



¿Son los ODM el camino hacia la justicia social? El desafío de la intersección de las desigualdades.

Naila Kabeer

Instituto de Estudios para el Desarrollo

Sumario

Agradecimientos	2
Lista de abreviaciones	2
Lista de Figuras, Cuadros y Recuadros	3
Prólogo	6
Resumen	7
1 Introducción: Los valores fundamentales de la Declaración del Milenio	13
2 Intersección de desigualdades y exclusión social	16
2.1 La relevancia para la agenda de los ODM	16
2.2 La historia regional y geográfica de la exclusión social	17
3 Intersección de las desigualdades y los ODM: panorama regional	20
3.1 El progreso de los ODM en América Latina.	21
3.2 La exclusión social y los ODM en América Latina	21
3.3 Progreso hacia los ODM en Asia	25
3.4 Exclusión social y los ODM en Asia	27
3.5 El progreso hacia los ODM en África subsahariana	30
3.6 La exclusión social y los ODM en África subsahariana	31
4 La intersección dinámica de la desigualdad: por qué persiste la exclusión social	35
4.1 La dinámica cultural de la exclusión	35
4.2 Las dinámicas económicas de la exclusión: desigualdades de activos	37
4.3 Las dinámicas económicas de la exclusión: la subsistencia en medios desfavorecidos	38
4.4 Las dinámicas de la exclusión en la prestación de servicios: acceso y calidad	41
4.5 Las dinámicas políticas de la exclusión	43
5 Los ODM. Una vía de acceso a la justicia social: Igualar las oportunidades de la vida	45
5.1 Estados sensibles, ciudadanos activos: Hacia un nuevo contrato social	45
5.2 Fortalecer las políticas de información para enfrentar la exclusión	48
5.3 Medidas macroeconómicas y crecimiento redistributivo	50
5.4 Políticas fiscales progresivas	51
5.5 Políticas legales y acción afirmativa	52
5.6 Reforma agraria	54
5.7 Promoción de medios de vida, trabajo decente y acceso al crédito	56
5.8 Inversión en infraestructura y en desarrollo del área	59
5.9 Extender los servicios básicos a todos los grupos	59
5.10 Protección social inclusiva	64
6 Conclusión: inquietudes y principios clave	66
Información adicional	69
Notas finales	70

Lista de abreviaciones

ADB	Banco Asiático de Desarrollo (Asian Development Bank)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DHS	Encuesta demográfica y de salud (Demographic and Health Survey)
ECLAC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Economic Commission for Latin America and the Caribbean)
GMPC	Gasto Mensual Per Cápita
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INDISCO	Programa interregional de apoyo a las poblaciones indígenas por intermedio del desarrollo de cooperativas y empresas de autoayuda de la Organización Internacional de Trabajo
LAC	América Latina y el Caribe
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar (Overseas Development Institute)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
PIB/ PBI	Producto Interior Bruto (Spain) o Producto Bruto Interno (LAm)
PNB	Producto Nacional Bruto
PPA	Paridad del poder adquisitivo
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNRISD	Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el desarrollo Social

Copyright © 2010

Por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas,
1 UN Plaza, New York, NY 10017, USA

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación podrá ser reproducida, guardada en un sistema de recuperación de datos o transmitida en ninguna forma o por ningún medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado, o cualquier otro, sin autorización previa.

El análisis y recomendaciones políticas de este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Fondo para el Logro de los ODM o del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Este informe es una publicación independiente encargada por el Fondo para el Logro de los ODM y es fruto de una colaboración con el Instituto de Estudios de Desarrollo de Sussex.

ISBN: 978 1 85864 947 1

Acerca del Autor

Naila Kabeer está a cargo de la cátedra de Género y Desarrollo de la Facultad de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres.

Agradecimientos

Queremos agradecer a la Profesora Jo Beall (Universidad de Ciudad del Cabo/London School of Economics), al Profesor Ashwini Deshpande (Escuela de Economía de la Universidad de Nueva Delhi) y al Profesor Edward Telles (Universidad de Princeton), quienes aportaron documentos con información sobre la región para la elaboración de este informe. También queremos agradecer a Gabriele Koehler y a la Profesora Hilary Standing por sus aportes en temas clave, y a Selim Jahan, de PNUD, y Minar Pimple, de la Campaña del Milenio de Naciones Unidas, por sus comentarios. Recibimos excelentes contribuciones del equipo de investigación: Luisa Natali, Karin Seyfert, Devika Lal, Harsh Malhotra, Line Falkenberg Ollestad y Smriti Sharma.

También fueron muy útiles y constructivos los comentarios de nuestros lectores: Dr Sarah Cook (del Instituto de Investigación de Naciones Unidas para el Desarrollo Social), Jan Vandemoortele (anteriormente colaborador de Naciones Unidas; actualmente investigador y escritor independiente), Kevin Watkins (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO) y Alexander Cobham (Christian Aid). Agradecemos especialmente a Layla Saad, del Fondo para el Logro de los ODM de la ONU, por supervisar el proceso y sus valiosos aportes en todo momento. Finalmente, agradecemos a Kathryn O'Neill por el trabajo editorial y a Bárbara Cheney por el diseño del informe.

Portada Kuala Lumpur, Malasia: Las torres gemelas de Petronas y el lujoso Hotel Radison se elevan detrás de un barrio pobre en el centro de la ciudad. Fotógrafo: Mark Henley / Panos Pictures

Lista de Figuras, Cuadros y Recuadros

Lista de Figuras

Figura 3.1	Avance global hacia los ODM	20
Figura 3.2	Proporción de la tasa de mortalidad infantil de indígenas a no indígenas, 2000–02, países seleccionados de América Latina	22
Figura 3.3	Número promedio de años de educación para indígenas entre 17–22 años, países seleccionados	22
Figura 3.4	América Latina (14 países): tasas de extrema pobreza entre indígenas y afro-descendientes, como múltiplo de la tasa para el resto de la población (línea de un dólar al día)	23
Figura 3.5	Tasa de mortalidad de menores de cinco años por quintil de riqueza y razón entre el quintil más pobre y el más rico	25
Figura 3.6	Nepal: censo de la pobreza según grupos sociales	25
Figura 3.7	Porcentaje de población adulta sin estudios terminados, Vietnam	27
Figura 3.8	China Rural: distribución de pobreza entre las minorías étnicas y la mayoría de la población, 2002	28
Figura 3.9	Región oeste de China rural: distribución de la pobreza entre las minorías étnicas y la mayoría de la población, 2002	28
Figura 3.10	Malasia: tasa de mortalidad infantil por grupo étnico, 1970–2006	29
Figura 3.11	Malasia: tendencias del censo de pobreza por etnia	29
Figura 3.12	Prevalencia de malnutrición infantil según residencia, Nigeria	31
Figura 4.1	Pirámide de castas de Nepal según el Muluki Ain (1854)	35
Figura 4.2	Nepal: índice compuesto de empoderamiento e inclusión según género/casta/etnia	36
Figura 4.3	Brasil: niveles de remuneración por género, grupo étnico y años de escolaridad, 1992 y 2002	37
Figura 4.4	Pastores con educación mínima	40
Figura 4.5	Nepal: Representación en el Parlamento por etnia/casta y género, 1959–99	41
Figura 5.1	Tasas de mortalidad materna, algunos Estados de México	63

Lista de Cuadros

Cuadro 3.1	Progreso absoluto y relativo en los ODM: 20 mejores resultados principales	20
Cuadro 3.2	Cobertura institucional en municipalidades donde los indígenas son una proporción mayoritaria, minoritaria o moderada de la población, Bolivia, 2006	21
Cuadro 3.3	Incidencia de la pobreza (ODM 1) según ingresos familiares <i>per cápita</i> en países seleccionados de América Latina	22
Cuadro 3.4	Tasas de matrícula primaria en países seleccionados en América latina	23
Cuadro 3.5	Comparación de años de educación de grupos indígenas y no indígenas en Bolivia	23
Cuadro 3.6	Indicadores de educación por región, México, 2005	23

