en aquella época logró imponer un convenio a su élite terrateniente. Esto se debió a que el partido había construido una base electoral en las zonas rurales, dando voz a los pobres rurales, y a que dividió exitosamente a la oposición de los grandes terratenientes a nivel nacional. Costa Rica pudo así llevar a cabo un programa de reforma agraria, pero sin expulsar a los terratenientes masivamente y en vez de ello incluirlos como actores principales en su agenda económica (aunque con menor poder y propiedad de activos). Por el contrario, en Guatemala, los terratenientes no sólo se consolidaron y unieron políticamente, sino que también construyeron una alianza con los militares, lo cual llevó a Guatemala a un conflicto sangriento.

Las deficiencias de los enfoques típicos para evaluar la gobernabilidad

La mayoría de enfoques para evaluar la gobernabilidad se basan en la plétora de herramientas internacionales disponibles para hacerlo.

Estas herramientas pueden proporcionar una útil instantánea de componentes específicos de la gobernabilidad, tales como riesgo político, abusos de derechos humanos o corrupción. Sin embargo, los resultados que ofrecen son limitados, pues incorporan hechos, opiniones de expertos internacionales y/o locales, o encuestas de percepción pública, pero rara vez las tres cosas juntas. Tales enfoques estándar no presentan necesariamente la imagen completa y pueden ser engañosos si se utilizan como mediciones definitivas.

Algunos actores están reconociendo cada vez más las deficiencias inherentes a las herramientas estándar de medición de la gobernabilidad. El Centro de Recursos para la Gobernabilidad y el Desarrollo Social (GSDRC), financiado por DFID y AusAID, advierte sobre el uso de indicadores de la gobernabilidad:

‘El mayor énfasis en la necesidad de medir la “buena gobernabilidad” y cómo se relaciona con la reducción de la pobreza ha llevado a una proliferación de conjuntos de datos de todo el mundo, directrices y marcos para la evaluación. Existe un considerable debate sobre la validez de diferentes enfoques metodológicos de medición, y un reconocimiento creciente de que medir la gobernabilidad es en sí un proceso político.’²¹⁴

Independientemente de sus limitaciones, estas herramientas siguen siendo populares. Algunos de los conjuntos de datos más citados son los de Freedom House, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y los Indicadores de Gobernabilidad Mundial del Banco Mundial. Freedom House mide la libertad en términos de derechos humanos y democracia, y monitorea dónde están cumpliendo los países con los instrumentos internacionales de derechos humanos (por ejemplo, firmando y ratificando acuerdos). Mientras tanto, el Índice

de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (IPC) presenta una clasificación anual de casi 200 países ‘por sus niveles percibidos de corrupción, según lo determinado por evaluaciones de expertos y encuestas de opinión’.²¹⁵

Christian Aid tiene reservas acerca de este último enfoque, especialmente porque ignora el ‘lado de la oferta’ de muchas transacciones corruptas – es decir, el hecho de que son los actores del norte los que pagan muchos de los sobornos en los países del sur.

Sin embargo, la deficiencia más seria de todos estos enfoques es que no incorporan un análisis real del poder. No preguntan quién detenta el poder, qué actores influyen en la toma de decisiones y si el poder está siendo ejercido responsablemente y en el interés de todos en la sociedad. Un mapeo del poder que registre qué actores llevan realmente las riendas del poder puede proporcionar una comprensión mucho más completa de la gobernabilidad en un país determinado.

Esencialmente, el factor clave para el arreglo político en Costa Rica es que el partido gobernante impuso un convenio a su élite terrateniente, y le dio a elegir entre pagar impuestos sobre sus tierras o confiscárselas permanentemente para su redistribución. Esto cambió la estructura de incentivos para los terratenientes – quienes eran ‘no aptos’ o no estaban interesados en la agricultura aceptaban el pago y que sus tierras fueran redistribuidas; quienes eran productivos mantenían el control sobre sus tierras, pero pagaban más impuestos, y recibían a cambio mejores servicios públicos que su vez ampliaron más la productividad. Con la posterior expansión de la agricultura ganaron tanto los terratenientes como el gobierno – los primeros porque aumentó su actividad económica, y el segundo porque vio expandirse su base tributaria.²¹³ Sin embargo, este no es necesariamente un modelo que pueda ser aplicado uniformemente en toda la región, ni en verdad en todo el mundo en vías de desarrollo, pues se necesita tanto la cooperación entre todos los actores como los incentivos adecuados.

Las élites hondureñas y su papel en el golpe de Estado

Gran parte del poder político y económico de Honduras, como en muchos otros países latinoamericanos y caribeños, se ha concentrado en manos de un pequeño número de familias. Muchos analistas y académicos en Honduras y el extranjero creen que esta concentración de poder económico junto con la influencia política de esta pequeña fracción de la población del país fue una de las razones principales detrás del golpe de estado en Honduras el 28 de junio de 2009.

La élite hondureña comenzó a surgir a finales del siglo XIX, cuando hubo una afluencia de capital extranjero y los migrantes detrás de este dinero empezaron a establecerse en sectores económicos clave, tales como la industria bananera. La influencia de estas élites se consolidó posteriormente en la forma de alianzas familiares, políticas o ambas cosas. Durante décadas, la élite diversificaría cada vez más sus intereses económicos y por lo tanto ampliaría el alcance de su influencia, al invertir en otros sectores, como la banca. El politólogo Ernesto Paz, de la estatal Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), afirma que las familias de la élite han ocupado gradualmente las estructuras partidarias y los puestos de toma de decisiones en el gobierno de Honduras. *‘Estos grupos, que no sólo paralizan sino que mediatizan reformas políticas necesarias para el país, están generando una crisis de gobernabilidad y debilitando el sistema de partidos’.*²¹⁶

Una lista no exhaustiva de quién es propietario de qué empresas en Honduras, publicada en el periódico *El Libertador*

en 2009, confirma que la concentración de la riqueza del país está en manos de unas pocas familias de la élite.²¹⁷ Por ejemplo, nueve de las principales fuentes de medios impresos del país (periódicos o revistas) son propiedad de Rodrigo Wong Arévalo, Jorge Canahuati Larach y Carlos Flores Facussé (ex presidente de 1998 a 2002). Las telecomunicaciones están controladas principalmente por Rafael Ferrari, propietario – junto con Rodolfo Irías Navas y Miguel Andonie Fernández – de muchas de las estaciones de radio de Honduras.

Otros sectores clave como la banca y los negocios están divididos principalmente entre Miguel Facussé Barjum, Jorge Faraj Rishmagüi, Camilo Atala Faraj y Rafael Ferrari, mientras que los combustibles y la energía son dominados por Fredy Nasser. La comida y la bebida son controladas por Miguel Facussé Barjum, Jorge Canahuati Larach y Schucry Kafie. El inversionista Miguel Facussé Barjum, su yerno Fredy Nasser, el magnate de la energía Schucry Kafie y el banquero e industrial Jaime Rosenthal son los hombres más poderosos de Honduras, según un artículo en Inter Press Service (IPS) del que se hacen eco otros comentaristas de los medios.²¹⁸

El sacerdote jesuita Ismael Moreno, director del jesuita Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC), dijo a IPS que la *‘presencia repetitiva de ciertos apellidos en el Congreso y el Ejecutivo no es fortuita’.*²¹⁹ Agregó que estos grupos de élite *‘están tan interrelacionados y estrechamente vinculados al sistema político hondureño, donde su intromisión es muy fuerte, que puede afirmarse que escogen a dedo a los presidentes y otras autoridades, dictan la agenda noticiosa en los medios, y son los principales contribuyentes a las campañas políticas’.*

Además de esto, la situación de los derechos humanos en el país también ha sido motivo de preocupación desde hace décadas, con debilidades particularmente evidentes en las áreas de justicia, seguridad y la marginación y discriminación de los pobres del país.²²⁰ En el año anterior al golpe de 2009, defensores de derechos humanos y sindicalistas fueron atacados y amenazados en un clima de virtual impunidad.²²¹

En los meses previos al golpe de Estado, era claro que las condiciones estaban maduras para la agitación política. Pese a que el mismo presidente Manuel Zelaya era parte de la élite a través de intereses empresariales de su familia, como líder del país estaba llevando a Honduras por caminos que eran inaceptables para la élite establecida. El golpe se atribuye rutinariamente a la promoción por parte de Zelaya de un referéndum constitucional que cambiaría la ley por la cual un presidente podía servir sólo un periodo en el cargo. Sin embargo, hay muchos otros factores involucrados, y la fricción de Zelaya con la élite puede remontarse a antes de que él propusiera este referéndum.

Alrededor de 2007-2008, cuando América del Sur comenzó a desplazarse políticamente hacia la izquierda, el líder hondureño se embarcó en una relación política más estrecha con el presidente venezolano Hugo Chávez. Este paso fue polémico entre la élite hondureña y los medios de comunicación, y no concordaba con la relación tradicionalmente estrecha del país con Estados Unidos. Zelaya empezó también a introducir algunas medidas moderadamente progresistas en un intento de romper las décadas de control político y económico de unos pocos que estaba claramente en contradicción con los intereses de la mayoría (principalmente pobre) del país. Por ejemplo, emitió un decreto presidencial que elevaba el salario mínimo en un 60 por ciento (excepto en las zonas francas) a partir del 1 de enero de 2009,²²² restringía la exploración minera, introducía la escolarización gratuita y proporcionaba gas subvencionado adquirido a Venezuela. Los posteriores esfuerzos de Zelaya, apoyados por los movimientos sociales del país, para iniciar la reforma constitucional fueron la gota que colmó el vaso de la élite y confirmó sus temores de que ya no jugaba según las reglas no escritas, oficiadas por la élite.

Fue en este contexto que Zelaya fue depuesto y, tal vez como cabía esperar, la situación de los derechos humanos se deterioró rápidamente después. Inmediatamente después del golpe, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) informó de que había recibido 'cientos de denuncias... alegando graves violaciones de derechos humanos', muchas de las cuales fueron confirmadas tras su visita a Honduras en agosto de 2009.²²³

Como han documentado las destacadas organizaciones de derechos humanos Amnistía Internacional y Human Rights Watch, poco ha hecho el gobierno para hacer frente a las violaciones de los derechos humanos presuntamente perpetrados con impunidad, principalmente por la policía y los militares, luego del golpe de Estado. En un informe publicado en diciembre de 2010, Human Rights Watch, con sede en Estados Unidos, sostuvo que el Estado no había asegurado la rendición de cuentas por los abusos cometidos bajo el gobierno de facto del país en 2009.²²⁴ Igual de preocupantes son las cifras presentadas por Human Rights Watch para 2010, que han encontrado que hubo 47 casos de amenazas o ataques – incluyendo 18 asesinatos – contra periodistas, defensores de derechos humanos y activistas políticos desde que el presidente Porfirio Lobo asumió sus funciones en enero de 2010.²²⁵

Desde el golpe, la élite empresarial ha permanecido entrelazada con el gobierno. Por ejemplo, el ministro de Relaciones Exteriores de Honduras Mario Canahuati no ha renunciado todavía a sus funciones como director del Grupo Lovable, uno de los mayores grupos industriales de América Central.

El caso de Bajo Aguán

La inseguridad que rodeó el golpe de Estado de 2009 ha exacerbado el conflicto por la tierra en la región del Valle del Bajo Aguán y creado un clima de impunidad que las empresas han podido capitalizar.²²⁶

En 1998, un grupo de cooperativas de campesinos sin tierras del Bajo Aguán comenzó a investigar las ventas de tierras en la zona. En 2001, como consecuencia de las irregularidades descubiertas, 28 grupos campesinos crearon el Movimiento Unificado Campesino del Aguán (MUCA). Junto con el Movimiento Campesino del Aguán (MCA), conformado por otros 45 grupos campesinos, emprendieron un camino jurídico a través de los tribunales para recuperar estas tierras, con base en la ilegalidad de las ventas y el hecho de que los grandes terratenientes nunca realmente detentaron los títulos de las tierras. Estos movimientos todavía están inmersos en una batalla judicial, pues aunque en principio la disputa por la propiedad de las tierras está resuelta, hay constantes disputas financieras.

Sin embargo, desde el golpe de Estado – y particularmente en 2010 y 2011 – los movimientos campesinos de la región han sido blanco de niveles sin precedentes de violaciones a los derechos humanos, a medida que los grandes terratenientes tratan de consolidar su control sobre la tierra que utilizan o desean utilizar para biocombustibles, específicamente plantaciones de palma aceitera.²²⁷ De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 42 personas vinculadas a estas organizaciones campesinas fueron presuntamente asesinadas entre septiembre de 2009 y octubre de 2011.²²⁸ En este contexto, EDF Trading (una subsidiaria de la empresa francesa de servicios públicos EDF) y el banco de desarrollo alemán DEG Deutsche Investitions - und Entwicklungsgesellschaft mbH terminaron su participación en el proyecto desarrollado por la empresa de aceite de palma Exportadora del Atlántico, subsidiaria del Grupo Dinant, luego de reclamaciones del grupo ambientalista CDM Watch de que el proyecto está vinculado a dichas violaciones de los derechos humanos.²²⁹

Un análisis realizado por AmericasBarometer (una serie de encuestas para medir los valores y comportamientos democráticos en las Américas llevada a cabo por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina – LAPOP) en Honduras en 2010 sugiere que la riqueza y la educación son determinantes significativos del apoyo a golpes del Estado, siendo los ciudadanos más ricos y los que tienen niveles más bajos de educación los que expresan mayor apoyo a ellos.²³⁰ Estos resultados sugieren que una combinación de baja educación y elevada riqueza puede ser letal para la democracia en Honduras, y quizás en otros lugares.

Las conclusiones de la encuesta de AmericasBarometer en 2010 ofrecen poca evidencia de que los hondureños, y especialmente las élites, favorezcan la democracia. Esto fue reforzado por la encuesta de Latinobarómetro en 2011 (tomada en 18 países latinoamericanos), que encontró que 10 por ciento menos encuestados que el año anterior veían la democracia como preferible a cualquier otro tipo de gobierno (una reducción de 53 a 43 por ciento de los encuestados).²³¹ Los encuestadores atribuyeron esto a *'altos niveles de delitos violentos en todos esos países'*.

La política de la reforma agraria

La cuestión de la tierra es especialmente conflictiva – no sólo en Honduras, sino en muchos países de América Latina – y las reformas agrarias siempre han sido fuertemente resistidas por las élites de la región. Incluso si esas reformas logran llegar a la agenda de los gobiernos, casi inmediatamente se convierten en áreas excluidas de las políticas e, ideológicamente, son simplemente demasiado para que los grupos de la élite las consideren. Esto se ve corroborado por las experiencias de Brasil y también por los esfuerzos de reforma agraria estancados en Bolivia.