Cuadro 3.7	Brasil: porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de extrema pobreza por raza	24
Cuadro 3.8	Brasil: distribución del 10% más pobre y el 1% más rico por raza (2005)	24
Cuadro 3.9	Comparación de malnutrición infantil: China oriental y occidental (%)	25
Cuadro 3.10	Incidencia de pobreza según los diferentes grupos sociales en Estados seleccionados de India	26
Cuadro 3.11	India: tasa de mortalidad de menores de 5 años por grupos sociales, de 1992/93 a 2005/06	27
Cuadro 3.12	Nepal: tasa de mortalidad infantil temprana, 2006	27
Cuadro 3.13	Acceso a servicios públicos por grupo en Vietnam	28
Cuadro 3.14	Nigeria: tasa de mortalidad infantil según residencia	31
Cuadro 3.15	Indicadores socioeconómicos para regiones seleccionadas en Ghana (%)	31
Cuadro 3.16	Sudáfrica: nivel individual de pobreza por raza y género (línea de pobreza de R515 <i>per cápita</i> al mes)	32
Cuadro 3.17	Estimados anuales de ingreso personal <i>per cápita</i> por grupo racial en 2000	32
Cuadro 3.18	Ingreso personal relativo <i>per cápita</i> por grupo racial (% del nivel de blancos)	32
Cuadro 3.19	Nigeria: Estados con proporciones de pobreza máxima y mínima, 2006	33
Cuadro 4.1	Tiempo de viaje al establecimiento de salud más cercano, en el norte y el sur de Ghana (% de encuestados)	39
Cuadro 5.1	Derecho colectivo a la tierra en las nuevas constituciones y códigos agrarios	55
Lista de Recuadros		
Recuadro 2.1	La intersección de las desigualdades y la persistencia de la exclusión social	18
Recuadro 3.1	Partos institucionalizados en Bolivia	21
Recuadro 3.2	La distribución de ingresos y la extrema pobreza en Brasil	24
Recuadro 3.3	Pobreza y desigualdad social en India	26
Recuadro 3.4	Desigualdades de salud infantil en India y Nepal	27
Recuadro 3.5	Intersección de desigualdades étnicas y espaciales en Vietnam y China	28
Recuadro 3.6	La intersección de las desigualdades espaciales, étnicas y religiosas en Ghana y Nigeria	31
Recuadro 3.7	Enfoque en Sudáfrica	32
Recuadro 3.8	Desigualdades étnicas en la mortalidad infantil en África	33
Recuadro 4.1	El sistema de castas en Nepal	35
Recuadro 4.2	Por qué persiste la exclusión social: internalizando la inferioridad	36
Recuadro 4.3	La exclusión social y la violencia criminal: la vida en las favelas de Brasil	37
Recuadro 4.4	El sistema kamaiya de Nepal	40
Recuadro 4.5	Intersección de desigualdades étnicas, religiosas y políticas en Sudán	42
Recuadro 5.1	Hacer que todos cuenten: Recopilación de datos censales sobre grupos excluidos en Latinoamérica.	47
Recuadro 5.2	El derecho a la información en India	49
Recuadro 5.3	Tributación progresiva en el sector hidrocarburos en Bolivia.	51
Recuadro 5.4	Empleo de reglas de transferencia ponderadas por igualdad invierten más en grupos excluidos	51

Recuadro 5.5 Sistema de cuotas afirmativas en Nepal	53
Recuadro 5.6 Acción afirmativa en Malasia	54
Recuadro 5.7 Contrarrestar el racismo institucionalizado en Brasil	55
Recuadro 5.8 Campañas de derecho a la tierra en India	56
Recuadro 5.9 Trabajadores en empleos informales se organizan para reclamar derechos	57
Recuadro 5.10 Movilización sobre la mortalidad materna en México	61
Recuadro 5.11 Reducción de la mortalidad materna en México	63

Prólogo

Diez años después de la firma de la Declaración del Milenio y de comprometerse a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los líderes del mundo se reunirán en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2010 para evaluar la medida en que se ha cumplido con las promesas de erradicación de la extrema pobreza y el hambre, y de asegurar adecuada educación, salud e igualdad de género para todos. Los logros alcanzados tanto con respecto a estos objetivos, como a la reducción de la mortalidad materna e infantil y al freno a la propagación de enfermedades, son innegables. Algunos de los países más pobres del mundo han logrado un progreso sobresaliente con muy escasos recursos, confirmando que la voluntad política es uno de los principales factores para lograr el desarrollo.

El presente informe sobre los ODM y la justicia social sostiene que, pese a estos logros, el uso de cifras globales de avance y de los promedios nacionales para medir el desempeño de los países individualmente encubre la desigualdad de tales logros, caracterizada por profundas disparidades entre grupos sociales. En todos los países y en cada región, miles de personas quedan excluidas de la oportunidad de desempeñar un papel activo en el desarrollo social y económico simplemente por razones de raza, etnia, religión, género y, a menudo, ubicación.

Este informe se presenta en una coyuntura crítica para los ODM en la cual se empieza la cuenta atrás hacia el 2015. El propósito es incluir el desafío de las desigualdades sociales en la agenda de la Cumbre de Revisión de los ODM 2010 y demostrar que la equidad es tan

importante como el progreso global si queremos que los ODM sean sostenibles, y respondan a las causas a raíz de la inseguridad e inestabilidad.

También demuestra que la exclusión social y las inequidades resultantes no sólo tienen sus raíces en la negación de los derechos sociales y económicos de las personas, sino que están inextricablemente vinculadas a la carencia de voz y participación de las poblaciones marginadas, colocando así los derechos civiles y políticos a la par con los derechos sociales y económicos. Esto reafirma que fomentar el crecimiento de instituciones democráticas, como son los medios de comunicación y el Estado de derecho, juega un papel decisivo para confrontar la exclusión y la negación de derechos, propiciando a la vez mayor transparencia y rendimiento de cuentas por parte de los gobiernos con respecto a sus ciudadanos.

Este informe reitera el llamado a la justicia social realizado en la Declaración del Milenio en el año 2000. Traza recomendaciones de políticas e intervenciones para enfrentar las desigualdades que se puedan integrar a los planes de acción para la consecución de los ODM 2010-15, asegurando que el desarrollo beneficie a todos los grupos de la sociedad. Hace un llamado a los gobiernos de países ricos y pobres, a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, para situar firmemente el tema de la exclusión y desigualdad social en el centro de la lucha contra la pobreza y de todos los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Layla Saad
Asesora en Incidencia y Comunicación
Fondo de las Naciones Unidas para el
Logro de los ODM

Resumen

Al inicio del siglo XXI, 189 líderes mundiales firmaron la Declaración del Milenio y se comprometieron a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) – un conjunto de ocho puntos de referencia para erradicar la pobreza extrema y el hambre, universalizar la educación primaria, promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir las principales enfermedades, asegurar la sostenibilidad medioambiental y forjar la cooperación internacional para el desarrollo para el año 2015. Este compromiso movilizó a la comunidad internacional para concentrar sus esfuerzos en liberar a hombres, mujeres y niños de la abyecta y deshumanizante condición de la pobreza. La Declaración se basó en una serie de valores fundamentales, incluyendo la **libertad, igualdad, tolerancia y solidaridad** y que, en conjunto, definen un firme compromiso con la justicia social como principio conductor de todos los esfuerzos.

Lamentablemente, la agenda de justicia social se perdió en el proceso en el cual la Declaración se tradujo a una agenda para la acción centrada en los ocho ODM y sus metas e indicadores, y el monitoreo del avance hacia su logro. Si bien los ODM reconocen las múltiples dimensiones de la pobreza, prestan muy poca atención a la desigualdad o la injusticia social. En gran medida, los objetivos están formulados en términos que

con efectos adversos para el bienestar y progreso humano. Además, las desigualdades aseguran que los sectores más pobres de la población mundial queden al margen de los avances “promedio” de progreso hacia los ODM.

Este informe sostiene que dentro de los grupos viviendo en condiciones de pobreza, son los sectores socialmente excluidos los que sistemáticamente quedan fuera o detrás del progreso de sus países. Su exclusión es producto de desigualdades múltiples y transversales. Junto con los déficit económicos generalmente asociados con la pobreza, los grupos excluidos confrontan una discriminación adicional debida a sus identidades socialmente marginalizadas y que están basadas en elementos de raza, etnia, casta y, en algunos casos, religión o idioma – con cuestiones de género presentes en todos estos grupos. Los grupos socialmente excluidos sufren de desigualdades espaciales; tienden a concentrarse en zonas desfavorecidas – en áreas rurales remotas y difíciles, o en barrios pobres superpoblados. Las desigualdades sociales, económicas y espaciales a su vez contribuyen a la exclusión política; y a que a dichos grupos se les niegue expresión e influencia en las decisiones colectivas que afectan sus vidas.

Es la naturaleza transversal de estas desigualdades que se refuerzan mutuamente lo que hace más difícil llegar a los grupos socialmente excluidos que a los otros grupos de pobres, haciendo que obtengan menos o ningún beneficio del avance de sus países hacia los ODM. Confiere a su pobreza una naturaleza perdurable, que dura vidas enteras e incluso muchas veces hasta generaciones.

Este informe reúne evidencia sobre América Latina, el sur y sudeste asiáticos y África subsahariana que demuestra la relación existente entre la exclusión social y los ODM y permite entender más profundamente la dinámica subyacente. Se concentra particularmente en los países que disponen de datos sobre cómo es la situación de los grupos socialmente excluidos en relación con los ODM que conciernen la extrema pobreza, la educación infantil y la salud materno-infantil. Esos datos respaldan el argumento principal de este informe, a saber que la persistencia de intersecciones entre las desigualdades retarda el avance hacia el logro de los ODM y traiciona la promesa de justicia social que se expresa en la Declaración del Milenio.

La persistencia de la intersección de las desigualdades merma el progreso de los ODM y traiciona la promesa de justicia social contenida en la Declaración del Milenio

miden el progreso “promedio” en relación a los objetivos. Aunque esas medidas expresan el progreso general a nivel nacional o mundial, no indican si dicho progreso es de base ancha o equitativo.

El punto de partida de este informe es que las desigualdades son importantes para alcanzar los ODM. Las desigualdades son importantes a nivel macroeconómico porque ralentizan el ritmo al que una tasa de crecimiento puede traducirse en reducción de la pobreza. También importan para la sociedad en general porque generan altos niveles de tensión social, delincuencia y conflicto,

América Latina continua siendo la región que más desigualdades presenta en el mundo. Estas desigualdades tienen fuertes dimensiones étnicas, raciales y espaciales. La extrema pobreza es mucho más alta entre las poblaciones indígenas y de afro-descendientes que entre la población blanca/latina en la mayoría de los países.

Asia, como región, está en camino de alcanzar el objetivo de reducir la extrema pobreza, en primer lugar, debido al extraordinario desempeño de China en los últimos años. No obstante, esto viene acompañado de crecientes desigualdades de ingreso en muchos países de la región, incluida China. Los datos también muestran evidencia de que la reducción de la pobreza ha sido dispar entre los diferentes grupos sociales y que las minorías étnicas siguen sobre-representadas en el estrato más pobre. Las diferencias de casta y religión también generan logros desiguales en salud, educación y pobreza.

La región del África subsahariana es la que menos ha avanzado hacia los ODM, pero ciertos países de esta región han logrado algunos de los resultados más satisfactorios en la búsqueda del desarrollo cuando se mide el progreso en términos absolutos. No obstante, aún no se cuenta con datos sobre el desempeño de los grupos socialmente excluidos en relación a los ODM, con excepción de Sudáfrica. Los datos para los países que se incluye en el informe apuntan a variaciones espaciales, religiosas y étnicas en términos de avance hacia los ODM.

La evidencia acerca de la relación entre exclusión social y los ODM revisada para este informe permite formular dos amplias generalizaciones. La primera es que la intersección de desigualdades que se refuerzan mutuamente y dan lugar a la exclusión social ayuda a explicar su persistencia a través del tiempo y su aparente resistencia a las fuerzas del cambio. La segunda es que estas desigualdades no son inmutables. Mientras que el progreso de los grupos excluidos hacia los ODM ha sido extremadamente lento y dispar existe, no obstante, evidencia de que efectivamente ha ocurrido.

Hay lecciones de política que aprender de ambas generalizaciones. Comprender la intersección de las dinámicas que reproducen la exclusión social a través del tiempo indica los terrenos donde deben operar las políticas y las causalidades subyacentes que se deben abordar para acelerar el progreso hacia los ODM. Entender las dinámicas del cambio y el papel de las políticas para hacer que se produzca el cambio nos enseña lo que ha funcionado en diferentes contextos y cómo esto se puede adaptar para abordar problemas similares en otros contextos.



Vietnam: Mujer de una minoría tribal de la región de las colinas portando una carga de maíz durante una pausa rumbo a Dien Bien Phu, cerca de la frontera con Laos. Los tanques y otras piezas de artillería de la famosa batalla de 1954 aún salpican el paisaje. Fotógrafo: Chris Stowers/Panos Pictures

La dinámica cultural de la exclusión social – el sistema de normas y creencias que define a ciertos grupos como inferiores a otros – no solamente promueve el comportamiento discriminatorio hacia grupos subordinados. Recordarles persistentemente su inferioridad mina su confianza en sí mismos, su sentido de valor propio y su convicción de que es posible escapar de la pobreza. Entre las consecuencias de esta frustración se encuentran los altos niveles de abuso de sustancias tóxicas, delincuencia y conflicto.

La dinámica económica de la exclusión social opera a través de las desigualdades en la distribución de los activos productivos y oportunidades de sustento. Estas dinámicas económicas pueden operar a través de normas explícitas como son las leyes que restringen la propiedad de la tierra por grupos sociales específicos, y que los confinan a ocupaciones predeterminadas y generalmente estigmatizadas. También pueden operar a través del comportamiento discriminatorio de los demás, dificultando a los grupos excluidos la posibilidad de convertir sus activos disponibles en medios sostenibles que les permitan salir de la pobreza.

La dinámica política de la exclusión social refleja la disponibilidad, acceso y términos en que se proporcionan los servicios básicos esenciales que permiten alcanzar los ODM sociales. Existe una clara dimensión espacial de esta dinámica: las zonas donde viven los grupos marginalizados tienden a ser los peor abastecidos de servicios básicos. Las barreras financieras también limitan el acceso, hecho que quedó ilustrado



**Niño colombiano de la región montañosa indígena de Paletará mira por la ventana. Durante mucho tiempo esta comunidad lucha por su derecho a la tierra y sustento.
Fotógrafo: Luis Alfonso Ortega Fernández**

dramáticamente por la disminución del uso de los servicios de salud y educación cuando se empezó a cobrar a los usuarios como parte de los programas de ajuste estructural.

También hay problemas de calidad y relevancia de estos servicios. Su incapacidad para reflejar las necesidades, prioridades y limitaciones de los grupos marginalizados en lo que toca a salud y educación, el idioma que se emplea para comunicarse con dichos grupos y el comportamiento hacia los miembros de estos grupos son insuficiencias en la calidad de los servicios que permiten explicar el lento progreso hacia los objetivos de salud y educación fijados en la agenda de los ODM.

La dinámica política de la exclusión social opera negando a los grupos socialmente excluidos la posibilidad de participar en los procesos de tomas de decisiones colectivas de su comunidad y sociedad. En gran parte, los procesos democráticos formales no bastan para superar las exclusiones históricamente arraigadas, particularmente por que estos grupos suelen ser minorías en sus sociedades. Negar a los grupos socialmente excluidos la capacidad de expresarse e influir en las políticas muchas veces ha sido la causa principal de conflictos violentos, debido a que estos grupos carecen de otros foros para expresarse.

La intersección y permanencia de las dinámicas de exclusión social sugiere que si las políticas para lograr los ODM no son suficientemente sistemáticas difícilmente tendrán un impacto discernible. El informe formula una serie de recomendaciones de políticas generales

para enfrentar la desigualdad y la exclusión social, y a continuación considera ejemplos de intervenciones más específicas respecto de los ODM que han funcionado en diferentes contextos.