Cada vez más, la reforma agraria es vista por los académicos y comentaristas políticos como impráctica, y hay indicios de que está desapareciendo por completo de la agenda de muchos países. La experiencia de Perú (examinada en el Capítulo 5) ilustra los desafíos. Aunque las reformas agrarias redistributivas en los años setenta tuvieron algunos impactos positivos, la 'hiperconcentración' de la tierra en la última década ha tenido numerosos impactos negativos en la población rural pobre, y ha servido además para concentrar la riqueza de la tierra y los recursos naturales en sorprendentemente pocas manos. En 2008, el gobierno propuso legislación relacionada a la limitación del tamaño de las propiedades a 40,000 hectáreas, principalmente como parte de un esfuerzo para evitar que una empresa logre el dominio del mercado. En este punto, el Grupo Gloria – una de las principales empresas multinacionales de Perú – poseía 60,000 hectáreas.²³² Rápidamente quedó claro que esa propuesta no prosperaría. Algunos de los partidarios de la reforma agraria han declarado públicamente que quizás el tiempo para la reforma agraria tradicional ha pasado y que tienen que encontrarse otras soluciones.²³³ Tales soluciones son urgentemente necesarias, especialmente teniendo en cuenta el conflicto generalizado provocado por la propiedad y la explotación de los recursos naturales por el sector de las industrias extractivas. *loitation of natural resources by the extractives sector.*

Conclusión

La desigualdad en la región va más allá de la riqueza, y está profundamente arraigada en estructuras de poder desiguales – quién lleva las riendas del poder y quién está excluido. Los países con las tasas más altas de pobreza tienen también algunas de las sociedades más polarizadas de la región, tanto política como económicamente. La inestabilidad política es alimentada por niveles de desigualdad del ingreso extremadamente altos, y los cambios estructurales necesarios para abordar la desigualdad han sido fuertemente resistidos por las élites.

Lograr reformas estructurales profundas que puedan proporcionar beneficios significativos para los más pobres sólo será posible (y sostenible) con la cooperación de la élite de la región. Sin esto, los intentos de reformas terminarán en punto muerto y probablemente conducirán a una mayor polarización aún en la sociedad. Tal resultado conlleva el riesgo de protestas violentas o incluso el derrocamiento de gobiernos.

Es urgente que los gobiernos y la sociedad civil de América Latina y el Caribe empiecen a argumentar convincentemente que la igualdad es buena para todos en la sociedad. En realidad, la desigualdad está exigiendo un alto costo. Está frenando el crecimiento y retrasando el desarrollo del sector privado, pues los mercados internos no rinden como deberían – algo nada sorprendente, dado el poder adquisitivo extremadamente limitado de millones de familias pobres y la baja productividad de trabajadores pobres mal nutridos y educados. Y, crucialmente, los costos de la delincuencia y la violencia para el Estado son enormes, junto a sus costos sociales dramáticos. Importantes recursos son utilizados improductivamente por las familias de las élites, que tienen que invertir fuertemente en sus propias medidas de seguridad personal (especialmente contra los secuestros). Simplemente no hay duda de que los altos niveles de desigualdad tienen graves impactos sobre la calidad de vida de todos los que viven en la región – tanto los ricos como los pobres.

Existe una necesidad urgente de que los gobiernos y la sociedad civil, incluidas las élites, se reúnan para negociar un nuevo arreglo político para los países de la región. Las voces progresistas de las élites no siempre pueden ser escuchadas, pero ciertamente existen. Según el periodista guatemalteco Martín Rodríguez Pellecer, 'Sería una enorme generalización decir que toda la élite en América Central es egoísta; de hecho hay una parte de la élite que está incómoda con la forma en que sus gobiernos distribuyen la riqueza de los países'.²³⁴ Estas voces deben ser alentadas y aprovechadas en la lucha actualmente en curso por el cambio.

LA DÉCADA PERDIDA DE PERÚ



Christian And/Ana Cecilia Gonzales Virji

Trabajadores recogen espárragos en el distrito de Santiago, región Ica. Se espera que trabajen en los campos todo el día de 4 am a 5 pm

‘En el Perú, la crisis [económica] llega en el momento en que muchos sectores esperaban ser incluidos en el reparto de los beneficios de la bonanza de los últimos años. Y ahora tenemos que pasar de un debate por la redistribución de la riqueza, a preocuparnos por reestructurar nuestra economía. De mirar solo hacia afuera (exportar), tendremos que impulsar nuestro mercado interno protegiendo al mismo tiempo nuestra diversidad climática, social y cultural. . . El reto aquí es financiar de manera autónoma otro desarrollo con derechos para el pueblo y equilibrio con la naturaleza’

Enrique Fernández Maldonado y Carlos Bedoya, Grupo Nacional de Presupuesto Público²³⁵

Las tasas de crecimiento económico constantemente altas de Perú durante la última década han sido extraordinarias. La tasa de crecimiento promedio durante el gobierno de Alan García ha sido más del 7 por ciento, y alcanzó 9.8 por ciento en 2008.²³⁶ La inflación ha sido baja y el Banco Central del Perú tiene importantes reservas (US\$44,000 millones).²³⁷ A pesar de esta envidiable posición macroeconómica, los avances en la lucha contra la desigualdad son cuestionables. Se han logrado algunos avances en la pobreza, con tasas de reducción de 48.3 por ciento en 2004 a 34.8 por ciento en 2009.²³⁸ Sin embargo, estos avances están por

debajo del nivel que se esperaría de un país con estas tasas impresionantes de crecimiento. Además, las cifras nacionales reflejan un gran sesgo urbano, pues la mayor parte de las reducciones ocurren fuera de las zonas rurales. Mientras que la tasa de pobreza en Lima es de alrededor del 15.3 por ciento,²³⁹ las tasas de pobreza rural siguen siendo altas. Huancavelica, la región más pobre del país, tiene una tasa de pobreza del 77.2 por ciento, mientras que en otros cinco departamentos la tasa de pobreza es más del 59 por ciento.²⁴⁰

La falta de progresos en la lucha contra los altos niveles

de exclusión y desigualdad social entre zonas urbanas y rurales y entre grupos étnicos es motivo de grave preocupación. En lugar de traducir el progreso económico en resultados positivos generalizados en el desarrollo, las zonas rurales – y en su mayoría indígenas – permanecen en estado de casi total abandono y los avances en la mejora de la prestación de servicios básicos son muy pobres.

La política fiscal de Perú

Una de las paradojas más grandes es por qué con un crecimiento económico tan considerable no ha habido un crecimiento más positivo en los niveles de recaudación tributaria. Desde luego, la recaudación tributaria en términos absolutos ha aumentado, pero como porcentaje del PIB sólo ha aumentado de 12.3 por ciento del PIB en 2001 a 14.9 por ciento en 2010.²⁴¹ Esto está muy por debajo del nivel en que Perú debería estar. El sistema tributario es también altamente regresivo, y los impuestos indirectos componen más del 60 por ciento de la recaudación tributaria.²⁴² Los impuestos son una cuestión importante en el debate político y ha sido una característica central en las campañas electorales. Lamentablemente, los debates en 2011, sobre aumentar la recaudación tributaria, introducir impuestos a las ganancias extraordinarias en la minería y otros sectores altamente rentables, mejorar la equidad tributaria y reducir las exenciones tributarias, fueron exactamente los mismos que los debates en 2006 y 2001, un signo de cuán poco cambio se ha conseguido.

Los impuestos mineros son un área particular de interés: el sector minero es un enorme contribuyente de impuestos, gracias al auge de los precios de las materias primas. El impuesto sobre las ganancias es la principal carga tributaria para las empresas mineras, que pagan el impuesto a las empresas estándar de 30 por ciento. Sin embargo, estas empresas reciben generosos incentivos tributarios, y pueden deducir todos los gastos de exploración y desarrollo, y beneficiarse de generosas normas de depreciación y reinversión de utilidades. Además Perú se sale de lo común en que no cobró regalías sobre los minerales hasta junio de 2004. Después de protestas públicas, se promulgó una ley de regalías; sin embargo, la mayoría de las empresas mineras grandes se ha negado a pagar, utilizando las cláusulas de estabilidad tributaria de sus contratos como la base para rechazar el cambio.

El sector minero no es el único que recibe tratamiento tributario preferencial. Desde el año 2000, subsectores agroexportadores no tradicionales han estado sujetos a tasas preferenciales de impuesto sobre la renta empresarial (15 por ciento en lugar de 30 por ciento). También se han beneficiado de una ley de trabajo temporal

que ha reducido los costos laborales a las empresas mediante la reducción de los salarios y paquetes de beneficios de los trabajadores.

No sólo se han hecho pocos progresos en materia tributaria en los últimos años, sino que Perú tiene un desempeño seriamente bajo en cuanto a gasto social. Gasta mucho menos que otros países de la región en áreas clave como educación, salud y protección social. En 2008/2009, Perú destinó sólo el 7.8 por ciento de su PIB a gasto social, que está muy por detrás de otros países de la región. Esta situación no ha mejorado con el tiempo y estos niveles de gasto se han mantenido desde los años noventa, fluctuando entre 7 y 9 por ciento del PIB.²⁴³ Su gasto está significativamente desfasado teniendo en cuenta su nivel de desarrollo y está también muy por debajo del nivel requerido para responder a las necesidades de la población.

En Perú el gasto en educación fluctúa en alrededor del 3 por ciento del PIB, un nivel muy bajo en comparación con el resto de la región, y también está muy por debajo del nivel del 6 por ciento al que diversos partidos políticos se comprometieron cuando firmaron el Acuerdo Nacional de 2003. A pesar de que el gasto social está aumentando en términos reales con el crecimiento económico, los montos reales invertidos en educación son todavía mínimos (unos US\$75 per cápita), en comparación con el promedio regional (US\$247 per cápita).²⁴⁴

El gasto en salud fluctúa alrededor de 1.4 por ciento del PIB, por debajo del promedio regional de 2.8 por ciento²⁴⁵ y, una vez más, muy por debajo de niveles aceptables. Esto tiene graves consecuencias, incluyendo las que afectan el logro de los ODM, y especialmente cuando se considera que Perú tiene una de las mayores tasas de mortalidad materna en América Latina.²⁴⁶ El agua potable es también un área clave, y las estadísticas revelan una grave falta de progresos en esta. En 2001, 46.6 por ciento de los pobres tenían acceso a agua potable, pero para 2010 esa cifra había bajado a 43.5 por ciento. El análisis de los mismos datos para los pobres extremos muestra que mientras el 37.3 por ciento tenía acceso a agua potable en 2001, sólo el 30.6 por ciento lo tenía en 2010. Datos desagregados del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) muestran que la disminución se ha producido en las zonas rurales. Es inexplicable que una necesidad tan básica, con implicaciones tan importantes para la salud pública, haya sido descuidada así por un Estado cuya economía se ha triplicado en tamaño.

En Perú, la malnutrición sufrida por los niños sigue siendo también un problema importante de salud pública. A nivel nacional, se ha reducido de 22.9 por ciento en 2005 a 16.5 por ciento en 2011.²⁴⁷ Sin embargo, en las zonas rurales, los niveles de malnutrición crónica son mucho

mayores, llegando a 30 por ciento de los niños menores de cinco años.²⁴⁸ De hecho, en promedio, la malnutrición crónica en las zonas rurales es tres veces superior a los niveles urbanos²⁴⁹ y en ciertas regiones sigue siendo extraordinariamente alta. En Huancavelica, por ejemplo, la malnutrición crónica afecta a 44.7 por ciento de los niños.²⁵⁰

No es que no haya habido ninguna respuesta de política pública en Perú. Como muchos países de la región, Perú tiene un programa de transferencias monetarias condicionadas –denominado Juntos – aunque en comparación con otros países dedica considerablemente menos recursos para ello.²⁵¹ Juntos se da a mujeres de los hogares más pobres, las que tienen niños menores de 14 años y las que están embarazadas. Les proporciona una transferencia de efectivo de 100 nuevos soles (unos US\$38),²⁵² independientemente del número de hijos que tengan, y su objetivo principal es abordar la malnutrición, así como afrontar las tasas de mortalidad y la prestación de educación.

Para recibir la transferencia, las mujeres deben cumplir ciertas condiciones, incluyendo obtener documentos de identificación para ellas y sus hijos, asegurar que sus hijos asistan a la escuela primaria, ir a chequeos médicos y nutricionales, dar a luz a sus hijos en un centro de salud y recibir capacitación en cuestiones de salud sexual y reproductiva y nutrición. La baja calidad de los servicios públicos en el Perú es, desde luego, un obstáculo importante para cumplir las condiciones del programa, pero sin embargo el requisito de que las mujeres posean documentos de identidad ha sido positivo, y han recibido una serie de beneficios como resultado, entre ellos el de ser más plenamente reconocidas como ciudadanas.

Aunque Juntos ha proporcionado algún apoyo a las familias, Perú está muy lejos de tener un sistema nacional de protección social, o algo que se acerque a un enfoque coordinado de la asistencia social. Sus programas de protección social son conocidos por tener muy altos costos administrativos²⁵³ y programas clave como Juntos y Vaso de Leche operan con graves deficiencias en la cobertura.

La implementación del gasto público es un gran reto en el Perú. El proceso de descentralización se introdujo hace una década bajo el gobierno de Alejandro Toledo como resultado de una promesa electoral clave. Creó gobiernos regionales elegidos con el objetivo de transferir las funciones políticas y fiscales del gobierno central a las regiones. Se caracterizó por su extrema precipitación y falta de creación de capacidad y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales. Además, el gobierno central no hace lo suficiente para utilizar el presupuesto

público para compensar y corregir los altos niveles de pobreza y desigualdad.²⁵⁴

El hecho de que una proporción del impuesto sobre la renta de la minería y los hidrocarburos (canon minero y canon petrolero-gasífero) vaya directamente a los gobiernos regionales y locales en los lugares donde se extraen los recursos simplemente exacerba este desequilibrio. Esto se debe a que no hay ningún mecanismo que permita la redistribución de la riqueza de las zonas más ricas en recursos naturales a las zonas más pobres, no extractivas. Si bien es cierto que muchos departamentos ricos en recursos naturales también se encuentran entre las regiones más pobres, la débil estructura descentralizada del gobierno significa que muchos departamentos con abundantes recursos, debido al pago de impuestos de la industria extractivas, tienen poca habilidad o capacidad técnica para gastar esta riqueza.

Desarrollo económico

En Perú, hay sin duda un desequilibrio en la tributación y el gasto público, y pocos signos de enfoques progresivos en cualquiera de los dos. Asimismo, la estrategia de desarrollo económico del país ha sido sesgada bajo las tres administraciones anteriores,²⁵⁵ promoviendo el gobierno vigorosamente el sector agroexportador, así como la producción de biocombustibles, la minería y la extracción de petróleo y gas. Todos estos sectores implican el otorgamiento de enormes áreas de concesiones de tierras, fluyendo los mayores beneficios a las grandes empresas que pueden operar en este nivel; en este caso, no sólo multinacionales del norte sino, notablemente, también una serie de grandes empresas peruanas y brasileñas. Esta estrategia de centrarse en la exportación de productos primarios – una especialización común en América Latina durante las últimas dos décadas – ha significado que se han realizado limitados avances en el desarrollo económico.

Las pequeñas empresas y la pequeña agricultura han estado totalmente ausentes de los planes de desarrollo económico. Esto no es de sorprender, desde luego, pues esto fue explícitamente parte de la visión del gobierno de García, expuesta en el famoso comentario del ex presidente en un periódico nacional en 2007 sobre ‘el síndrome del perro del hortelano’.²⁵⁶ La visión de García era explícita en su objetivo de promover la concentración de la tierra y los recursos naturales en manos de grandes empresas. La población rural pobre fue caracterizada como tecnológicamente atrasada, improductiva y esencialmente recalcitrante en no quitarse del medio más rápido. El gobierno de García introdujo una serie de leyes para facilitar este proceso, proporcionando

incentivos y facilidades para otorgar concesiones de tierras a las empresas.