A nivel más general, un contrato social más inclusivo entre gobiernos que responden a ciudadanos activos ofrece un marco de gobernanza más receptivo a los planteamientos holísticos necesarios para resolver el problema de la exclusión social. Tal contrato podría incorporar el compromiso con la transparencia, responsabilidad, participación democrática y valores cívicos como fundamento básico de la relación entre el Estado y todos sus ciudadanos. Estos compromisos cobrarían forma operativa en diferentes intervenciones de política que busquen abordar la exclusión social.

Dado el aislamiento de los grupos socialmente excluidos del conjunto de la sociedad, la organización y movilización en torno a las necesidades, intereses y prioridades que ellos hayan identificado independientemente es una precondition fundamental para su participación en la construcción de un nuevo contrato social. Dichas organizaciones pueden crearse desde la base mediante la organización independiente de los grupos excluidos o con el apoyo de intermediarios de la sociedad civil.

Es necesaria una política integral sobre información si se va a enfrentar la exclusión social por medio de los ODM. Los Estados necesitan recolectar de manera apropiada los datos desagregados sobre todos sus ciudadanos para rastrear el progreso – o fracaso – de los esfuerzos de desarrollo. Tales datos deben estar ampliamente disponibles, analizarlos de manera crítica y emplearlos para direccionar las políticas futuras así como las iniciativas de incidencia de la sociedad civil. Las políticas de información también deberían producir información para los grupos excluidos de manera que conozcan mejor sus derechos, y tengan más confianza para exigir su cumplimiento.

Los diferentes canales de información también deberían usarse para abordar las actitudes y comportamientos discriminatorios de la población en general y fomentar los valores de tolerancia, respeto y solidaridad. Los medios pueden ser un poderoso aliado en la lucha contra la discriminación y deberían movilizarse para educar, informar y entretener en maneras que ayuden a romper las barreras entre los grupos excluidos y el resto de la sociedad.

Es evidente que los recientes patrones de crecimiento económico no siempre han disminuido, sino que de hecho han exacerbado

la desigualdad económica y la exclusión social. **Los marcos macroeconómicos que promueven el crecimiento de base ancha y la ampliación de oportunidades en general tienen muchas más posibilidades de llegar a las secciones marginalizadas de la sociedad.** A la vez, es poco probable que el crecimiento por sí solo pueda superar las barreras que impedían su progreso en el pasado.

Los patrones inclusivos de crecimiento deberán complementarse con políticas redistributivas que ataquen directamente las dinámicas transversales de la exclusión social. Las políticas fiscales son una herramienta redistributiva importante. El potencial redistributivo de las políticas fiscales para dinamizar el ingreso nacional dependerá de los sectores, grupos y actividades que se gravan, y de si los impuestos son directos o indirectos, progresivos o regresivos. Las políticas fiscales tienen más posibilidades de ser más relevantes para lograr los objetivos económicos de los ODM, ya que se relacionan directamente con las actividades económicas. Por el lado de los gastos, la asignación de presupuestos a diferentes sectores y servicios y la distribución de transferencias y subsidios sociales tendrán una relación directa con la financiación de los servicios sociales y las medidas de protección social más relevantes para los grupos pobres y excluidos.

Una legislación en contra de la discriminación es una señal importante del compromiso del Estado para lograr la justicia social, y puede brindar a los grupos de incidencia el apoyo necesario para actuar. No obstante, será necesario actuar más decididamente donde las desigualdades sociales estén arraigadas más profundamente. Muchos países han establecido sistemas de discriminación positiva en favor de los grupos excluidos para romper con los patrones del pasado y sentar nuevos precedentes para el futuro. La discriminación positiva puede tomar la forma de cuotas reservadas a miembros de grupos excluidos en los sistemas económicos, políticos y educativos, o del reconocimiento explícito de los derechos de las minorías.

La exclusión económica ha sido atacada con varios medios que buscan reforzar la dotación de recursos de los grupos excluidos. Los programas de reforma agraria y de la propiedad de la tierra son vías importantes para transferir activos a los grupos excluidos. La legislación laboral protege formalmente a los trabajadores vulnerables contra la explotación, aunque tiene más posibilidades de entrar en vigor cuando los trabajadores se organizan lo suficiente como para ejercer la presión necesaria. Las microfinanzas han ayudado a superar algunas



Níger: Los fulani son un pueblo nómada que se ha expandido en todo el continente africano. En Níger muchos fulani viven como sus ancestros, manteniendo su tradición cultural.
Fotógrafo: Giacomo Pirozzi/Panos Pictures

de las barreras de los servicios financieros formales, pero no han demostrado que ayuden efectivamente a los más marginalizados o que faciliten la salida gradual de la pobreza. Los servicios microfinancieros tienen que complementarse con otros servicios de apoyo y acceso al sector financiero convencional.

La concentración espacial de muchos grupos socialmente excluidos se presta al desarrollo por áreas geográficas. Las economías de escala pueden permitir que se aborden diferentes aspectos de las desventajas espaciales simultáneamente y con economía de costes, como el transporte y las comunicaciones, agua y saneamiento, infraestructura de servicios sociales y suministro de servicios.

Mejorar la proyección, calidad y relevancia de los servicios sociales básicos es una precondition crítica para lograr los ODM sociales. La eliminación del pago por el uso de servicios, las transferencias sociales para compensar los costes o los incentivos para usar los servicios (educación infantil, salud maternal) son poderosos mecanismos en este sentido. El informe menciona diferentes ejemplos de cómo hacer que los servicios sean más relevantes y fáciles de usar para los hombres, mujeres y niños de los grupos excluidos. Algunas maneras de hacerlo son contratar y capacitar personal proveniente de las comunidades excluidas, contar con personal femenino en las sociedades donde se segrega a las mujeres, asegurar que los servicios se presten en los idiomas de quienes los necesitan o recurrir a escuelas y clínicas móviles. Lo que tienen en común estas

diferentes opciones de políticas es que buscan atacar algún aspecto de las dinámicas subyacentes de la exclusión social.

Las medidas de protección social han adquirido creciente importancia en la promoción de medios de sustento y, por tanto, para mejorar la capacidad de recuperación de los pobres que enfrentan una crisis. Entre las medidas más beneficiosas para los grupos excluidos están las transferencias condicionadas y no condicionadas, generalmente destinadas para los niños, ancianos y los más pobres de la sociedad. La condicionalidad de las transferencias puede tomar la forma de obligaciones laborales, alentar a las mujeres a que usen los servicios de maternidad o asegurar que los niños vayan a la escuela y a sus exámenes médicos. Es evidente que las transferencias sociales tienen un efecto redistributivo, pero se ha encontrado que cuando se realizan de manera transparente, regular y predecible, tienen importantes impactos en el desarrollo mediante, por ejemplo, un aumento de la capacidad para participar en los mercados laborales locales, mayor capacitación y conocimientos, mayor inversión en activos productivos y acceso al crédito, todo lo cual tiene efectos multiplicadores en la economía local.

Hay suficiente evidencia de todo el mundo de que es posible abordar la exclusión social por medio de los ODM, aunque no desde un enfoque convencional. Las experiencias de progreso citadas por varios países y el análisis de las políticas que han funcionado sugieren una serie de principios clave que sirven de base para estrategias más amplias de abordaje de la exclusión.

La importancia de un marco basado en los derechos.

La exclusión social implica la negación de la individualidad y ciudadanía a ciertos grupos por causa de su identidad, residencia o creencias. Los esfuerzos para superar la exclusión deberían ser parte de un amplio marco de derechos, que incluya la Declaración Universal de Derechos Humanos y las convenciones internacionales sobre derechos civiles y políticos, y sobre derechos sociales, económicos y culturales. Estos brindan una base internacionalmente reconocida para tratar la violación de los derechos básicos de tales grupos.

Crear tolerancia y solidaridad entre los ciudadanos

Mientras que los Estados sensibles y los ciudadanos activamente comprometidos son esenciales para construir una sociedad más democrática, las relaciones entre los ciudadanos

son tan importantes como las relaciones entre los Estados y los ciudadanos. La exclusión social se perpetúa en parte por la discriminación que practican los ciudadanos entre sí. Una legislación en contra de la práctica de la discriminación, además de educar, informar y cuestionar los prejuicios de larga data, es un aspecto esencial de la construcción de la democracia.

Obtener el equilibrio correcto entre igualdad y diferencia

Las políticas de base ancha o universales para promover la igualdad de oportunidades y la atención especial a quienes han sido sistemáticamente excluidos en el pasado pueden funcionar satisfactoriamente de manera conjunta. Los planteamientos universalistas son esenciales para crear solidaridad social y ciudadanía, particularmente importantes para los grupos excluidos. A la vez, que esa 'diferencia' del resto de los pobres haga que los grupos socialmente excluidos queden detrás o fuera de los procesos de crecimiento y desarrollo sugiere que hay razones fuertes a favor de la pluralidad y diversidad en el marco universal de suministro de las prestaciones.

De las mejoras hacia la transformación

Es muy posible cubrir las necesidades básicas de los pobres y grupos marginalizados sin reforzar su capacidad para que lo hagan ellos mismos, dejando así intacta su vulnerabilidad a largo plazo. Es necesario abordar las causas de la exclusión social desde la raíz y adoptar planteamientos integrales y transformativos para quebrar la exclusión social.

Las exclusiones de grupos requieren soluciones de grupo

Las políticas que tienen como objetivo a las personas o los hogares para tratar de resolver problemas que son esencialmente colectivos o de base grupal son inadecuadas. Las soluciones para los individuos pueden dejar a los grupos marginalizados aun más aislados y empobrecidos que antes. La necesidad de planteamientos colectivos introduce otra vía por la cual se pueda incorporar la 'diferencia' en el diseño de políticas.

Un nuevo contrato social para un mundo interconectado: Estados, ciudadanos y el ODM 8

Los problemas de la pobreza y la exclusión social no son solamente nacionales en sus causas y consecuencias. Son el producto de desigualdades estructurales a nivel mundial. Esto no está debidamente reconocido en los ODM. Mientras

que los ODM 1 a 7 conciernen los objetivos que se desea alcanzar en los países en desarrollo, el ODM 8 abarca las relaciones entre países desarrollados y en desarrollo. No sólo no aborda la naturaleza desigual de estas relaciones - tal como se manifiesta en la asistencia, el comercio y la deuda - sino que es también el único ODM sin objetivos ni indicadores que permitan monitorizar cualquier forma de progreso.

Es muy poco probable que los países en desarrollo logren el crecimiento, prosperidad y justicia social si no se presta mayor atención a la construcción de una solidaridad más amplia, es decir, una genuina asociación entre iguales, a nivel mundial. Ello debería constituir la plataforma central para el sucesor de los ODM después de 2015. No obstante, en los preparativos para 2015, los países ricos deberían dar prioridad a una serie de acciones para acelerar el ritmo del progreso:

- Cumplir con el compromiso de incrementar la Ayuda Oficial para el Desarrollo al 0,7% del PBI.
- Reconocer y apoyar el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la movilización de grupos excluidos, obligando a los gobiernos a rendir cuentas, y transformar las relaciones de poder.
- Brindar apoyo a la plataforma de protección social universal que permita a los grupos marginalizados sobrellevar los riesgos, invertir en su futuro y cabildear en interés propio.
- Promover relaciones comerciales más justas, prestando atención especial a las necesidades de los trabajadores pobres en la economía informal.
- Hacer que las corporaciones y el sector privado realicen inversiones socialmente responsables.
- Reforzar la capacidad y el compromiso de los gobiernos para operar en un marco internacional de derechos humanos.

Introducción: Los valores fundamentales de la Declaración del Milenio

1

En el año 2000, los líderes de 189 naciones del mundo firmaron la Declaración del Milenio en nombre de la comunidad internacional. La Declaración constituye una promesa para coordinar y acelerar los esfuerzos por ‘liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizantes de la pobreza extrema’ para el 2015¹. Se basa en un conjunto de valores fundamentales entre los que se encuentran la libertad, igualdad, tolerancia y solidaridad. En conjunto expresan un firme compromiso hacia la justicia social como el principio conductor de la Declaración.

La justicia social y la Declaración del Milenio

‘Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir y criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia... Debe garantizarse la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres... Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados... Los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda la diversidad de sus creencias, culturas e idiomas. No se deben temer ni reprimir las diferencias dentro de las sociedades ni entre éstas; antes bien, deben apreciarse como preciados bienes de la humanidad.’

(Declaración del Milenio 2000, para. 6)

Lamentablemente, este compromiso hacia la justicia social no se ha extendido a los ocho Objetivos de Desarrollo de Milenio (ODM), que buscaron dar un sentido práctico a la Declaración a través de una serie de objetivos, metas e indicadores. La agenda ODM ha sido bien recibida debido a su enfoque integrado y multidimensional en los desafíos que plantean la reducción de la pobreza - y que aborda la precariedad de ingresos, el déficit de capacidades humanas y la falta de acceso a servicios básicos como la salud y la educación. Su mayor limitación es que no incorpora medidas concretas sobre la igualdad y justicia social.

‘El tratamiento integral de múltiples desventajas – el elemento de “más que pobreza” de la exclusión social – ya es un elemento importante en la agenda para el desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio reconocen que se necesita todo un

paquete de áreas de progreso, y que la pobreza, aunque sea de crucial importancia, no puede tratarse aisladamente...’².

Las medidas empleadas para monitorizar el progreso hacia los ODM están formuladas en términos de ‘promedios’ y ‘proporciones’ nacionales. Por ejemplo, dos de los indicadores para medir el progreso en la meta clave de erradicar la extrema pobreza (ODM 1) es reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que vive con menos de un dólar al día y que padecen de hambre. Tales indicadores reflejan el progreso total a nivel global, regional y nacional, pero no muestran si este progreso ha sido equitativo. Sólo un indicador en el ODM 1 toca el tema de la desigualdad: la participación del ingreso nacional destinada al quintil de ingresos más pobre. Pero ésta es también la medida que aparece con menos frecuencia en los informes de los ODM³. El ODM 3 trata explícitamente de la igualdad entre géneros (en educación, trabajo remunerado y participación política), pero no trata cómo les va a las mujeres más necesitadas dentro del progreso total que revelan estos indicadores.

‘Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir y criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia...’ (Declaración del Milenio 2000, párrafo. 6). Fotógrafo: Barbara Cheney





Dos niñas de Mauritania miran tímidamente a la cámara en su aldea natal en la zona desértica escasamente poblada entre Senegal y Mauritania.

Fotógrafo: Layla Saad, MDG Achievement Fund

Este informe toma, como punto de partida, el creciente cuerpo de evidencias que revela que *la desigualdad impone costes a la sociedad*. Impone costes a nivel macroeconómico, porque ralentiza el paso al que una determinada tasa de crecimiento se traduce en reducción de pobreza⁴. E impone costes a nivel societal debido al impacto de la desigualdad en términos de tensiones sociales, delincuencia, violencia y conflicto, y sus repercusiones en las inversiones en el capital humano y económico.⁵

Los costes de la desigualdad significan que se excluye a las secciones más pobres de la población mundial al utilizar tasas 'promedio' de progreso hacia los ODM. Este informe sostiene que las carencias no se distribuyen aleatoriamente. Más bien, afectan desproporcionadamente a ciertos grupos que sufren discriminación en base a sus identidades sociales. Estos grupos son más difíciles de alcanzar que el resto de la población pobre, por lo que su pobreza cobra calidad de permanencia y retarda el ritmo del progreso hacia los ODM.