Los pobres han sufrido no sólo porque el gobierno no ha invertido en los sectores en que ellos trabajan, y de los que dependen económicamente, sino también por los impactos negativos del crecimiento en otras esferas. La enorme concentración de la propiedad de la tierra en la última década ha revertido en la práctica el impacto distributivo del proceso de reforma agraria, que fue implementado durante los años setenta,²⁵⁷ y ha dado como resultado una 'hiperconcentración de tierras'.²⁵⁸ Esta acelerada concentración de la propiedad de la tierra está directamente vinculada a la expansión de los sectores de agroexportación (especialmente en la región costera), biocombustibles, minería, petróleo y gas y forestal. Al mismo tiempo, el número de minifundios se ha multiplicado.²⁵⁹

Esta concentración de la propiedad de la tierra está estrechamente relacionada con el problema de los conflictos de tierras en el país. Cuando García llegó al poder en 2006, había sólo 80 conflictos sociales registrados en la Defensoría del Pueblo, y sin embargo cuando dejó la oficina había 200, principalmente vinculados a las industrias extractivas.²⁶⁰ Los sucesos de Bagua, Amazonas, en 2009, merecen mención especial. Este conflicto obtuvo titulares internacionales cuando fueron asesinados cinco indígenas, cinco pobladores mestizos y 23 policías, y 169 civiles quedaron heridos, como resultado de una protesta contra un paquete legislativo relacionado con el uso de la tierra en la Amazonia.

Además, la concentración del poder económico en manos de una o varias multinacionales en cadenas de suministro clave, tales como algodón, café y productos lácteos (e incluso en subsectores más pequeños, como tabaco y mango) ha tenido efectos perjudiciales sobre los precios pagados a los pequeños agricultores.²⁶¹

El caso de Huancavelica

El empobrecido departamento de Huancavelica es un ejemplo emblemático de la incapacidad del Estado peruano para responder a las necesidades básicas de su pueblo. Allí, un 77.2 por ciento de la población vive en la pobreza (2009),²⁶² menos que el 82.1 por ciento en 2008. La malnutrición crónica infantil afecta a 44.7 por ciento de los niños.²⁶³ La mayoría de los habitantes de esta región semiárida, que es vulnerable a la sequía y adolece de muy pobre gestión del agua, viven en zonas rurales y dependen grandemente de la agricultura. Irónicamente, Huancavelica es un importante proveedor de agua para el vecino departamento de Ica, atendiendo las necesidades de riego de su sector agroexportador, y también produce buena parte de la electricidad del país a través de la generación de energía hidroeléctrica.

Los intentos por abordar la malnutrición en Huancavelica se realizan principalmente a través del Programa Juntos (véase página 47), cuya cobertura es reconocida como un gran desafío. Según datos recogidos en diciembre de 2010, Juntos llegó a 91,018 familias en 76 de los 93 distritos

de Huancavelica.²⁶⁴ Sin embargo, hay signos de que el gobierno de Ollanta Humala dará prioridad al tratamiento de la malnutrición en Perú, y ya hay intentos de enfocar Juntos más en las zonas empobrecidas, incluyendo una expansión en Huancavelica.²⁶⁵

El presupuesto para Huancavelica es una cuestión que merece atención. El departamento no es un receptor importante de ingresos tributarios procedentes del sector de las industrias extractivas, y depende en mayor medida de recursos ordinarios transferidos desde el gobierno nacional y controlados por el Ministerio de Economía y Finanzas. Este ministerio tiene plena discreción en cuanto a cómo se asignan los montos y está sin duda en posición de asignar transferencias sobre la base de la mayor necesidad y de compensar cualquier déficit en las regiones más pobres.

Pero un análisis de las transferencias presupuestarias a Huancavelica – en comparación con otros departamentos– muestra cuán poco ha hecho el gobierno peruano para aplicar sólidos criterios de necesidad al asignar recursos a los departamentos (véase la tabla de la página 50).

Aunque Huancavelica es el más pobre de los 24 departamentos de Perú, ocupa apenas el noveno lugar en términos de gasto presupuestario per cápita. El departamento con de lejos los mayores recursos per cápita, Moquegua, recibe el doble (per cápita) que Huancavelica, pero tiene una tasa de pobreza de sólo 19.3 por ciento. El departamento más rico, Madre de Dios, recibe la segunda más grande asignación presupuestaria. En el otro extremo del espectro están los departamentos de Huánuco y Puno, con tasas de pobreza de 64.5 y 60.8 por ciento pero gastos presupuestarios per cápita que los ponen en los lugares 20° y 16° en las clasificaciones respectivamente. La tabla ilustra claramente la falta de estrategia para hacer frente a la pobreza en Perú y los desafíos de la desigualdad a través del gasto público.

En general, hay problemas con las habilidades de las regiones para gastar. De acuerdo con el congresista de la región, Hugo Carrillo, el gobierno de Huancavelica devuelve año tras año grandes sumas al Ministerio de Economía y Finanzas. El congresista

estimó que unos 100 millones de nuevos soles (US\$38 millones) fueron devueltos anualmente en los últimos 10 años y que alrededor de 120 millones de nuevos soles (US\$45 millones) fueron devueltos en 2010.²⁶⁶ No ha habido profesionalización de los funcionarios empleados en los gobiernos regionales y locales, y ningún apoyo del gobierno central para desarrollar capacidades y mecanismos que garanticen alta calidad en el gasto.

'Gastamos 150 millones de soles (US\$57 millones) en el estadio nacional. Al mismo tiempo hay regiones con centros médicos que no tienen enfermeras y con mesas construidas con cartón. Lo que se gastó en el estadio nacional es más o menos lo que llegamos a gastar en Huancavelica pese a todo nuestro crecimiento y recursos. El problema central es la visión. No ha habido ningún sistema

de planificación central, ningún plan a largo plazo, no hay ni siquiera una comprensión de las condiciones que existen en este país', dice Carrilo.²⁶⁷

La falta de inversión en la agricultura, y especialmente investigación y desarrollo agrícola y tecnologías apropiadas, es notable.

Esto es particularmente un problema para la sierra (la región andina), donde vastos números de personas dependen de la agricultura, y donde no ha habido ningún esfuerzo de modernización y poca inversión. La estrategia de Perú de centrarse en el sector agroexportador, volcando millones en infraestructura en las zonas costeras más ricas, tiene graves implicaciones para zonas como Huancavelica que se quedan con poca inversión. El presupuesto de 2010 de 2,114 millones de nuevos soles (US\$800 millones) para la pequeña agricultura fue decepcionante por decir

lo menos: sólo representó el 2.6 por ciento del presupuesto nacional y fue menos de lo proporcionado en 2008 y 2009.²⁶⁸ Esta falta de inversión tiene un serio impacto en las zonas rurales donde las necesidades son extremadamente altas. En Huancavelica, 97 por ciento de los agricultores operan sin ninguna maquinaria agrícola,²⁶⁹ mientras que en el 90 por ciento de los hogares la mayor parte de la producción agrícola se destina en última instancia al consumo familiar y nunca llega al mercado.²⁷⁰ Sin ninguna estrategia de desarrollo territorial coherente que se centre en la creación de empleo rural y el desarrollo de la pequeña agricultura, la población de Huancavelica seguirá sufriendo los impactos adversos de la pobreza y la desigualdad generalizadas.

Tabla 2: Análisis de sensibilidad de la asignación presupuestaria a la pobreza en Perú

Departamento	Tasa de pobreza	Población 2009 est.	Presupuesto 2009 nuevos soles	Gasto per cápita	Clasificación de gasto per cápita
Huancavelica	77.2	471,720	380,931,572	807.54	9
Apurímac	70.3	444,202	356,744,779	803.11	11
Huánuco	64.5	819,578	373,055,627	455.18	20
Ayacucho	62.6	642,972	516,449,398	803.22	10
Puno	60.8	1,340,684	813,781,293	606.99	16
Amazonas	59.8	411,043	335,094,007	815.23	8
Loreto	56	970,918	645,506,157	664.84	14
Cajamarca	56	1,493,159	758,582,407	508.04	19
Pasco	55.4	290,483	305,710,545	1,052.42	4
Cusco	51.1	1,265,827	853,040,715	673.90	13
San Martín	44.1	771,021	556,969,239	722.38	12
Piura	39.6	1,745,791	788,374,509	451.58	21
La Libertad	38.9	1,725,075	766,524,240	444.34	22
Junín	34.3	1,292,330	714,280,425	552.71	18
Lambayeque	31.8	1,196,655	487,659,343	407.52	23
Ancash	31.5	1,109,849	935,922,321	843.29	7
Ucayali	29.7	458,177	401,954,577	877.29	6
Tumbes	22.1	218,017	220,404,630	1,010.95	5
Arequipa	21	1,205,317	773,767,180	641.96	15
Moquegua	19.3	169,365	271,715,551	1,604.32	1
Tacna	17.5	315,534	435,768,877	1381.05	3
Lima y Callao	15.3	9,908,228	640,890,596	64.68	24
Ica	13.7	739,087	427,109,593	577.89	17
Madre de Dios	12.7	117,981	176,678,567	1,497.52	2
Total			12,936,916,145		

Fuentes:

1) Índices de pobreza para 2009 tomados del INEI en inei.gov.pe2) Estimaciones de población para 2009 tomadas del INEI en inei.gov.pe Se basan en proyecciones del censo de 2007.

3) Las cifras presupuestarias están tomadas del sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas, que presenta gastos por región. Véase: mef.gov.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2335percent3Aestadistica-anual-cierre-del-presupuesto-del-sector-publico-ano-fiscal-2009&catid=216&Itemid=100751 &lang=es Las cifras presupuestarias utilizadas aquí se refieren al gasto que fue ejecutado (no sólo presupuestado) ese año. Las cifras incluyen las dos principales fuentes de financiamiento: recursos ordinarios y recursos determinados. Los recursos determinados incluyen tanto el FONCOMUN (que está diseñado con arreglo a una fórmula para asegurar que las zonas más pobres obtengan más en relación con su nivel de necesidad), así como todas las regalías y el canon (ingreso tributario procedente de las industrias extractivas) en cada región. Los montos corresponden al periodo 2009.



Christian Aid/Hannah Richards

Plácida Pariona Llanoy con su rebaño de alpacas. Ella y su esposo han hecho grandes cambios a su vivienda y su fundo después de aprender nuevas habilidades e iniciativas con CEDAP, una contraparte de Christian Aid.

Empleos y salarios

El empleo es un área en la cual Perú tiene un desempeño severamente bajo. En 2009 se documentó que sólo el 8.2 por ciento de la población económicamente activa tenía puestos de trabajo que incluían un contrato de empleo, ingresos superiores al salario mínimo, una semana laboral de menos de 48 horas, seguro de salud y contribuciones jubilatorias.²⁷¹ Las estrategias de creación de empleo y el salario mínimo son cuestiones críticas, y sin embargo a menudo son ignoradas en la esfera de las políticas públicas. Todo intento de aumentar el salario mínimo es particularmente resistido por el sector privado. Hay gran inquietud en la sociedad civil ante el hecho de que las estrategias de reducción de la pobreza se han reducido a debates en torno a programas de asistencia social, mientras que las estrategias para proporcionar empleos bien remunerados, condiciones dignas de trabajo, beneficios a los empleados y seguridad en el empleo son apenas visibles.

Esta ha sido un área difícil por muchos años. Las reformas de los años noventa vieron un cambio significativo en las leyes laborales, en que se consagró en la ley una mayor

flexibilidad (y menos seguridad en el empleo), se eliminó el derecho a sindicalizarse, se congeló el salario mínimo, se implementaron despidos en masa en el sector público y se redujo toda una lista de beneficios de los empleados (por ejemplo, el derecho a vacaciones pagadas y las contribuciones jubilatorias). Prácticas tales como listas negras de dirigentes sindicales u otros trabajadores 'indeseables' todavía prevalecen en algunas industrias (por ejemplo, los sectores textil y agroexportador).²⁷²

Las leyes laborales aplicadas al sector agroexportador dejan mucho que desear. Otras reformas en 2000 disminuyeron las protecciones y beneficios disponibles para los trabajadores; en las plantaciones de espárragos, por ejemplo. Los trabajadores reciben ahora menos paga por horas extraordinarias, salarios que son de hecho inferiores al salario mínimo²⁷³ y menos vacaciones pagadas.²⁷⁴ Esta legislación permanecerá en vigor hasta 2021.

Sin embargo, investigación realizada por Oxfam muestra claramente que la erosión de los salarios de los trabajadores del sector espárragos es un beneficio innecesario para las empresas, y así otra mala elección de política pública. Oxfam examinó la competitividad general de la industria

en los mercados mundiales y encontró que la industria peruana del espárrago es más de dos veces tan productiva como su más cercana competidora.²⁷⁵

Vale también la pena señalar qué está impulsando la reducción de la pobreza en Perú. Ciertamente no es la creación de empleos formales de buena calidad. En 2008, el Banco Mundial documentó que 70 por ciento de la reducción de la pobreza en Perú fue resultado del trabajo en el sector informal.²⁷⁶ El INEI también ha encontrado que las mejoras en la pobreza por ingresos se deben principalmente a las donaciones públicas (transferencias de efectivo), y son mucho menos atribuibles a ingresos por empleo.²⁷⁷

Discriminación racial

Perú es un país extremadamente diverso en lo étnico, en que los pueblos indígenas representan alrededor del 47 por ciento y los afroperuanos comprenden casi el 10 por ciento de la población.²⁷⁸ Sin embargo, es notable que Perú no tenga un fuerte movimiento indígena como los de Bolivia y Ecuador. La pobreza y la exclusión social en el Perú están claramente vinculadas a la discriminación racial, que afecta a estos grupos étnicos y se remonta siglos atrás al pasado colonial del país.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú identificó un alto nivel de discriminación racial como un factor clave que permitió la violencia y los abusos de derechos humanos perpetrados durante el conflicto que duró 20 años (1980-2000).²⁷⁹ Caracterizó esta discriminación como de carácter estructural y de ser una de las causas históricas del conflicto. La comisión también encontró que las diferencias raciales y étnicas fueron invocadas por los perpetradores de la violencia para justificar sus acciones y que los niveles de violencia fueron de lejos los peores en las zonas más pobres.²⁸⁰

La discriminación en Perú es descrita como cotidiana. Como observa el periodista Dan Collyns: *'Los estereotipos raciales son reforzados diariamente en los medios de comunicación. Los tabloides utilizan insinuaciones sexuales crudas para describir a una congresista negra en una forma que no se atreverían a usar para referirse a una miembro blanca del parlamento. Comparan a un futbolista negro con un gorila cuando pierde los estribos en la cancha. Y en horario estelar de televisión de sábado por la noche, el programa de comedia más popular del país abunda con estereotipos raciales con que la audiencia está tan familiarizada que apenas cuestiona lo que está viendo.'*²⁸¹

La organización de derechos civiles afroperuana Lundú hizo campaña para que el canal de televisión Frecuencia Latina retirase uno de tales personajes (el Negro Mama) de un programa. Ganó esta batalla, pero se enfrentó a una contracampaña de injurias realizada en las redes sociales en Internet.²⁸² Al final, el personaje estuvo de vuelta en el aire después de un mes.

Más recientemente, las divisiones basadas en raza y clase volvieron a aparecer durante las elecciones presidenciales de 2011 en una forma particularmente virulenta en sitios de redes sociales. Comentarios abiertamente racistas dirigidos hacia quien sería finalmente el candidato presidencial ganador Ollanta Humala fueron colgados en la Internet y fueron rebatidos por la misma vía a través de una página de Facebook llamada Vergüenza Democrática.²⁸³ En esta página, unas 7,000 personas compartieron sus experiencias de comentarios racistas reales y percibidos que habían encontrado durante la campaña electoral.