'A veces la pobreza surge cuando las personas no tienen acceso a los recursos existentes debido a su identidad, creencias o ubicación. La discriminación puede causar pobreza, al igual que la pobreza puede causar discriminación...'⁶

El presente informe tiene por objeto reunir evidencia que respalde este argumento y profundizar nuestra comprensión de los procesos que perpetúan la exclusión sistemática de ciertos

grupos sociales. Si bien reconoce que la exclusión social es evidente tanto en los países ricos de la OCDE como en las economías de transición, nuestra área de concentración son las regiones en desarrollo, específicamente América Latina, África subsahariana, y el sur y sudeste asiáticos. El progreso hacia los ODM en estas regiones y países ha distado mucho de ser uniforme. Ha habido más progreso en unos países que en otros, y en algunas metas que en otras. Analizaremos ejemplos de tales progresos para extraer lecciones que promuevan los ODM como el camino hacia la justicia social.⁷

Lamentablemente, los problemas de la exclusión social en relación a ciertos grupos se ponen de manifiesto en la escasez de datos sobre su situación. Hay muy pocas referencias sobre los efectos de la intersección de las desigualdades en la mayoría de los informes de los ODM. Por lo tanto, gran parte de la discusión de este informe se dicta necesariamente desde los datos disponibles. En primer lugar, nos enfocamos en los países que muestran una marcada evidencia de la categoría de las desigualdades en las que estamos interesados. En segundo lugar, nos centramos en aquellos países para los que tenemos datos desagregados que revelan la extensión de estas desigualdades. Estos no son necesariamente los países con las formas más marcadas de desigualdad. De hecho, algunos de los países más desiguales tienen pocos datos porque atraviesan conflictos (o los atravesaron recientemente).

Tercero, aun cuando los países tengan datos desagregados, pueden no cubrir uniformemente todos los ODM. Como resultado, nos centraremos principalmente en los ODM que tratan sobre la falta de ingresos, salud y educación, las que se tratan más consistentemente en los datos desagregados. Pese a estas limitaciones, la diversidad de los países seleccionados y las evidencias de peso sobre patrones de exclusión permiten apoyar la afirmación de este informe en el sentido de que *la persistencia de la intersección de las desigualdades retarda el progreso hacia los ODM y traiciona la promesa de justicia social que contiene la Declaración del Milenio*.

'Los datos de países ricos de la OCDE muestran que independientemente de los niveles de PNB (Producto Nacional Bruto), la mayor desigualdad dentro de una sociedad está vinculada con niveles más altos de delincuencia, violencia, obesidad, enfermedades mentales, población carcelaria, embarazos adolescentes y ansiedad. En otras palabras, la igualdad es mejor para todos'⁸.

El informe está estructurado de la siguiente manera: La sección 2 trata el fenómeno de la intersección de las desigualdades, las exclusiones que causan y su relevancia con los ODM. La sección 3 trata sobre los patrones de igualdad en las regiones de América Latina, África subsahariana y el sur y sudeste asiáticos en relación a los ODM seleccionados. La sección 4 examina algunos de los factores que explican la

persistencia de estas desigualdades, mientras que la sección 5 se concentra en las políticas e intervenciones prometedoras en términos de cambios capaces de producir transformaciones. Finalmente, la sección 6 extrae algunos principios generales para la promoción de la igualdad, incluyendo los valores de tolerancia y solidaridad que se definen en la Declaración del Milenio.

2 Intersección de desigualdades y exclusión social

2.1 La relevancia para la agenda de los ODM

‘La diversidad humana no es una complicación secundaria (que pueda ignorarse o incorporarse ‘después’): es un aspecto fundamental de nuestro interés en la desigualdad’⁹.

Como sugieren los indicadores clave para medir el progreso hacia el ODM 1, la pobreza ha sido generalmente entendida como una *carencia individual*. El planteamiento convencional de la medida de la pobreza se basa en las características económicas de los individuos o de hogares individuales – básicamente su ingreso o patrimonio. La consecuente clasificación de hogares según estas características da lugar al llamado modelo ‘vertical’ de la desigualdad¹⁰. El enfoque que mide la participación en el ingreso nacional del 20% más pobre (el quintil más pobre) de la distribución de ingresos que aparece en el ODM 1 proviene de tal modelo.

Por otra parte, la literatura sobre exclusión social toma las *desventajas de grupo* (o ‘desigualdades horizontales’¹¹) como punto de partida de la discusión sobre la desigualdad. Estas desventajas son producto de jerarquías sociales que definen a ciertos grupos como inferiores a otros en razón de su identidad. Dichas jerarquías se crean mediante normas y prácticas culturales que sirven para denigrar, estereotipar, ridiculizar y degradar a ciertos grupos sociales, negándoles su dignidad humana y su derecho a la igualdad de participar en la vida económica, social y política de su sociedad.

‘[La exclusión social] es el proceso por el cual las personas o grupos son total o parcialmente excluidos de participar plenamente en la sociedad en la que viven.’¹²

Las identidades en cuestión pueden tomar diferentes formas en diferentes sociedades, pero las formas más perdurables de la pobreza en la mayoría de contextos están asociadas con identidades atribuidas desde el nacimiento, como son raza, casta, etnia – al igual que creencias religiosas cuando se trata de minorías. El género atraviesa todas esas identidades heredadas, de manera que en la mayoría de los grupos las mujeres están subordinadas a los hombres. No obstante, y a diferencia de la

mayoría de grupos subordinados, las mujeres están distribuidas de manera bastante homogénea entre las diferentes clases económicas, de manera que el género por sí solo no constituye una marca de pobreza. Es la intersección del género con las desventajas económicas y de otro tipo lo que explica las mayores desventajas que enfrentan las mujeres y niñas pobres.

La desigualdad basada en la identidad atraviesa otras formas de desigualdad en la definición de la exclusión social. Su intersección con las *desigualdades económicas* – el hecho de que los grupos socialmente excluidos enfrenten barreras particulares para lograr acceso a recursos y oportunidades – significa que aquellos con más probabilidades de quedar rezagados en el progreso del país hacia los ODM proceden desproporcionadamente de minorías étnicas y religiosas, de grupos con desventaja racial y de las castas más bajas. Frecuentemente, la desventaja es aún mayor para las mujeres y niñas de estos grupos.

Un niño es pesado por una voluntaria de salud en el pueblo, bajo la supervisión de la enfermera del distrito en la región de Tigray en Etiopía. Fotógrafo: Sophie de Caen, Fondo para el Logro de los ODM





Provincia de Yunnan, China: miembros de la minoría étnica Bai, que tradicionalmente visten de azul.
Fotógrafo: Jeremy Horner/Panos Pictures

Asimismo, la exclusión social suele implicar *desigualdades espaciales*, consignando a los grupos culturalmente devaluados y económicamente empobrecidos a habitar en espacios físicamente precarios. La desventaja espacial en las zonas rurales tiende a estar asociada a la lejanía, la vulnerabilidad ecológica, los bajos niveles de productividad agrícola, una exigua dotación de recursos y la débil integración a la economía nacional. En contextos urbanos, se asocia con la vivienda y saneamiento de mala calidad, servicios e infraestructura inadecuados y, muy frecuentemente, con subculturas asociadas a la delincuencia, violencia, dependencia de drogas y miseria¹³.

Finalmente, existe una *dimensión intemporal* de la exclusión social. La intersección de desigualdades que da como resultado la exclusión social, y la desventaja acumulativa que conlleva, explican su persistencia a través del tiempo (Ver Recuadro 2.1). La exclusión social cierra a los grupos excluidos las vías ‘normales’ para escapar de la pobreza, reforzando las desigualdades a lo largo de toda la vida, e incluso por generaciones.

2.2 La historia regional y geográfica de la exclusión social

La exclusión de ciertos grupos en base a una identidad atribuida socialmente suele tener

profundas raíces en la historia de un país. En algunos países está ligada a la colonización – frecuentemente acompañada por el genocidio de las poblaciones indígenas – y a la esclavitud, la guerra y el conflicto, al igual que la discriminación que se sigue practicando hasta nuestros días. En otros, está ligada a conceptos de superioridad-inferioridad procedentes de creencias religiosas o sociales.

En América Latina, la raza y la etnia, que incluyen categorías de raza blanca, indígena, negra y mixta, son los marcadores clave de la exclusión social. Hay más de 50 millones de indígenas y más de 120 millones de personas de descendencia africana (afro-descendientes) en América Latina y el Caribe (LAC, por su sigla en inglés) que conforman cerca del 33% de la población¹⁴. Estos grupos no están distribuidos uniformemente en la región. Por ejemplo, más del 25% de la población de Bolivia, Guatemala, Perú y Ecuador es indígena, mientras que más del 25% de la población de Panamá, Brasil, Nicaragua y casi todos los países del Caribe está conformada por afro-descendientes, que sólo cuentan el 6% en Uruguay y tienen una insignificante presencia en Argentina.