Christian Aidi/Paula Plaza

Lidia Rejas lava sus platos y no derrocha agua, que es escasa en la comunidad andina peruana donde vive. Los glaciares - que son la principal fuente de agua de la comunidad para consumo y riego - se están derritiendo como consecuencia del cambio climático

Los efectos de esta discriminación son variados e insidiosos. Ciertamente, incluyen experiencias directas de racismo, como violencia, amenazas e insultos en la calle. La discriminación también se siente claramente en el mercado laboral, donde los salarios para los grupos indígenas y afrodescendientes son alrededor del 40 por ciento menores que los del resto de la población.²⁸⁴ Una encuesta realizada en Perú encontró que al menos la mitad de todos los encuestados perciben que el origen étnico afecta la posibilidad de una persona de obtener empleo.²⁸⁵ Aunque la educación y las calificaciones son vistas como muy importantes, la ‘buena presencia’ de una persona también es citada como clave. Esto se refiere al porte y la forma de expresarse de una persona, pero también, manifiestamente, al color de la piel como criterio.

Quizá lo más preocupante es que años de actitudes racistas en Perú han provocado que los indígenas rechacen su propia identidad, se nieguen a hablar su propio idioma, den la espalda a sus propias culturas e incluso utilicen palabras despectivas contra gente como ellos mismos a medida que se erosiona su autoestima. ‘*A la gente le falta autoestima, respeta a la gente blanca más que a sí misma,*’ dice Wilfredo Ardito, abogado que trabaja con la organización de derechos humanos APRODEH sobre racismo y discriminación.²⁸⁶

Conclusión

No cabe duda de que el mercado ha generado riqueza en Perú, pero ha habido poca distribución socialmente útil de esa riqueza. Si bien ha habido progresos en la pobreza por ingresos y, oficialmente, las mediciones de la desigualdad muestran que la desigualdad se ha reducido, es cuestionable hasta dónde podemos celebrar el éxito, especialmente dado que las brechas socioeconómicas son tan claramente visibles a lo largo de las líneas raciales y la discriminación está muy extendida. Aunque los ingresos de los pobres han aumentado, esto se debe en gran medida a los programas de asistencia social y muy poco tiene que ver con la creación de empleos de calidad o con la generación exitosa de ingresos para los pequeños agricultores.

Vale también la pena recordar que las mediciones de la desigualdad no miden la riqueza adecuadamente. Esto es probable que sea sumamente relevante en el caso de Perú, donde los datos de los hogares utilizados para medir la desigualdad del ingreso no captarán completamente las tendencias de la acumulación de capital en los grupos de ingresos más altos, que han estado beneficiándose enormemente de elevadas rentas como resultado de la bonanza de las materias primas en la última década.

Las mediciones de la desigualdad del ingreso también excluyen los activos inmobiliarios. Este es un problema importante en el caso de Perú, donde las tendencias de concentración de la tierra están tan marcadas. Además, los indicadores de la desigualdad no captan otros aspectos relacionados con la privación y vulnerabilidad de los pobres, al no examinar los aspectos más amplios y multidimensionales de la pobreza. La falta de inversión del Estado en la cobertura de necesidades básicas y la falta de progresos en las áreas sociales son notables y merecen ser resaltadas. Dado el fracaso de las estadísticas de la desigualdad del ingreso para captar todas estas variables y reflejar adecuadamente la naturaleza de las brechas en términos de activos y prestación de servicios, no es de extrañar que grupos de la sociedad civil en Perú sean cada vez más críticos de la interpretación convencional de los indicadores de la pobreza y se refieran a menudo a esta como la ‘década perdida’ en términos sociales.

Sin embargo, el gobierno de Humala ha indicado que tendrá un enfoque diferente, con la inclusión social como su frase mediática clave. El gobierno ya se ha comprometido a acabar con la malnutrición crónica en los niños dentro de cinco años, un objetivo ambicioso pero que hace tiempo ya debió alcanzarse. También ha promulgado una nueva ley que reconoce los derechos de propiedad de la tierra de los pueblos indígenas, incluyendo su derecho a la consulta previa con respecto a proyectos de las industrias extractivas.²⁸⁷ El nuevo gobierno también ha dado señales de que abordará cuestiones de desarrollo rural, especialmente la pequeña agricultura. El potencial para la pequeña agricultura en el creciente mercado interno de Perú y con su creciente clase media urbana es fuerte. Esto junto con la aparición del ‘movimiento gastronómico’ de Perú – con el cual ha habido un resurgimiento en la producción y consumo de alimentos tradicionales – es notable. Si bien existe un reconocimiento general de las oportunidades de mercado, muchos todavía dudan si ello se traducirá en un desarrollo positivo. Pero al menos los pequeños agricultores de Perú son ahora parte del debate.

Ya es hora de inversiones concentradas y masivas en la pequeña agricultura, de enfocarse genuinamente en la creación de empleo (de calidad) y de estrategias de desarrollo territorial mejor pensadas. Todo esto exige un replanteamiento fundamental del modelo económico de Perú, así como reformas presupuestarias y tributarias progresivas y priorizar las inversiones según la necesidad de compensar la arraigada desigualdad entre las regiones. Organizaciones de la sociedad civil en Perú bajo el paraguas del Grupo Nacional de Presupuesto Público, contraparte de Christian Aid, han recomendado una

reforma tributaria para aumentar los niveles de recaudación tributaria al 19.5 por ciento del PIB. Esto va acompañado con llamados a reformas tributarias fundamentales para abordar la naturaleza regresiva del sistema, una revisión de la tributación minera (incluyendo una renegociación de los contratos de estabilidad tributaria) y una reducción de las generosas exenciones de impuestos ofrecidas al sector privado. El grupo ha llamado también a que se aumenten los recursos reservados al gasto social, especialmente para salud y educación, pero también a la inversión en las estrategias de desarrollo económico regional.

La reforma no será fácil, particularmente a la luz de la 'hiperconcentración' de la tierra y del poder económico en las manos de grandes empresas y la élite. Este es un camino extremadamente difícil de alterar; significa confrontar las estructuras de poder y esencialmente cambiar las reglas del juego. Aunque ciertamente hay esperanza y expectativa en la sociedad civil peruana, esto también está teñido del temor a que los progresos sean difíciles, y el cambio radical de la noche a la mañana es altamente improbable, dado el historial de los últimos gobiernos.

DESIGUALDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO



Christian Aldi/Paula Plaza

La laguna de Chibchiri proporciona agua para riego a las comunidades campesinas que viven en el distrito de Paras, Ayacucho, en Perú, donde vive Valerio (foto). Antes, la laguna solía estar llena de agua, pero ahora tiene muy poca, lo cual significa que las comunidades locales están en riesgo de perder sus cultivos y animales.

‘Trabajamos duro en el campo, y basta con una noche de frío intenso para que no veamos más que plantas resecas al día siguiente. Sentimos que la pachamama (madre tierra) está enojada porque estamos destruyendo la naturaleza; el equilibrio se ha roto, y tenemos que arreglar las cosas’

Atencio, madre en una comunidad rural en Perú, cuyos medios de subsistencia han sido afectados por el impacto del cambio climático²⁸⁸

América Latina y el Caribe es una región extraordinariamente compleja y heterogénea en términos de su variedad de ecosistemas. Estas características, junto con sus altos niveles de pobreza y desigualdad, hacen de la región una de las más vulnerables al cambio climático. La región ya está sintiendo los efectos del cambio climático, un fenómeno que trae consigo una significativa desigualdad. Son los países y personas que menos han contribuido al cambio climático los que más sufren su impacto y consecuencias.²⁸⁹ Sin embargo, también resulta cada vez más evidente – a medida que más gente pobre se ve afectada en los países en desarrollo – la probabilidad de que el cambio climático conduzca a profundizar la desigualdad.²⁹⁰ Desafortunadamente, todavía hay sólo un limitado conjunto de estudios examinando esto.

Aunque el cambio climático puede exacerbar la pobreza, también es el caso de que los altos niveles de desigualdad experimentados en toda la región contribuyen a la degradación ambiental. Esto se produce principalmente mediante el uso excesivo de algunos recursos por parte de los ricos (tales como automóviles, aviones, etc.). También se produce debido al uso excesivo de algunos recursos naturales por parte de los pobres (bosques, por ejemplo) como parte de sus estrategias de supervivencia, lo cual también conduce a la destrucción del medio ambiente, aunque raramente en la escala de prácticas comerciales como, por ejemplo, la tala.

El cambio climático aumenta la vulnerabilidad en la medida en que empuja a los pobres más abajo de la línea de la pobreza y pone a los que están justo por encima de esta línea en mucho mayor riesgo de caer debajo de ella. Mientras que los ricos protegen sus activos y así no son vulnerables de la misma manera, los pobres son afectados de manera desproporcionada y por definición les resulta más difícil recuperar medios de subsistencia y activos perdidos que los que tienen más recursos y mayor capital social. Por lo tanto, la tendencia será que las brechas entre ricos y pobres en la región crezcan a medida que los impactos del cambio climático se intensifiquen, a menos que haya una respuesta de política pública eficaz para revertir esto. Esa respuesta debe incluir la adopción de nuevos modelos de desarrollo limpio en toda la región. También es fundamental que esto evite los errores del pasado, incluidos los modelos económicos (como el Consenso de Washington) que están siendo aplicados sin ningún sentido de equidad. Si se quiere que el cambio climático no exacerbe la desigualdad en la región, las nuevas estrategias para un desarrollo limpio deben tener la equidad en su centro.

El impacto del cambio climático sobre la desigualdad

El aumento de los desastres naturales se atribuye generalmente al cambio climático, y las emergencias provocadas por este causan importantes pérdidas a los países de la región.²⁹¹ Tales pérdidas se expresan a menudo en términos macroeconómicos (como porcentaje del PIB, por ejemplo). Sin embargo, lo que es más significativo – y no obstante nunca se documenta – es la forma en que la pérdida de activos se extiende hacia abajo, a los pobres de las comunidades afectadas. Desde la perspectiva de los hogares, se necesita documentar más los choques múltiples contra el bienestar de una persona pobre después de un desastre natural en tres áreas: impacto sobre la integridad física, activos e ingreso de una persona u hogar.²⁹²

Las condiciones meteorológicas extremas pueden causar estragos en las comunidades de pequeños agricultores. Por ejemplo, un intenso veranillo hacia fines de 2011 en Puno, sur de Perú, ocasionó grandes daños a los cultivos de quinua, un alimento básico para los lugareños.²⁹³ El área proyectada para el cultivo para la temporada era de 30,000 hectáreas, pero debido al intenso calor, importantes áreas del cultivo no germinaron completamente. No sólo los cultivos herbáceos se han visto afectados. En la misma zona de Perú, los fenómenos meteorológicos extremos – esta vez una ola de intenso frío – ocasionaron la muerte de alpacas bebés, cuya lana de fina

calidad es un producto muy codiciado. Nevadas de entre 20 y 40 centímetros en las tierras altas contribuyeron directamente a la baja tasa de supervivencia de las alpacas bebés, pues no pudieron pacer.²⁹⁴ La mayoría de familias de las comunidades afectadas crían, en promedio, de 20 a 50 alpacas, pero se temía que estas cifras se redujesen en un 50 por ciento. Tales pérdidas equivalen a una cantidad sustancial de ingresos anuales para estas comunidades, y sin embargo es probable que este impacto pase inadvertido en otros lugares.

En octubre de 2011, Centroamérica, y El Salvador en particular, fue assolada por la Depresión Tropical 12-E, durante la cual cayeron alrededor de 1,500 mm de lluvia en poco más de una semana. Un llamamiento de emergencia de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) reportó que las inundaciones y deslizamientos de tierra consiguientes afectaron gravemente alrededor de 10 por ciento del territorio salvadoreño.²⁹⁵ El Ministerio de Agricultura y Ganadería reportó pérdidas de cultivos de maíz de más de 54 por ciento, y de 33 por ciento en el caso de cultivos de frijol. La producción agrícola se vio afectada en 188 municipios. En la franja costera y las tierras bajas, las familias perdieron 100 por ciento de sus cultivos de subsistencia, así como empleos relacionados con la producción agrícola. Se perdió un 50 por ciento de la producción láctea, y aproximadamente el 80 por ciento de hortalizas se perdieron en Riego de Zapotitlán, una de las principales fuentes de alimentos de la ciudad de San Salvador. Unos 27,000 pequeños pescadores y 40 embarcaciones para la pesca a gran escala fueron directamente afectados, particularmente en cuatro áreas del Bajo Lempa. Este fue un doble golpe, ya que antes de esta emergencia las zonas afectadas tenían algunas de las mayores tasas de malnutrición en el país, especialmente Ahuachapán, donde el 27 por ciento de los niños tienen malnutrición crónica.²⁹⁶

El Caribe también está experimentando condiciones meteorológicas cada vez más severas relacionadas con el aumento de las temperaturas del mar, que se manifiestan en huracanes, ciclones y tifones más violentos.²⁹⁷ Según el Centro de Cambio Climático de la Comunidad del Caribe (CCCCC), los países tienen un motivo real de preocupación, pues *'las amenazas planteadas a las perspectivas de desarrollo de la región son graves y la adaptación²⁹⁸ requerirá una inversión considerable y sostenida de recursos que la región no puede proporcionar por sí misma...'*²⁹⁹ El pequeño tamaño de las islas del Caribe y sus economías, y el grado en que las principales industrias de muchas islas – turismo, pesca y agricultura – dependen directamente de los recursos naturales significa que los desastres naturales y otras amenazas al medio ambiente

pueden ser devastadores para la región. Las consecuencias no sólo se sienten en el medio ambiente; también tienen efectos considerables sobre las economías, los medios de subsistencia y la vida de las personas.³⁰⁰

En una conferencia celebrada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) – titulada Desastres naturales en América Latina: Impactos en el bienestar y soluciones – en Ciudad de México en 2010, una de las presentaciones sobre Perú encontró que la experiencia directa de un desastre natural aumenta la probabilidad de que un hogar no pueda escapar de la pobreza. De hecho, la probabilidad de ser ‘siempre pobre’ es 21 veces la probabilidad de ser ‘nunca pobre’ en el caso de un hogar que experimente un desastre natural.³⁰¹ Esto se debe principalmente al impacto negativo del desastre sobre la actividad agrícola del hogar, que tiene un efecto devastador sobre el nivel y la variabilidad de sus ingresos. Tal impacto hace imperativo que el cambio climático reciba un papel más prominente en el debate sobre desarrollo sostenible. Un punto de partida para esto, y un medio para informar mejor el debate, podría ser el desarrollo de un indicador o un marco para ayudar a establecer vínculos más concretos entre cambio climático y desigualdad.