También existe una dimensión espacial dentro de los países¹⁵. En cada país, excepto Brasil,

más del 45% de la población indígena o afro-descendiente vive en las zonas rurales¹⁶. Los grupos indígenas tienden a vivir en partes remotas y de más difícil acceso del país, generalmente tras haber sido expulsados de las zonas más productivas por grupos no indígenas¹⁷. Los afro-descendientes viven principalmente en las zonas costeras de los océanos Pacífico y Atlántico y del mar Caribe, y en las zonas urbanas.

En Asia, la exclusión social está asociada con diferencias de identidad étnica, tribal e indígena, pero la religión y el idioma también aparecen en algunos países. Al igual que en América Latina, las minorías étnicas indígenas de Asia suelen habitar zonas geográficas remotas. Y al igual que en América Latina, esta ubicación geográfica no siempre es por decisión propia. La cordillera que se extiende desde Afganistán hasta el Golfo de Tonkín ha sido desde hace mucho tiempo refugio de comunidades indígenas que, por diferentes motivos, han ocupado una posición marginal en relación a las mayorías que dominan los valles y llanuras.

La exclusión social también suele implicar desigualdades espaciales, consignando a los grupos culturalmente devaluados y económicamente empobrecidos a vivir en espacios físicamente precarios

Los grupos étnicos e indígenas conforman cerca del 8% de la población en China, 10% en Vietnam, 8% en India y 37% en Nepal. Se les encuentra en las zonas más pobres: las zonas rurales de la región occidental de China, en las zonas remotas y generalmente altiplánicas del norte y centro de Vietnam, y en las zonas accidentadas y forestales de India, Bangladesh y Nepal.

En India, la concentración espacial da como resultado que las minorías indígenas, o *adivasis*, constituyan una proporción mucho más alta de la población en algunos Estados que en otros. Más del 80% de las minorías indígenas se encuentran en nueve Estados en el centro y oeste de India: Orissa, Madhya Pradesh, Chhattisgarh, Jharkhand, Maharashtra, Gujarat, Rajasthan, Andhra Pradesh y Bengala occidental. La mayoría del resto está en el norte del país.

Además, India y Nepal, cuyas poblaciones son predominantemente hinduistas, se caracterizan por tener una jerarquía de castas que data de muchos siglos atrás. La casta está estrechamente entrelazada con una jerarquía ocupacional que asigna ocupaciones serviles y ritualmente contaminantes a las castas más bajas de 'intocables', o *dalits*. Los grupos *dalit* componen



Mujeres vendiendo ropa en Soweto, en las afueras de Johannesburgo. Fotografía: Barbara Cheney

el 17% de la población de India. Tienden a estar geográficamente más dispersos que los grupos indígenas, pero cerca del 80% vive en zonas rurales¹⁸. La población de Nepal se divide entre una mayoría hinduista (58% en 2001), *janajatis* (minorías indígenas; 37%), y minorías religiosas, principalmente musulmana (cerca del 4%)¹⁹. Alrededor del 12% de la población está conformada por *dalits*.

África subsahariana alberga más de 2000 grupos étnicos diferentes que se caracterizan por tener diversos idiomas, culturas, tradiciones y, a veces, creencias religiosas. Los grupos étnicos de África varían en tamaño, fluctuando de millones de personas a unos cientos de miles, y suelen estar asociados a un territorio específico. Gran parte de la región continúa sufriendo por el desmembramiento del continente en 1884 por los

Recuadro 2.1 La intersección de las desigualdades y la persistencia de la exclusión social

La exclusión social es producto de la intersección de desigualdades:

- Que devalúan la cultura de ciertos grupos, considerados inferiores a otros en maneras que socavan su sentido de auto valoración y capacidad de actuación
- Que colocan a ciertos grupos en posición de desventaja en la distribución de recursos, servicios y oportunidades que su sociedad considera valiosos
- Que relegan a los excluidos a lugares donde sus esfuerzos tienen menores ingresos
- Que niegan a los excluidos la capacidad de expresarse e influir en las decisiones que afectan sus vidas y la de sus comunidades
- Que interactúan mutuamente originando su persistencia en el tiempo

poderes coloniales, que tuvieron poca consideración con los contornos sociales, políticos, étnicos y lingüísticos existentes. Como resultado, la geografía política de la región, que tiene más países que cualquier otra región del mundo, se caracteriza por los conflictos armados regionales y civiles. Además de estas profundas divisiones históricas, el entorno físico se caracteriza por las grandes distancias y baja densidad poblacional.

En países como Sudáfrica y Zimbabue, donde los poderes coloniales tuvieron una fuerte

presencia, las desigualdades transversales tienen fuertes dimensiones raciales. Más presentes a nivel del sub-continente encontramos las divisiones sociales relacionadas a la etnicidad, frecuentemente reforzadas por la ubicación geográfica y la distancia a los centros urbanos. La religión por sí misma no necesariamente conlleva a la exclusión a menos que se cruce con disparidades étnicas o regionales.

3

Intersección de las desigualdades y los ODM: panorama regional

Una visión global sobre el avance hacia los ODM demuestra que el mundo está más cerca de alcanzar ciertas metas y objetivos que otros (ver Figura 3.1). Está bien encaminado en relación a la extrema pobreza, a la paridad de género, a las matrículas de educación primaria y secundaria y al acceso al agua potable. Pero quedan por alcanzar metas y objetivos relacionados con las tasas de graduación de educación primaria, el acceso a la salud y la proporción de personas que padecen hambre. Se encuentra más seriamente descaminado en el logro de objetivos relativos a la mortalidad infantil en niños menores de 5 años y la mortalidad materna²⁰. De esta manera, los ODM que se discuten en este informe incluyen uno donde se ha logrado un progreso considerable (ODM 1: Erradicación de la extrema pobreza y hambre), otro donde aún queda por hacer (ODM 2: Universalización de la educación primaria) y dos que continúan planteando grandes desafíos (ODM 4: Reducción de la mortalidad infantil y ODM 5: Mejora de la salud materna).

Contar con un panorama global es útil para concitar la atención hacia algunas de las dimensiones de la pobreza más obstinadas que enfrenta la comunidad mundial. Es necesaria una imagen más desagregada para establecer cómo los diferentes países, y los grupos socialmente excluidos en ellos, se están desenvolviendo.

Como hemos señalado, la medición del progreso mediante ‘promedios’ nacionales tiende a ocultar las grandes desigualdades a nivel sub-nacional.

También es importante notar que, aunque los países estén desencaminados en términos del progreso hacia los ODM, han logrado un progreso considerable en términos absolutos medidos como progreso general. Este es particularmente el caso de África subsahariana, donde un tema recurrente en las discusiones sobre políticas es que (África) ‘no logrará su objetivo’ en el logro de cada uno de los ODM en el 2015²¹. La comparación entre el progreso absoluto general hacia los ODM y el progreso relativo hacia las metas de los ODM, pone este ‘afro-pesimismo’ en perspectiva²². Revela que:

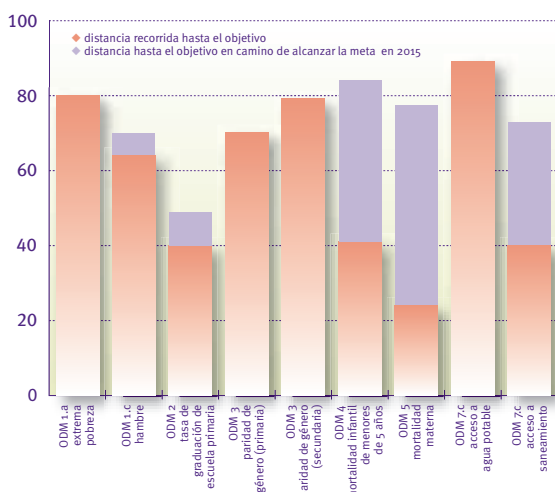
- 11 países africanos figuran entre los primeros 20 países en términos de progreso general absoluto en los ODM, pero sólo tres países alcanzan un progreso relativo.
- 6 países asiáticos figuran entre los primeros 20 de mejor desempeño en términos de progreso absoluto, y 4 logran un progreso relativo.