Los impactos del derretimiento de los glaciares en Perú

Según el Centro Tyndall para la Investigación del Cambio Climático, *Perú está considerado como el tercer país más vulnerable a los efectos del cambio climático [después de Bangladesh y Honduras]*.³⁰² Esto se debe principalmente al impacto del cambio climático sobre el derretimiento de los glaciares en el país. De acuerdo con el *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008*, las crecientes temperaturas del aire son responsables de acelerar la retirada de los glaciares, que son cruciales para liberar lentamente agua.³⁰³ El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) predice que con base en los niveles actuales de emisiones de gases de efecto invernadero, las temperaturas globales promedio subirán de dos a cuatro grados centígrados en las próximas décadas.³⁰⁴ En la Cordillera de los Andes, situada en el ecuador, las temperaturas promedio han aumentado ya en alrededor de un grado centígrado en los últimos 100 años, contribuyendo al derretimiento de los glaciares.³⁰⁵

El impacto del clima sobre el rápido derretimiento de los glaciares tropicales andinos es ahora ampliamente reconocido como amenaza para el desarrollo económico y humano a largo plazo.³⁰⁶ Esto es particularmente evidente en Perú y Bolivia, que juntos dan cabida a más de 90 por ciento de los glaciares tropicales del mundo (Perú tiene más del 71 por ciento de la superficie, y Bolivia alrededor del 20 por ciento).³⁰⁷ En Bolivia, la desaparición del glaciar Chacaltaya, que estaba situado a unos 20 kilómetros de La Paz en la Cordillera Real, se ha convertido en un símbolo de los efectos del cambio climático,³⁰⁸ mientras que según informes, Perú será el más vulnerable de todos los países sudamericanos al estrés hídrico en el futuro.³⁰⁹ Un 70 por ciento de la energía de Perú proviene de la hidroelectricidad, así que una vez que el flujo de los glaciares se vuelva irregular, lo mismo ocurrirá con el suministro de energía.³¹⁰



Un río alimentado por agua glaciar en Paras, Ayacucho, en Perú. Como resultado del cambio climático, los glaciares y las montañas nevadas en Perú se están derritiendo a un ritmo alarmante, amenazando el suministro de agua de miles de personas

El impacto del derretimiento de los glaciares también afectará potencialmente el suministro de agua potable en las grandes ciudades como Lima. En respuesta a esta amenaza, en un Foro Internacional sobre Desalinización del Agua de Mar celebrado en Lima, en marzo de 2008, el ex presidente peruano Alan García anunció planes para comenzar a investigar la desalinización del agua del océano Pacífico.³¹¹ La empresa británica Biwater ha estado vinculada durante varios años a un proyecto de desalinización para abastecer a Lima de agua potable.³¹² Sin embargo, la desalinización sería una respuesta costosa y con un uso altamente intensivo de energía, lo que podría conducir a aumentos sustanciales en las tarifas del agua.³¹³

El derretimiento de los glaciares afectará inevitablemente el desarrollo económico general de Perú. En los últimos años, los sectores que están en auge en la economía peruana han dependido de grandes volúmenes de agua. Por ejemplo, las agroexportaciones no tradicionales como la alcachofa y el espárrago requieren un riego constante, creando una gran demanda en la desértica franja costera, que ya tiene un precario

suministro de agua. Asimismo, las exportaciones mineras, que representan hasta dos tercios de los ingresos por exportación de Perú, requieren un elevado uso de agua para lavar y tratar los minerales.

El impacto del derretimiento de los glaciares también amenazará directamente los medios de subsistencia de miles de pequeños agricultores.³¹⁴ Los más pobres se verán desproporcionadamente afectados por el derretimiento de los glaciares, pues no tienen sistemas de alerta, planes de emergencia, infraestructura o apoyo financiero para hacer frente a los desastres. Además, miles de pequeños agricultores que viven en zonas alimentadas por glaciares son más vulnerables a la mayor probabilidad de desastres naturales debido al retroceso glaciar. El rápido deshielo de los glaciares puede ocasionar el desborde de los ríos o la formación de lagos de agua de deshielo glaciar, que pueden desbordarse repentinamente debido al alto volumen de grandes trozos de hielo que caigan en ellos.³¹⁵ Además, los pequeños agricultores ya están en desventaja en términos de acceso al riego y así llevarán la peor parte de la escasez de agua en el futuro.

Desarrollo con bajas emisiones de carbono en América Latina y el Caribe

Aparte de la mitigación y adaptación a los impactos directos del cambio climático, la región tendrá que reformar sus estrategias económicas y energéticas significativamente para asegurarse de seguir una ruta de desarrollo limpio en el futuro. Esto está convirtiéndose rápidamente en una gran parte de los debates sobre el desarrollo, tanto a nivel mundial como regional. Christian Aid cree que: *'los países desarrollados deben comprometerse a proporcionar financiamiento suficiente a los países en desarrollo que se entregará a través de una ventana dedicada especial del Fondo Verde para el Clima, con gobernabilidad democrática y equitativa, que posibilite... a los países en desarrollo lograr acceso a la energía y el desarrollo sostenible a través de un modelo de desarrollo limpio. Esto debería ser un fondo para el salto tecnológico que permita acceder a energía con bajas emisiones de carbono'*.³¹⁶

Pero el modelo actual de América Latina y el Caribe no está en el camino correcto. Una estrategia económica basada en la extracción de recursos naturales, la expansión de la agroindustria, la minería, el petróleo y el gas y las industrias forestales, y la concentración de la tierra en sectores con toda una serie de impactos ambientales negativos, simplemente no es propicia para el desarrollo económico ambientalmente amigable con bajas emisiones de carbono. Sin embargo, hay indicios de que algunos países se están moviendo en una nueva dirección, sobre todo en el sector energético. República Dominicana es un ejemplo. Hasta la fecha, el país ha dependido de la costosa generación de electricidad a partir del petróleo. Esto, junto con la privatización mal administrada del suministro de electricidad, condujo a una alta frecuencia de apagones, elevados costos de la electricidad y amplias protestas de los consumidores por un mal servicio.³¹⁷ Desde entonces, República Dominicana se ha fijado como objetivo abastecer el 25 por ciento de su consumo de energía con fuentes renovables para el año 2025, un objetivo apoyado por una histórica ley que proporciona incentivos para la rápida inversión en el sector. Tres grandes nuevos parques eólicos estaban programados para iniciar operaciones en 2011 como parte del plan de la Comisión Nacional de Energía para que el país reduzca su dependencia de los combustibles fósiles. En octubre de 2011 se inauguró el primer proyecto de energía eólica a gran escala del país, considerado el más grande hasta ahora en el Caribe.³¹⁸

En Ecuador, entretanto, la Iniciativa Yasuní-ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini) es quizás uno de los enfoques más innovadores y ambiciosos de la región para asegurar un futuro con bajas emisiones de carbono. La idea es que gobiernos, fundaciones y particulares pagarían a Ecuador por mantener bajo suelo las reservas de petróleo probadas en el yacimiento petrolero ITT que se encuentra dentro del Parque Nacional Yasuní, y que parte de los fondos de las 'finanzas para el cambio climático' recaudados iría a pueblos indígenas que viven allí.³¹⁹ Esta área, que cubre una sección de la selva amazónica de Ecuador, es reconocida como una de las regiones con mayor biodiversidad en el mundo. El gobierno de Ecuador estima que no explotar este petróleo evitaría la liberación de unos 400 millones de toneladas de dióxido de carbono a la atmósfera al prevenirse la deforestación de un área importante de la selva. Ecuador, que es altamente dependiente de las exportaciones de petróleo a países como Estados Unidos y China, esperaba recaudar US\$100 millones iniciales para la Iniciativa Yasuní ITT a finales de 2011, hasta llegar a un total de US\$3,600 millones en 2024. El PNUD ha acordado administrar los fondos. Aunque los compromisos tardaron en aparecer,³²⁰ a finales de 2011 la iniciativa sí cumplió con su objetivo inicial de recaudar US\$100 millones antes de fin de año.³²¹

Otras iniciativas de desarrollo con bajas emisiones de carbono que ya se han ensayado en la región incluyen la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2007 de México, que adopta objetivos a largo plazo no vinculantes. En el sector energético, la estrategia apunta a una reducción de 21 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero en los próximos seis años. Brasil está avanzando hacia la independencia energética a través de la expansión de fuentes de energía alternativas como la energía hidroeléctrica, el etanol y el biodiésel (véase recuadro en p60). Las políticas de transporte público ecológico implementadas en Curitiba (Brasil) y Bogotá (Colombia) se están ahora replicando en decenas de ciudades de la región. Argentina está avanzando con la energía renovable en zonas rurales que proporciona electricidad confiable y asequible a las comunidades y tiene un impacto en la productividad y el empleo.

Aun así, el consenso es que el progreso hasta ahora es mínimo, a pesar de más de dos décadas de discusiones destinadas a dar a la eficiencia energética y la energía renovable más prominencia en las políticas energéticas de los países latinoamericanos.³²² El hecho de que estas cuestiones no hayan sido plenamente integradas en las políticas energéticas refleja un fracaso de las políticas públicas y la cooperación internacional para incorporar modalidades sostenibles de desarrollo.³²³

La sostenibilidad de los planes de bajas emisiones de carbono en toda la región también es dependiente de la licencia social (el consentimiento de las comunidades locales, luego de una consulta adecuada). Por ejemplo, hay mucha preocupación entre los habitantes, grupos ambientalistas y ONG locales e internacionales acerca de megaproyectos tales como la represa de Belo Monte en la región amazónica de Brasil. Ellos argumentan que tales proyectos desplazarán a miles de indígenas y dañarán el medio ambiente, mientras que el gobierno brasileño sostiene que estos proyectos son necesarios para abordar las necesidades energéticas del país.³²⁴ Hay ciertamente tensiones y preguntas no resueltas sobre la sostenibilidad de los planes hidroeléctricos de Brasil.

Según un informe de la CEPAL, una serie de factores afectan el desarrollo de la energía renovable y la eficiencia energética en América Latina y el Caribe, incluyendo *'la falta de voluntad política de los gobiernos que, muchas veces, se confunde con el desconocimiento, la ideología, la percepción o la falta de respaldo en la sociedad, y la predominancia de la doctrina económica liberal que entorpece el desarrollo sustentable en el sector energético'* y *'el poder o dominio ejercido sobre el mercado por parte de las empresas de electricidad, gas y petróleo'*.³²⁵

Energía con bajas emisiones de carbono frente a biocombustibles

A medida que se agotan las reservas mundiales de combustibles fósiles, los biocombustibles cada vez más son promovidos por los formuladores de políticas como una alternativa de energía limpia. En cierta medida, ofrecen en efecto una solución más limpia que los combustibles fósiles, pero sin embargo una mayor demanda de biocombustibles está obligando a los países en desarrollo con grandes áreas de tierra a utilizar estas para sembrar cultivos para biocombustibles, como palma aceitera, colza, maíz o soja. En todo el mundo desarrollado, hay un creciente apetito por compensar las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la aplicación de objetivos sobre cuánto combustible para el transporte global debe proceder de fuentes de energía renovable para 2020.³²⁶ Esto ha sido establecido en 10 por ciento, pero implicaría usar 7 por ciento de las tierras cultivables del mundo. Una demanda tan grande de tierra amenazaría – y ya lo está haciendo en muchos países latinoamericanos y caribeños – los derechos de las personas pobres, pues la concentración de la propiedad de la tierra es fundamental para muchos problemas en toda la región, especialmente en Colombia, Brasil, Perú, Bolivia y, cada vez más, también en Centroamérica. Es probable que la producción de biocombustibles agrave aún más los problemas experimentados por las comunidades pobres.

Conclusión

Aunque los avances en materia de energía en la región son irregulares, hay poco de que ser genuinamente optimistas en términos de la transformación a una estrategia de desarrollo económico limpio. Es urgente que haya más debate regional sobre estas cuestiones, especialmente en el contexto de las negociaciones sobre el clima posteriores a Durban y como una característica central de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Rio+20 (CNUDS), prevista para junio de 2012.

Ya parece que hay fragmentación sobre la definición de qué es realmente una economía verde, tanto entre las naciones en desarrollo y las desarrolladas como dentro de los países en desarrollo. Es una fuente de creciente preocupación entre las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe, como lo ilustran las reacciones a la Reunión Preparatoria Regional de Rio+20 para representantes de gobierno, celebrada en Chile en septiembre de 2011. 'La economía verde es el nuevo argumento internacional ambiental, pero se le ha vaciado del concepto de desarrollo sustentable y se le ha dado otro enfoque', dijo Maureen Santos, de la Federación de Organismos de Asistencia Social y Educativa (FASE) de Brasil.³²⁷ Ya hay señales de que el mundo está titubeando antes incluso de que comience el trabajo real.

América Latina y el Caribe es una de las regiones más vulnerables al cambio climático, que ya está afectando a las personas más pobres y vulnerables en toda la región. Esto hace más crucial todavía que el cambio climático forme un lugar cada vez más prominente en el debate sobre desarrollo sostenible. Sin embargo, se necesita más investigación, con base en un marco o indicador específicamente desarrollado, para informar este debate y medir más explícitamente el impacto del cambio climático sobre la desigualdad.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

‘...es difícil la tarea de crear sistemas tributarios más progresivos en América Latina. Sin embargo, es al mismo tiempo indispensable... La desigualdad en América Latina es principalmente el resultado de la concentración del ingreso en las manos de los más ricos. Por tanto, avanzar hacia una mayor equidad requerirá una reducción en el porcentaje de ingresos del decil superior, algo que los servicios sociales por sí solos no harán’³²⁸

Diego Sánchez-Ancochea e Iwan Morgan, Institute for the Study of the Americas

TSin duda, ha habido avances en América Latina y el Caribe, particularmente desde el año 2002. Se trata de un cambio significativo, habida cuenta de los muchos impactos negativos de la adopción generalizada de las políticas neoliberales por la región bajo el Consenso de Washington, y ciertamente hay lecciones que otros pueden aprender de la región. Por ejemplo, el compromiso de aumentar el gasto social, los éxitos en la expansión de la educación primaria, y el avance de Brasil en el salario mínimo y el amplio y bien gestionado programa de transferencias monetarias son todas áreas dignas de nota. Otros avances destacados más recientes son la reformulación del régimen de impuestos sobre los hidrocarburos en Bolivia, que ha proporcionado recursos para nuevos programas de protección social, mientras que las estrategias inusitadas de Ecuador, entre ellas su exitosa cesación del pago de la deuda, emprendida para facilitar más gasto social, así como sus intentos por asegurar financiamiento para el cambio climático a cambio de renunciar a la exploración de petróleo, son también dignas de más atención internacional.

Sin embargo, incluso con progresos, está claro que la desigualdad – y no sólo la desigualdad del ingreso, sino también la exclusión social y la marginación política – está afianzando firmemente la pobreza en la región. Hay amplia evidencia de que los marcados niveles de desigualdad están frenando un mayor progreso, haciendo mucho más difícil la erradicación de la pobreza y negando a los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y ciudadanía.

La discriminación sobre la base de raza y origen étnico es generalizada, y los grupos étnicos son manifiestamente más pobres y excluidos. Una preocupación particular es que encontramos evidencia clara de que esta situación está empeorando, con crecientes brechas entre grupos étnicos y no étnicos en Guatemala, Nicaragua y Perú. La creciente tendencia a la concentración de la tierra, los resultantes conflictos por la tierra y la falta general de avances en los esfuerzos de reforma agraria y regularización de la tenencia de la tierra deben ser una preocupación importante para los

formuladores de las políticas. La tiranía de los promedios está escondiendo el hecho de que en algunos respectos la región está en realidad retrocediendo.

Christian Aid cree firmemente que reducir las desigualdades es una forma efectiva de acelerar la reducción de la pobreza. Por demasiado tiempo, los formuladores de políticas han propagado la idea de que debemos centrarnos principalmente en el crecimiento y ocuparnos de la desigualdad más tarde. Nosotros hemos cuestionado firmemente este punto de vista y la investigación que lo respalda.³²⁹ Más crecimiento no es suficiente. En sociedades altamente desiguales, el crecimiento es una manera ineficiente de ocuparse de la pobreza, precisamente porque requiere aumentos significativos del PIB para sacar a los más pobres de la pobreza. Esto es particularmente importante en el contexto de los límites ambientales del mundo. Este factor adicional – y crucial – nos obliga también a pensar mucho más profundamente en los nuevos modelos económicos que tan desesperadamente necesita la región. Estos nuevos modelos, reclamados tanto en el Norte como en el Sur, deben ser manifiestamente favorables a la igualdad y ecológicamente racionales.

Primero y ante todo, la desigualdad es una cuestión de política pública. Debe ser la cuestión definitoria para los gobiernos de la región, con miras a la cual se diseñen todas las políticas públicas. Las siguientes recomendaciones llaman a una revisión de los sistemas tributarios débiles y regresivos, como la primera prioridad de la región. Esto creará la base para la acción y permitirá la expansión necesaria en el gasto para combatir la pobreza y la desigualdad eficazmente. Se necesita un gasto social mucho mayor (que incorpore además sesgos adecuados de género y origen étnico). Como prioridad, el gasto público debe también orientarse a esquemas de creación de empleo, estrategias de desarrollo económico regional, fondos de cohesión territorial y estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático para proteger a los pobres. Hace mucho también que la región necesita reformar

sus estrategias nacionales de desarrollo económico y examinar qué otros modelos (equitativos y ecológicos) podrían servir mejor a la sociedad. En general, no hay duda de que se dispone de dinero para invertir en estas actividades: hay una enorme riqueza en la región. Y como los sistemas tributarios son tan pobres y tan regresivos, hay un enorme margen de mejora para enfrentar estos desafíos.

Christian Aid cree también que la desigualdad debe enmarcar el diseño del marco posterior a 2015 que suceda a los ODM. Hemos llamado al gobierno del Reino Unido a que trabaje activamente con las agencias de la ONU para asegurar que la desigualdad – incluyendo la desigualdad de género – esté en el centro del marco global posterior a 2015.³³⁰ Esta es una cuestión de importancia crucial para los gobiernos de América Latina y el Caribe, y estos deben sumar su apoyo a este llamado.

Impuestos

Los gobiernos de América Latina y el Caribe deben actuar para utilizar el sistema tributario para abordar frontalmente la concentración de la riqueza y posibilitar que la región financie su desarrollo integralmente. Las medidas deben incluir:

- aumento de la recaudación tributaria, basado en particular en una revisión integral de la política de impuestos sobre los ingresos y la propiedad
- publicar todas las exenciones tributarias y trabajar hacia la eliminación de exenciones e incentivos discrecionales
- cooperación regional para trabajar por la armonización tributaria en un esfuerzo por frenar la competencia tributaria y la ‘carrera hacia el fondo’
- lucha contra la elusión y evasión tributaria dentro de los países mediante mayor inversión en la administración tributaria, incluyendo el registro de los ciudadanos con números de identificación de contribuyentes
- lucha contra la evasión tributaria transfronteriza mediante la elaboración de un marco regional para el intercambio automático de información tributaria, impulsando activamente en las esferas internacionales una ofensiva contra el secreto financiero y los paraísos fiscales, y llamando a la aplicación de medidas de transparencia empresarial tales como información desagregada país por país.

Presupuesto

Los gobiernos de América Latina y el Caribe deben aumentar el gasto social para permitir la expansión de programas y servicios sociales vitales. Las medidas deben incluir:

- repriorización y reprogramación del gasto social para que refleje claramente las preocupaciones de equidad, incluyendo compromisos para trabajar por la prestación de servicios sociales universales
- el compromiso de proporcionar un sistema educativo de alta calidad, financiado con fondos públicos, incluyendo medidas para abordar el tan descuidado sistema de educación secundaria pública en la región
- educación preescolar financiada públicamente
- un programa completo de transferencias monetarias para asegurar que las familias pobres puedan acceder a todas las etapas de la educación, desde la preescolar y luego a la primaria, hasta la finalización de la educación secundaria completa como mínimo.

Estrategia económica

Los gobiernos de América Latina y el Caribe deben abordar con urgencia la necesidad que tiene la región de nuevos modelos de desarrollo económico ‘postextractivos’. Las medidas deben incluir:

- adoptar la creación de empleo como el principal indicador de progreso y particularmente dar prioridad a la creación de empleo en sectores de alta productividad y alta intensidad de mano de obra
- repriorizar el apoyo a las MIPYME en el resto de la economía y actualizar y mejorar las competencias en los sectores de alta intensidad de mano de obra y baja productividad
- financiar estrategias de desempleo juvenil, incluyendo capacitación técnica y programas de aprendices para jóvenes, especialmente en las regiones menos favorecidas
- reformular las políticas de salario mínimo, poniendo los salarios mínimos al nivel de la canasta familiar debienes esenciales
- reconocer la importancia de las actividades sindicales, los convenios de negociación colectiva y la protección eficaz de la libertad de asociación, incluyendo medidas urgentes para proteger de la violencia a los activistas sindicales.

Tierra

Los gobiernos de América Latina y el Caribe deben abordar urgentemente la cuestión de la tierra, especialmente en países donde los conflictos por la tierra están creciendo. Las medidas deben incluir:

- esfuerzos para revertir la tendencia a la concentración de la tierra mediante la promoción de la titulación de la tierra de las comunidades pobres rurales, estrategias de desarrollo rural productivo y limitaciones en el otorgamiento de concesiones de tierras a los sectores extractivos y otros
- repriorización del apoyo al desarrollo de los mercados internos y un conjunto coherente e integral de medidas de apoyo al desarrollo de la pequeña agricultura
- acciones urgentes para abordar los conflictos por la tierra, incluyendo esfuerzos para proteger de daños a las comunidades
- plena aplicación del Convenio 169 de la OIT para garantizar que la consulta libre, previa e informada y el consentimiento de las comunidades indígenas y afrodescendientes estén garantizados antes de que se otorguen concesiones y se cambie el uso de la tierra
- un compromiso para acelerar las reformas agrarias y los esfuerzos de regularización de la tenencia de la tierra, incluyendo tanto los presupuestos necesarios como un compromiso político claro para sacar adelante estas medidas.
- medidas urgentes para abordar los niveles inaceptablemente altos de malnutrición crónica entre los niños de los grupos étnicos, que deben ser una prioridad nacional en Guatemala, Perú, Honduras y Bolivia
- la creación de estrategias de desarrollo económico territorial en beneficio de las regiones más pobres y las poblaciones más discriminadas. Como mínimo, estas deben incluir capacitación laboral, apoyo a las MIPYME y programas de desarrollo agrícola
- esfuerzos legislativos así como estrategias prácticas de supervisión en los ministerios de trabajo para erradicar la discriminación salarial que afecta a los grupos étnicos.

Género

Todas las estrategias nacionales de desarrollo en América Latina y el Caribe deben reconocer y atender las necesidades de desarrollo diferentes de mujeres, niñas, hombres y niños, y tomar medidas concretas para incluir:

- la correcta aplicación de las cuotas para promover la participación de las mujeres en la política
- esfuerzos legislativos así como estrategias prácticas de supervisión en los ministerios de trabajo para erradicar la discriminación salarial contra las mujeres y garantizar una protección adecuada para las mujeres en el lugar de trabajo
- cuidado infantil financiado públicamente para permitir que las mujeres pobres trabajen
- la adopción de un enfoque de presupuestación con enfoque de género a nivel nacional y regional para asegurar que el género sea sistemáticamente tomado en cuenta
- políticas de tributación con enfoque de género
- nuevas estrategias para combinar los programas de transferencias monetarias condicionadas con apoyo productivo a las mujeres para que ingresen al mundo laboral o generen ingresos a través del autoempleo
- iniciativas financiadas públicamente para alentar el cambio de actitudes y comportamientos en relación con las normas sociales que refuerzan las desigualdades de género.
- la creación de fondos de cohesión territorial para asegurar que las regiones más pobres –y las comunidades étnicas que viven en ellas– obtengan el mucho mayor apoyo que necesitan
- un esfuerzo concertado para ampliar los programas de asistencia social encaminados a abordar la pobreza y la desigualdad de los grupos étnicos
- una repriorización del gasto en servicios básicos para dar mayor prioridad a áreas donde viven grupos étnicos, incluyendo esfuerzos mucho más intensos para prestar los servicios necesarios adaptados a sus necesidades (por ejemplo, educación bilingüe y servicios de salud adecuados)

Cambio climático

Los gobiernos de América Latina y el Caribe deben responder urgentemente a los desafíos presentados por el cambio climático. Las medidas deben incluir:

- reformular urgentemente las estrategias de desarrollo económico en su totalidad para que tomen en cuenta la igualdad, el imperativo de un futuro con bajas emisiones de carbono y el acceso a la energía sostenible para todos
- tomar la iniciativa en los debates a nivel internacional sobre una economía verde y equitativa
- medidas urgentes para centrarse en los pobres dentro de cada país, que son particularmente vulnerables al cambio climático y necesitan apoyo desesperadamente para adaptar sus medios de subsistencia y reducir su vulnerabilidad a fenómenos meteorológicos extremos y pérdida de medios de subsistencia
- incidir en el marco global que suceda a los ODM posteriores a 2015 y elaborar indicadores de sostenibilidad que puedan dar seguimiento al cambio climático y la desigualdad conjuntamente.

Métodos y medidas

Los gobiernos de América Latina y el Caribe deben adoptar mecanismos que aseguren que el abordaje de la desigualdad impulse las políticas públicas en la región. Las medidas deben incluir:

- adaptar medidas sobre la desigualdad del ingreso para incluir la propiedad y otros activos
- ampliar los índices de desigualdad plenamente para tomar en cuenta las necesidades básicas insatisfechas
- mejorar la recolección de datos y las encuestas de hogares, asegurando el desagregado de las estadísticas según género, origen étnico y territorios
- crear registros públicos (por nombre o anónimamente) de los impuestos sobre la renta personal para posibilitar nuevas investigaciones sobre cuántos ingresos tienen los grupos más ricos y cuánto están contribuyendo a través de la tributación.

NOTAS

- 1** Frase usada por el PNUD en su Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, 2010, y la razón principal para desarrollar su método alternativo para calcular el IDH, que refleje la desigualdad profunda que hay en su seno.
- 2** CEPAL, La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir, 2010, p13.
- 3** Dolf te Lintelo, Summary: Inequality and Social Justice Roundtable Consultation, MDG-F y DS, septiembre de 2011.
- 4** George Monbiot, '“El 1 por ciento son los mejores destructores de riqueza que el mundo ha visto jamás’, The Guardian, 7 de noviembre de 2011.
- 5** MDG-F y IDS, Can the MDGs Provide a Pathway to Social Justice? The Challenges of Intersecting Inequality, 2010.
- 6** Andy Sumner, Global Poverty and the New Bottom Billion: Three-Quarters of the World’s Poor Live in Middle-Income Countries, IDS, 2010.
- 7** El Consenso de Washington puso énfasis en el libre comercio sin trabas, la liberalización financiera, la desregulación y la privatización.
- 8** Véase nota 2. Gasparini y Lustig coinciden en que el coeficiente de Gini aumentó en la mayoría de países durante los años ochenta. Véase también L. Gasparini y Lustig N., The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America, CEDLAS, Documento de Trabajo Nro. 118, mayo de 2011.
- 9** CEPAL, Panorama social de América Latina 2011, Documento informativo, 2011. Téngase en cuenta que esta cifra abarca 18 países de América Latina (incluyendo República Dominicana), así como la incorporación de Haití.
- 10** L. Alvarez y V. Gudiel, 'La pobreza suma 1.2 millones más', El Periódico, 16 de noviembre de 2011.
- 11** Mark Weisbrot, 'Jamaica remains buried under a mountain of debt, despite restructuring', The Guardian, 22 de julio de 2011.
- 12** Luis López Calva y Nora Lustig, Declining Latin America Inequality: Market Forces or State Action, 6 de junio de 2010.
- 13** CEBRAP, The Real Brazil: The Inequality behind the Statistics, 2012 (pendiente de publicación).
- 14** L. Gasparini y N. Lustig, The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America, CEDLAS, Documento de Trabajo Nro. 118, mayo de 2011.
- 15** Véanse Giovanni Andrea Cornia, Income Distribution under Latin America’s New Left Regimes, Journal of Human Development and Capabilities, Vol. 11, No. 1, febrero de 2010, y Luis López Calva y Nora Lustig, Declining Latin America Inequality: Market Forces or State Action, 6 de junio de 2010.
- 16** Giovanni Andrea Cornia, Income Distribution under Latin America’s New Left Regimes, Journal of Human Development and Capabilities, Vol. 11, No. 1, febrero de 2010.
- 17** Véase nota 14.
- 18** Véase nota 16.
- 19** Véase PNUD, Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, 2010. Nota explicativa sobre las fuentes. Existen diferencias con esta lista si se compara con otras tablas de dicho documento. Esto se relaciona con los años reportados para los datos y las fuentes. La mayoría de las mediciones citadas aquí son de 2006.
- 20** CEPAL, Panorama social de América Latina 2010. Documento informativo, 2010.
- 21** Véase nota 2.
- 22** Véase nota 20. Esto se basa en datos de 2006, que fueron los más recientes disponibles.
- 23** Véase nota 2.
- 24** Bolivia Information Forum Bulletin, No. 20, agosto de 2011.
- 25** Véase nota 19, p57.
- 26** Véase nota 16.
- 27** Véase nota 12.
- 28** Véase nota 2.
- 29** *Ibid.*
- 30** CSI, Informe Anual sobre las Violaciones de los Derechos Sindicales, 2011. Hubo 10 asesinatos en Guatemala. También fueron asesinados sindicalistas en Brasil, El Salvador y Honduras.
- 31** Banana Link, Banana Trade News Bulletin, Issue 47, mayo de 2011.
- 32** Entrevista con Alistair Smith, director, Banana Link, 1 de agosto de 2011.
- 33** Véase nota 2.
- 34** *Ibid.*
- 35** Las áreas clave son ingresos, asistencia escolar, nivel educativo del jefe de familia, acceso a alcantarillado y saneamiento, acceso al agua y a vivienda que cumple con estándares mínimos de calidad.
- 36** Véase nota 19.
- 37** Véase nota 2.
- 38** *Ibid.*
- 39** INESC, Reforma Tributaria desmonta o financiamiento das políticas sociais, Nota técnica, 2008.
- 40** CDES, Indicadores de Equidades do Sistema Tributário Nacional, Brasília, 2009.
- 41** Véase nota 20.
- 42** CEPAL, Panorama social de América Latina 2009, Documento informativo, 2009.
- 43** FMI, Country Report No. 10/263, agosto de 2010.
- 44** Véase nota 42.
- 45** Véase nota 2.
- 46** Véase nota 42.
- 47** Véase nota 2, y D. Sanchez-Ancochea e I. Morgan, The Political Economy of the Budget in the Americas, Institute for the Study of the Americas, 2009.
- 48** D. Sanchez-Ancochea e I. Morgan, The Political Economy of the Budget in the Americas, Institute for the Study of the Americas, 2009.
- 49** Juan Carlos Gómez Sabaini, La Situación Tributaria en América Latina: Análisis y Recomendaciones, presentación del seminario de la Alianza por la Reforma Tributaria en Managua, Nicaragua, julio de 2011.
- 50** Adolfo Acevedo, Hacia un Sistema Tributaria con Mayor Justicia y Equidad, Nicaragua, 2011.
- 51** Véase nota 49.
- 52** Véase nota 48.
- 53** INESC, Reforma Tributaria desmonta o financiamiento das políticas sociais, Nota técnica, 2009.
- 54** Véase nota 2.
- 55** Véase nota 48.
- 56** Véase nota 49.
- 57** Nelson Suárez, Impuestos y Evasión Fiscal en República Dominicana, Centro de Estudios Sociales, P. Juan Montalvo S.J., 2010.
- 58** Observatorio de Políticas Sociales, Una Década de Inversión Presupuestaria, Informe Especial, Boletines 16/17, República Dominicana, diciembre de 2010 y febrero de 2011.
- 59** Véase nota 40.
- 60** Véase nota 48.
- 61** Juan Pablo Jiménez, Juan Carlos Sabaini y Andrea Podestá, Evasión y Equidad en América Latina, CEPAL, enero de 2010.
- 62** Véase nota 48. Véase también p21 de capítulo 'Public budgets and income inequality in Latin America: a comparative perspective'.
- 63** Véase nota 19.
- 64** Véase nota 2.
- 65** Véase nota 20.
- 66** Véase nota 58.
- 67** Entrevista realizada por Susan Barry, Christian Aid, 3 de noviembre de 2011, Santo Domingo.
- 68** *Ibid.*
- 69** Véase nota 20.
- 70** Véase nota 19.
- 71** Véase nota 11.

72 Véase nota 20, p29.

73 Gideon Long, 'Chile student protests point to deep discontent', BBC News, 11 de agosto de 2011. Véase bbc.co.uk/news/world-latin-america-14487555

74 Véase nota 19.

75 M. Busso, M. Cicowicz y L. Gasparini, *Ethnicity and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean*, CEDLAS, 2005.

76 *Ibid.* Este estudio examinó 15 países de América Latina y el Caribe: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Surinam.

77 Véase nota 75.

78 International Work Group for Indigenous Affairs, *The Indigenous World 2011*, Copenhagen, 2011.

79 *Ibid.*

80 Con base en estadísticas de Encovi a partir de encuestas de hogar en 2000 y 2006. Presentado en ICEFI y CESR, ¿Derechos o privilegios? El compromiso fiscal con la salud, la educación y la alimentación en Guatemala, 2009.

81 Se ofrecen exenciones tributarias en los subsectores de café y azúcar, maquiladoras, turismo, minería, energía y telecomunicaciones.

82 CACIF (Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras) es el órgano de coordinación que reúne a todos los principales sectores empresariales de Guatemala.

83 ICEFI y CESR, ¿Derechos o privilegios? El compromiso fiscal con la salud, la educación y la alimentación en Guatemala, 2009.

84 Esto lo situó junto a Yemen, Timor Oriental, Nepal y Burundi.

85 Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI), 2008/09. Véanse estadísticas de malnutrición crónica. Las cifras citadas aquí se refieren al estándar del NCHS, no al estándar de la OMS.

86 Todos los datos de este párrafo están tomados del informe señalado en la nota 83.

87 Banco Mundial, Guatemala: Evaluación de la Pobreza, Informe No 43920-GT, 18 de marzo de 2009.

88 Véase nota 83. La cifra de niñas no indígenas en zonas rurales es 36 por ciento.

89 *Ibid.*

90 Barbara Schieber, 'Guatemala: 60 per cent of workers earn less than minimum wage', Guatemala Times, 16 de noviembre de 2011.

91 Véase nota 14.

92 Véase nota 3. Los otros países en desarrollo que según los investigadores están haciendo avances son Malasia, Tailandia, México, Malawi, Chile y Argentina, así como un puñado de países desarrollados.

93 Véase nota 14.

94 *Ibid.*

95 Joe Leahy, '2010 census shows Brazil's inequalities remain', Financial Times, 17 de noviembre de 2011.

96 Observatorio quilombola, koinonia.org.br/oq

97 'Brazil: Quilombo communities fight exclusion', Upside Down World, Covering Activism in Latin America, <http://upsidedownworld.org/main/brazil-archives-63/875-brazil-quilombo-communities-fightexclusion>

98 Véase nota 78.

99 Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Chamada Nutricional Quilombola 2006 – Resumo Executivo, Brasília, mayo de 2007:7.

100 UNICEF, Situação da Infância e da Adolescência Brasileira 2009 – O Direito de Aprender: Potencializar avanços e reduzir desigualdades, Brasília, 2009.

101 Christian Aid en Brasil, christianaid.org.uk/whatwedo/theamericas/brazil.aspx

102 *Ibid.*

103 Comissão Pró-Índio de São Paulo: cpisp.org.br/terras

104 Mara Vanessa Fonseca Dutra y Lúcia M. M. de Andrade, Quilombola Rights: A Study of the Impact of Ecumenical Cooperation, Christian Aid y EED, 2012 (pendiente de publicación).

105 'Brazil indigenous Guaraní leader Nisio Gomes killed', BBC News, 19 de noviembre de 2011.

106 La diferencia entre el número de comunidades (185) y de tierras (104) se debe a casos en que más de una comunidad vive en el mismo territorio titulado. Véase nota 103.

107 Véase nota 103.

108 Comissão Pró-Índio de São Paulo, Terras Quilombolas – Balanço 2009, São Paulo, 2010.

109 Véase nota 104.

110 *Ibid.*

111 Combate ao Racismo Ambiental, racismoambiental.net.br

112 En artículos con títulos como 'Quilombolas reales frente a supuestos quilombolas' y '¿Es o no es un quilombola?' y en canales de noticias de TV como Noticias Nacionales de la Red Globo. Una contraparte de Christian Aid, Koinonia, mantiene un Observatorio Quilombola, que registró más de 60 informes de este tipo que estaban presentando información errónea con poco respeto por la imparcialidad periodística. Véase: koinonia.org.br/oq/

113 Véase nota 78.

114 Véase nota 105.

115 Ministra Maria do Rosario Nunes citada en BBC News, *Ibid.*

116 Véase nota 104.

117 Bolivia Information Forum, boliviainfoforum.org.uk/documents/114824583_BIF%20Bulletin%201.pdf(consultado el 21 de octubre de 2011).

118 Bolivia Information Forum, boliviainfoforum.org.uk/news-detail.asp?id=97#judicial

119 Bolivia Information Forum Bulletin, No. 12, abril de 2009 (consultado el 24 de octubre de 2011), boliviainfoforum.org.uk

120 Específicamente el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas.

121 'Morales signs new law forbidding construction of Amazon road', BBC News, bbc.co.uk/news/world-latin-america-15445538

122 Bolivia Diary, <http://boliviadiary.wordpress.com/2011/09/26/news-bolivian-police-intervene-inindigenous-tipnis-march/>

123 Anthony Bebbington, *The New Extraction: Rewriting the Political Ecology of the Andes*, NACLA Report on the Americas, septiembre/octubre de 2009.

124 M Cunningham Kain, Anotaciones Sobre el Racismo por Razones Étnicas en Nicaragua, Diakonia y CADP, noviembre de 2006.

125 Maritza Delgado, Desigualdades Sociodemográficas en Nicaragua: Tendencias, Relevancia y Políticas Pertinentes, CELADE/CEPAL, octubre de 2007.

126 Hay tres grupos principales de población en la región de la costa del Caribe de Nicaragua. Estos son los grupos afrodescendientes (garífuna y kriol), que tienen números más pequeños, los grupos indígenas conformados por los miskitos, ramas y mayagnas, y el grupo mestizo, que es un grupo grande conformado por personas no pertenecientes a los dos primeros grupos, pero nacidas en la región.

127 Véase nota 125.

128 Véase nota 124 y Marcos Membreño Idiáquez, 'Indígenas del Pacífico: ignorados pero vivos', Revista Envío, No. 131, octubre de 1992, envio.org.ni/articulo/746

- 129** Véase nota 124.
- 130** *Ibid.*
- 131** Véase nota 125.
- 132** Véase nota 124.
- 133** Véase nota 125.
- 134** IEEPP, Presupuesto General de la República 2010, Presupuesto Ciudadano, Año 4, Número 1, febrero de 2010.
- 135** Esto fue documentado en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD en 2005.
- 136** PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2005: Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe, 2005.
- 137** Los valores de exportación de 2005 muestran US\$104.2 millones para productos marinos, con US\$57 millones para la costa del Caribe, US\$ 46.1 millones para el Pacífico y US\$1 millón para las aguas continentales, scribd.com/doc/51853661/Estructura-Productiva-Nicaragua
- 138** IEEPP, Las Voces de 'Hambre Cero', octubre de 2009.
- 139** *Ibid.*
- 140** Annual Report 2011, Amnesty International, amnesty.org/en/region/dominican-republic/report-2011#section-39-4
- 141** Washington Conference and Inter-American Commission on Human Rights to Focus on Dominican Republic Denationalization Policy, Church World Service, churchworldservice.org/site/News2?page=NewsArticle&id=13223
- 142** *Ibid.*
- 143** Examen Periódico Universal – República Dominicana, Informe del Consejo de Derechos Humanos en su 13^{er} periodo de sesiones, 8 de febrero de 2011, p130.
- 144** ONU Mujeres, El progreso de las mujeres en el mundo: En busca de la justicia, 2011, p3.
- 145** ONU Mujeres, Informe anual 2010-2011, 2011.
- 146** Percepcoes Sobre a Violencia Domestica Contra a Mulher No Brasil, Instituto Avon/IPSOS, 2011, institutoavon.org.br/wpcontent/themes/institutoavon/pdf/iavon_0109_pesq_portuga_vd2010_03_vl_bx.pdf
- 147** Conferencia de la CEPAL, '¿Qué Estado para qué igualdad?', presentación de Alicia Bárcena, 2010.
- 148** Véase nota 144.
- 149** Social Watch, Time for a New Deal after the Fall, 2010.
- 150** PNUD, Thematic Paper on MDG 3 Promote Gender Quality and Empower Women, 2010.
- 151** Véase nota 144.
- 152** Véase nota 150.
- 153** *Ibid.*
- 154** Véase nota 149.
- 155** Véase nota 147.
- 156** Véase nota 150.
- 157** Véase nota 144.
- 158** Naciones Unidas, Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo, 2009.
- 159** Véase nota 144.
- 160** Véase nota 158, y nota 150.
- 161** Véase nota 2.
- 162** Véase nota 19.
- 163** Cristiane Soares, 'A distribuição do tempo dedicado aos afazeres domésticos entre homens e mulheres no âmbito da família', 2008, http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_978.pdf
- 164** Véase nota 2.
- 165** *Ibid.*
- 166** *Ibid.*
- 167** Véase nota 149.
- 168** Véase nota 2.
- 169** Véase nota 149.
- 170** ONU Mujeres, sitio web: unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics/facts_figures.php#13
- 171** Colectiva de Mujeres Hondureñas (CODEMUH), <http://codemuh.net/>
- 172** 'CODEMUH: Women's Resistance in Honduras', Upside Down World, Covering Activism in Latin America, <http://upside-down-world.org/main/honduras-archives-46/2963-codemuh-womens-resistance-inhonduras>
- 173** Véase nota 144.
- 174** Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar de Bolivia, fenatrahob.org/index.php?page=norma&cont=ley-tra-hog
- 175** Corporación Cactus, La Realidad Bajo los Invernaderos. Informe de Floricultura Colombiana, 2011.
- 176** Véase nota 158.
- 177** *Ibid.*
- 178** *Ibid.*
- 179** Sempreviva Organização Feminista, sof.org.br/
- 180** Véase nota 158.
- 181** Christian Aid, Death and Taxes: the True Toll of Tax Dodging, 2008, p43.
- 182** Christian Aid Perú, informe de monitoreo interno, 2011.
- 183** Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú, www.inei.gob.pe
- 184** UNICEF, Primera Evaluación del Estado de Salud y Nutrición de los Niños Menores de 3 Años de los Módulos de Protección Integral de la Zona de Emergencia Ica, Perú, 2009.
- 185** Véase nota 2.
- 186** Véase nota 158.
- 187** Maxine Molyneux y Marilyn Thomson, 'Cash transfers, gender equity and women's empowerment in Peru, Ecuador and Bolivia', *Gender & Development*, 19:2, 2011, pp195-212.
- 188** Véase nota 158.
- 189** Véase nota 187.
- 190** One World Action, Just Budgets, 2009.
- 191** Florence Raes, What can we expect from gender sensitive budgets? Strategies in Brazil and in Chile in a comparative perspective, 2006.
- 192** ONU Mujeres, sitio web: genderbudgets.org/index.php?option=com_joomdoc&task=cat_view&gid=177&Itemid=189
- 193** Véase nota 145.
- 194** *Ibid.*
- 195** Banco Interamericano de Desarrollo, <http://iadb.org/es/temas/genero-y-diversidad/genero-y-el-banco-interamericano-de-desarrollo,1926.html>
- 196** Véase nota 149.
- 197** CAFOD, Christian Aid, Progressio, Tearfund, Building Back Better: An Imperative for Haiti, Parliamentary Briefing Paper, enero de 2011, p2.
- 198** *Ibid.*
- 199** *Ibid.*
- 200** Amnesty International Media Briefing, amnesty.org/en/library/asset/AMR23/028/2011/en/3dce94b0-1b80-4479-a79fd863ced0e543/amr230282011en.pdf
- 201** 'This is what we demand. Justice!' Impunity for Sexual Violence against Women in Colombia's Armed Conflict, Amnistía Internacional, 2011.
- 202** European Parliament Policy Briefing, Femicide in Mexico and Central America, septiembre de 2011.
- 203** *Ibid.*
- 204** 'Honduran police turn a blind eye to soaring number of "femicides"', *The Guardian*, guardian.co.uk/world/2011/may/29/honduras-blindeye-femicides
- 205** Marina Prieto Carrón, No More Killings! Women Respond to Femicides in Central America, 2007.
- 206** *Ibid.*
- 207** Véase nota 204.
- 208** Véase nota 48.

- 209** Entrevista con Martín Rodríguez Pellecer el 14 de noviembre de 2011.
- 210** Nuestra Democracia, PNUD y OEA, 2010, p22, nuestrademocracia.org/pdf/nuestra_democracia.pdf (consultado el 2 de agosto de 2011).
- 211** E Gutierrez, *Introducing Political Settlements*, Christian Aid Occasional Paper Number 4, marzo de 2011.
- 212** Para obtener más información sobre este debate, véase Saturnino M. Borrás, 'Questioning market-led agrarian reform: case studies of Brazil, Colombia and South Africa', in *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, No. 3, julio de 2003.
- 213** Véase nota 211.
- 214** Governance and Social Development Resource Centre, <http://www.gsdr.org/go/topicguides/measuring-results/applyingmande-tools#indicators> (consultado el 31 de agosto de 2011).
- 215** Transparencia Internacional, *transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi* (consultado el 31 de agosto de 2011).
- 216** 'Traditionally powerful families and drug traffickers have enormous political influence in Honduras today, according to analysts', IPS, <http://ipsnews.net/print.asp?idnews=35869>
- 217** Mundo Cultural Hispano, mundoculturalhispano.com/spip.php?article5500 Honduras en lucha! blog, <http://hondurasenlucha.blogspot.com/2009/08/conozca-las-diezfamilias-que.html> (consultado el 16 de agosto de 2011 – ya no está disponible en el sitio web El Libertador).
- 218** Véase nota 216.
- 219** Ibíd.
- 220** Honduras: Derechos humanos y golpe de Estado, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, <http://www.cidh.org/countryrep/Honduras09sp/Cap.1.htm>
- 221** Informe 2009 Amnistía Internacional, El estado de los derechos humanos en el mundo, <http://report2009.amnesty.org/es/regions/americas/honduras>
- 222** Peter J Meyer, Honduras-U.S. Relations, <http://fpc.state.gov/documents/organization/128853.pdf>, p3 (consultado el 4 de noviembre de 2011).
- 223** Véase nota 220.
- 224** Honduras After the Coup: Ongoing Violence, Intimidation, and Impunity in Honduras, Human Rights Watch, hrw.org/sites/default/files/reports/honduras1210webwcover_0.pdf
- 225** Ibíd.
- 226** 'Human rights situation in the Bajo Aguán, Honduras', The Human Rights Brief, <http://hrbrief.org/2011/10/human-rights-situation-in-the-bajo-aguan-honduras/>
- 227** Honduras: Human Rights Violations in Bajo Aguán, International Fact Finding Mission Report, julio de 2011, fian.org/resources/documents/others/honduras-human-rightsviolations-in-bajo-aguan/pdf (consultado el 1 de noviembre de 2011)
- 228** 'IACHR brings its 143rd regular session to a close', Organization of American States, [cidh.oas.org/Comunicados/English/2011/117-11eng.htm](http://www.oas.org/Comunicados/English/2011/117-11eng.htm) (consultado el 12 de enero de 2012). Versión en español: 'CIDH culmina el 143° período ordinario de sesiones', Organización de Estados Americanos, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2011/117.asp>
- 229** 'EDF Trading quits Honduras biogas project', Reuters, reuters.com/article/2011/04/14/us-cdm-edfidUSTRE73D4P620110414 'German bank won't lend to CO2 project, CDM Watch says', Bloomberg, bloomberg.com/news/2011-04-18/german-bank-wont-lend-to-honduran-co2-project-cdmwatch-says.html
- 230** Universidad de Vanderbilt, vanderbilt.edu/lapop/about.php
- 231** 'The Latinobarómetro poll', The Economist, economist.com/node/21534798 (consultado el 29 octubre de 2011).
- 232** Oxfam, Informe Perú 2010-2011: Pobreza, Desigualdad y Desarrollo en el Perú, julio de 2011.
- 233** La Revista Agraria 135, noviembre de 2011, larevistaagraria.org/sites/default/files/revista/LRA135/La%20actualidad%20de%20un%20viejo%20proyecto%20de%20la%20ley%20de%20reforma%20agraria.pdf (consultado el 13 de enero de 2012).
- 234** Véase nota 209.
- 235** Grupo Nacional de Presupuesto Público, La Verdad sobre el Presupuesto Público, Cartilla Informativa, 2009.
- 236** Desco, Perú Hoy: El Quinquenio Perdido. Crecimiento con Exclusión, 2011.
- 237** Ibíd.
- 238** Véase nota 183.
- 239** Ibíd.
- 240** Apurímac, Huánuco, Ayacucho, Puno y Amazonas. Ibíd.
- 241** Grupo Nacional de Presupuesto Público, Reforma Tributaria para el Desarrollo con Equidad: una Propuesta desde la Sociedad Civil para el Quinquenio 2011-2016, abril de 2011 (borrador).
- 242** Véase nota 236.
- 243** Véase nota 241.
- 244** Ibíd.
- 245** Grupo Nacional de Presupuesto Público, La Verdad sobre el Presupuesto Público, Cartilla Informativa, 2009.
- 246** Amnistía Internacional, Fatal Flaws: Barriers to Maternal Health in Peru, 2009.
- 247** 'Can Peru's new government continue to make progress on child nutrition?', The Guardian, 27 de septiembre de 2011.
- 248** Cifras de 2010 (1º trimestre) del INEI presentadas en: 'Promesas bajo la lupa. Una mirada crítica a las propuestas electorales para el sector agrario', La Revista Agraria, No. 126, febrero de 2011.
- 249** Ibíd.
- 250** Véase nota 247.
- 251** En 2007 Perú gastó sólo 0.76 por ciento de su PIB en protección social (excluidas las pensiones) en comparación con el 1.3 por ciento para América Latina y el Caribe. Véase Rosana Vargas Valente, Gendered Risk, Poverty and Vulnerability in Peru: A Case Study of the Juntos Programme, ODI, octubre de 2010.
- 252** US\$1 = 2.64 nuevos soles (noviembre de 2011).
- 253** El 20 por ciento del presupuesto se gasta en costos de administración. Véase nota 251.
- 254** Véase nota 236, y REMURPE, 'Para una descentralización efectiva', Observatorio fiscal de los gobiernos locales, No. 10, junio de 2011.
- 255** Alberto Fujimori (1990-2000), Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011).
- 256** Alan García Pérez, 'El síndrome del perro del hortelano', El Comercio, 28 de octubre de 2007, y 'Receta para acabar con el perro del hortelano', El Comercio, 25 de noviembre de 2007.
- 257** Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, El Proceso de Concentración de la Tierra en el Perú, Burneo, Zulema, 2011.
- 258** Véase nota 232.
- 259** 'Seguridad alimentaria: las cifras a 2021', La Revista Agraria, No. 132, agosto de 2011.
- 260** 'Priorizar el desarrollo rural: es lo que haría su gobierno diferente', La Revista Agraria, No. 130, junio de 2011.
- 261** Véase nota 232.

- 262** Véase nota 183.
- 263** Véase nota 247.
- 264** 'Huancavelica: mayor cobertura de programa Juntos permitirá tener un país sin desigualdad', Andina – Agencia Peruana de Noticias, 30 de agosto de 2011.
- 265** *Ibid.*
- 266** Entrevista realizada a Hugo Carrillo, congresista por Huancavelica, Lima, Perú, 13 de septiembre de 2011.
- 267** *Ibid.*
- 268** Véase nota 232. Los montos citados aquí son el presupuesto de agricultura sin las inversiones en grandes proyectos en la costa, por lo que esencialmente representan el gasto en pequeña agricultura.
- 269** Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado y Participativo de Huancavelica 2008-2015, Gobierno Regional, Huancavelica.
- 270** *Ibid.*
- 271** Julio Gamero, Empleo y trabajo decente a un año del TLC con EE. UU., CEPES, 2010.
- 272** Véase nota 236.
- 273** En lugar de las dos bonificaciones especiales (gratificaciones) que los trabajadores reciben normalmente en julio y diciembre, estos pagos son subsumidos en la tasa salarial diaria, que tiene que alcanzar el salario mínimo legal.
- 274** Véase nota 232.
- 275** *Ibid.*
- 276** Renos Vakis, 'Qué nos dicen los nuevos números de pobreza en el Perú', Lima, Banco Mundial, 2008.
- 277** INEI, Informe técnico de la pobreza 2010, Lima, INEI, 2011.
- 278** Véase nota 75. Cabe señalar que el término indígena no se utiliza a menudo en Perú. El discurso oficial cambió en 1969 cuando se acordaron reformas agrarias. El discurso oficial cambió entonces para referirse a los indígenas como campesinos. El cambio de lenguaje no ha afectado los niveles de discriminación en la práctica.
- 279** Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), Informe Final, Tomo VIII, 2004.
- 280** Las cuatro zonas más afectadas, con los más altos niveles de pobreza, fueron Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Junín.
- 281** Dan Collyns, 'Peru's minorities battle racism', BBC News, 13 de junio de 2010, bbc.co.uk/news/10205171?print=true
- 282** Carlos Quiroz, 'Afro Peruvian leaders receive violent threats after protests over racist TV characters', Ground Report, 25 de abril de 2010.
- 283** Peru Elections 2011, <http://wolaperuelections.tumblr.com>
- 284** Véase nota 281.
- 285** CRISE, Fluid Identities: Exploring Ethnicity in Peru, Maritza Paredes, CRISE Working Paper No. 40, Department of International Development, University of Oxford, junio de 2007.
- 286** Wilfredo Arditio, abogado que trabaja en APRODEH sobre racismo y discriminación. Véase artículo de Chris Hufstader, 'Local approach to fighting racism', Oxfam America, 30 de noviembre de 2010, oxfamamerica.org/articulos/local-approach-to-fightingracism
- 287** 'Peru leads the way for Latin America's indigenous communities', The Guardian, 12 de septiembre de 2011. Sin embargo, aunque la ley reconoce el convenio de la OIT, parece que el Estado aún conserva el derecho a tomar la decisión final si surge una disputa.
- 288** 'Rural women share their trials and wisdom', IPS, <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=105849>
- 289** 'Critical list: the 100 nations most vulnerable to climate change', Sustainable Development Opinion, www.gm.undp.org/Reports/100%20nations%20most%20vulnerable%20to%20climate%20change.pdf
- 290** Andrew Simms con Hannah Reid, Up in Smoke? Latin America and the Caribbean. The Threat from Climate Change to the Environment and Human Development, Third Report of the Working Group on Climate Change and Development, 2006, foe.co.uk/resource/reports/upinmokolatamerica.pdf
- 291** Céline Charvériat, Natural Disasters in Latin America and the Caribbean: An Overview of Risk, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-434.pdf
- 292** *Ibid.*
- 293 Centro Peruano de Estudios Sociales, www.cepes.org.pe/portal/node/10475
- 294** *Ibid.*
- 295** Emergency Appeal, El Salvador: Floods, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, ifrc.org/docs/appeals/11/MDRSV004ea.pdf
- 296 III Censo Nacional de Talla de Niños y Niñas de Primer Grado, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud, 2007.
- 297** 'Climate change and the challenges facing small states', Jamaica Observer, jamaicaobserver.com/environment/Climate-changeand-the-challenges-facing-smallstates_8691494 (consultado el 16 de noviembre de 2011).
- 298** La adaptación es una estrategia para proteger a las poblaciones y la infraestructura de los diversos efectos del cambio climático: christianaid.org.uk/images/CA-campaigns-toolkit-May2010.pdf
- 299** Climate Change Programme, Christian Aid Caribbean, 2008-2012.
- 300** Christian Aid, Advocacy Briefing Sheet 1: Climate Change and the Caribbean, 16 de marzo de 2009.
- 301** Effect of Natural Disasters on Poverty Transitions and Consumption Growth Evidence For Rural Peru, CISS, docs.google.com/viewer?url=http://www.ciiss.org.mx/pdf/ppt/natural_disasters/cristina_roseberg_en.pdf
- 302** Tyndall Centre for Climate Change Research, tyndall.ac.uk
- 303** Paula Plaza, Peru: Melting Glaciers – Climate Change and Water, Christian Aid Communications Report, 2009, p11.
- 304** 'Humans blamed for climate change', BBC News, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/6321351.stm>
- 305** Scienceline, Lindsey Konkel, 15 de diciembre de 2008, publicado en: Environment, Ever Wondered?
- 306** Bulletin of the Peru Support Group, Update Extra – The Great Water Debate: Cause and Effect in Peru, junio de 2008, p10.
- 307** James Painter, Human Solidarity in a Divided World, Human Development Report Office, Occasional Paper, Deglaciation in the Andean Region, 2007. hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-8/papers/Painter_James.pdf
- 308** 'Huge Bolivian glacier disappears', BBC News, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/8046540.stm>
- 309** Erika Trigoso Rubio, Climate Change Impacts and Adaptation in Peru: The Case of Puno and Piura, Human Development Report Office Occasional Paper, 2007, p1. América del Sur contiene más del 99 por ciento de los glaciares tropicales del mundo. De ello, Perú posee más del 71 por ciento de la superficie, el mayor número de glaciares tropicales en el mundo.
- 310** Véase nota 303.
- 311** 'García promotes desalination of sea water for arid coast', Andean Air Mail & Peruvian Times, peruviantimes.com/11/garciapromotes-desalination-of-seawater-forarid-coast/237/ 'The great water debate: cause and effect in Peru', Peru Support Group, perusupportgroup.org.uk/files/fckUserFiles/file/Recursos/Update%20Extras/The%20Great%20Water%20Debate%20-%20Cause%20&%20Effect%20in%20Peru.pdf (consultado el 16 de noviembre de 2011).
- 312** 'Biwater interested in building a desalination plant in Peru', Living in Peru, archive.livinginperu.com/news/9354

313 Kelley Lubovich, Foundation for Environmental Security and Sustainability, The Coming Crisis: Water Insecurity in Peru, September 2007, fess-global.org/publications/issuebriefs/the_coming_crisis_water_insecurity_in_peru.pdf (consultado el 9 de enero de 2012).

314 Véase nota 303.

315 James Painter, Deglaciation in the Andean Region, Human Development Report, 2007/2008.

316 Christian Aid, Climate Change Policy Paper, Low-Carbon Africa: Leapfrogging to a Green Future, christianaid.org.uk/images/LowCarbonAfrica.pdf

317 'Enron's empire', Corpwatch, corpwatch.org/article.php?id=2279
eoearth.org/article/Energy_profile_of_Caribbean#gen13
reuters.com/article/2011/10/11/us-dominican-power-windidUSTRE79A7BI20111011

318 'Dominican Republic starts up wind power project', Reuters, reuters.com/article/2011/10/11/us-dominican-power-windidUSTRE79A7BI20111011

319 'FACTBOX-Ecuador's Yasuni jungle protection plan', Reuters, reuters.com/article/2011/06/06/us-ecuador-yasuni-factboxidUSTRE7555KZ20110606

320 Ibid.

321 'Ecuador conservation plan meets deadline', The Miami Herald, miamiherald.com/2011/12/05/2533011/ecuador-conservation-plan-meets.html#ixzz1ff0hD2d

322 Hugo Altomonte, Manlio Coviello y Wolfgang F Lutz, Energías renovables y eficiencia energética en América Latina y el Caribe. Restricciones y perspectivas, 2003.

323 Ibid.

324 'Brazil Amazon campaigners occupy Belo Monte dam', BBC News, bbc.co.uk/news/world-latinamerica-15487852

325 Véase nota 322.

326 Growing Pains: the Possibilities and Problems of Biofuels, Christian Aid, agosto de 2009, christianaid.org.uk/images/biofuels-report-09.pdf

327 'Sustainable development, not "green economy"', IPS, <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=56506>

328 Véase nota 48. Véase p19 del capítulo 'Public budgets and income inequality in Latin America: a comparative perspective'.

329 L. Wren Lewis y A. Cobham, Is 'More' Enough? Reassessing the Impact of Growth on Inequality and Poverty, Christian Aid Occasional Paper 5, abril de 2011..

330 Poverty Over: We're All in This Together, Christian Aid, 2010.

POVERTY

Christian Aid es una organización cristiana que insiste en que el mundo puede y debe ser convertido rápidamente en un mundo donde todos puedan vivir una vida plena, libre de la pobreza.

Trabajamos a nivel mundial por un cambio profundo que erradique las causas de la pobreza, esforzándonos por lograr la igualdad, la dignidad y la libertad para todos, independientemente de la fe o nacionalidad. Somos parte de un movimiento más amplio por la justicia social.

Prestamos asistencia urgente, práctica y eficaz donde la necesidad es grande, enfrentando los efectos de la pobreza así como sus causas fundamentales.

christianaid.org.uk

UK registered charity number 1105851 Company number 5171525
Scotland charity number SC039150
Northern Ireland charity number XR94639 Company number NI059154
Republic of Ireland charity number CHY 6998 Company number 426928

The Christian Aid name and logo are trademarks of Christian Aid;
Poverty Over is a trademark of Christian Aid.
© Christian Aid March 2012 12-224-H

Printed on 100 per cent recycled paper