Cuadro 3.1 Progreso absoluto y relativo en los ODM: 20 mejores resultados principales

20 principales Progreso absoluto	20 principales Progreso en relación a las metas de los ODM
Benín	Ecuador
Mali	China
Etiopía	Tailandia
Gambia	Brasil
Malawi	Egipto
Vietnam	Vietnam
Uganda	Honduras
Nepal	Belice
India	Nicaragua
Camboya	Armenia
Bangladesh	Kazajstán
Honduras	Sri Lanka
Mauritania	Cuba
Ghana	México
China	El Salvador
Burkina Faso	Benín
Ruanda	Chile
Nicaragua	Malawi
Guatemala	Gambia
Togo	Guatemala

Fuente ODI (2010)²²

Figura 3.1 Avance global hacia los ODM



Fuente Banco Mundial (2010) *Global Monitoring Report: The MDGs After the Crisis*

- 3 países de América Latina figuran entre los primeros 20 de mejor desempeño y 9 alcanzan progreso relativo.

3.1 El progreso de los ODM en América Latina

Como región, América Latina se encuentra en la categoría de ingresos medios. Históricamente, ha sido una de las regiones con más desigualdades en el mundo, y donde el quintil de menores ingresos recibe alrededor del 3% del ingreso total de la región²³. Pero el progreso es evidente. La pobreza se ha reducido de 44% en 2002 a 33% en 2008, mientras que la extrema pobreza bajó de 19% a 13%.²⁴ La mayoría de los países de la región están en camino de alcanzar el objetivo de reducir a la mitad la extrema pobreza para el 2015, pero algunos de los países menos desarrollados están rezagados, a saber Bolivia, Haití, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

Hay razones para un cauto optimismo con respecto a la equidad del progreso hacia los ODM, ya que hay evidencia de un marcado declive de la desigualdad de ingresos entre los años 2000 y 2007 en 12 de los 17 países para los que hay datos disponibles²⁵. Estos incluyen muchos países con un alto porcentaje de grupos excluidos socialmente, como son Ecuador, Brasil, Bolivia y México.

3.2 La exclusión social y los ODM en América Latina

Históricamente, América Latina ha sido una de las regiones con mayores desigualdades en el mundo... pero hay razones para un cauto optimismo con respecto a la equidad del progreso hacia los ODM.

‘Los conceptos de exclusión e inclusión social enfatizan las formas de distribución inequitativa de los beneficios del desarrollo, las redes de interacción social y la participación política... La exclusión social se manifiesta más claramente en América Latina en la persistente desigualdad de la distribución de ingresos, que ocasiona que la pobreza sea peor de lo que podría sugerir el nivel de desarrollo de la región’.²⁶

América Latina es una de las pocas regiones en desarrollo que sistemáticamente ha recopilado y sintetizado datos desagregados por origen étnico para los ODM. Estos permiten cierto grado de comparación a nivel de la región, de lo cual se puede discernir algunos patrones:

- **Mientras que la pobreza moderada y extrema ha disminuido, ésta última continua siendo más alta entre los pueblos indígenas y afrodescendientes que entre la población blanca en muchos países** (ver Cuadro 3.3 en la página 22 y Figura 3.4 en la página 23).

Recuadro 3.1 Partos institucionalizados en Bolivia

En Bolivia, donde se registra una de las tasas estimadas más altas de mortalidad materna en América Latina, una gran proporción de los partos no son institucionalizados. El Cuadro 3.2 muestra que en 52,2% de las municipalidades clasificadas como ‘de mayoría indígena’ menos de la mitad de los partos ocurren en centros de salud.

Cuadro 3.2 Cobertura institucional en municipalidades donde los indígenas son una proporción mayoritaria, minoritaria o moderada de la población, Bolivia, 2006

Porcentaje de partos institucionalizados	Minoría indígena (menos de 33%)		Moderado indígena (33–66%)		Mayoría indígena (más de 66%)	
	No	%	No	%	No	%
<50%	22	44.9	14	26.4	116	52.5
<50% <70%	11	22.4	19	35.8	58	26.2
>70%	16	32.7	20	37.7	47	21.3

Fuente Adaptado de UDAPE/CIMDM (2006) *Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Cuarto Informe asociado al Desarrollo humano, La Paz, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*

Históricamente, América Latina ha sido una de las regiones con más desigualdades en el mundo.

- **La identidad étnica sigue asociada a las desigualdades en las tasas de matrícula en todos los niveles de educación, aunque en muchos países hay cierta reducción de la desigualdad por origen étnico en la educación primaria** (ver Cuadro 3.4 en la página 23). La gran expansión de la educación básica es uno de los factores clave que explican la menor desigualdad de ingresos en la región²⁷. No obstante, en algunos países la desigualdad por grupos sigue siendo alta (entre grupos indígenas y no indígenas, como en Bolivia, por ejemplo. Ver Cuadro 3.5 en la página 23).
- **La mortalidad infantil es mayor entre los niños de los grupos indígenas que no indígenas** (ver Figura 3.2 en la página 22). Según los datos de la última Encuesta Demográfica y de Salud de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Perú y Brasil, los niños de origen indígena también tienen de 1,6 a 2,5 más probabilidades de estar desnutridos que los niños de origen no indígena.

- **Las desigualdades de género y etnia se suman a la condición económica para hacer que las mujeres indígenas de hogares de bajos ingresos permanezcan al fondo de la escala de educación (ver Figura 3.3 en la página 22) y salud.** La mortalidad materna es generalmente más alta en las comunidades indígenas, particularmente en zonas remotas, donde puede ser dos o tres veces mayor que el promedio

nacional. Por ejemplo, en Ecuador en 2003, la tasa nacional de mortalidad materna era 74,3 por cada 100.000 nacimientos vivos, pero de 250 por cada 100.000 en las comunidades indígenas remotas.²⁸

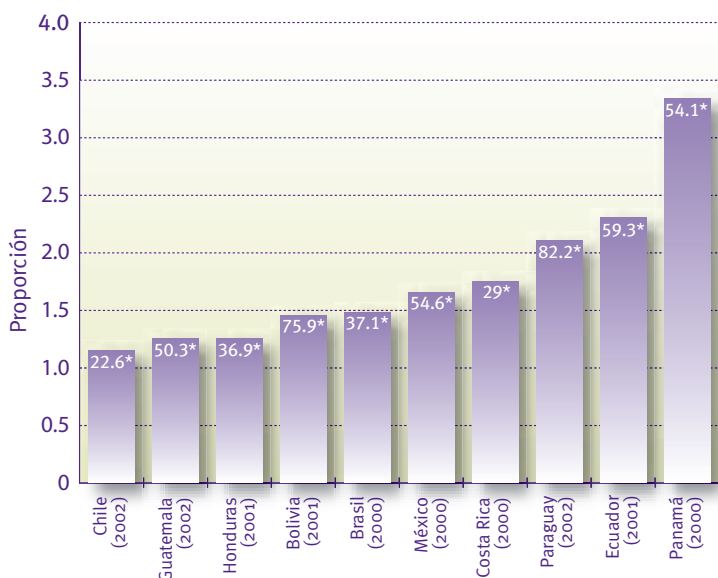
- **Intersección de las desigualdades espaciales y etnicidad.** La Cuadro 3.6 (página 23) muestra la intersección entre desigualdad espacial, etnicidad y educación en México. Los Estados del sur, que son

Cuadro 3.3 Incidencia de la pobreza (ODM 1) según ingresos familiares per cápita en países seleccionados de América Latina

País	Año	1 dólar por día			Línea oficial de extrema pobreza		
		Blancos	No blancos	Total	Blancos	No blancos	Total
Bolivia	1997	14.8	45.3	28.7	27.8	57.5	41.3
	2002	16.6	37.1	27.7	25.5	45.8	36.6
Brasil	1995	4.7	12.7	8.3	17.7	40.9	28.2
	2002	5.1	10.6	7.6	17.7	38.0	27.0
Chile	2000	3.4	9.4	3.5	4.5	3.1	4.5
Colombia	1999	15.2	24.1	16.2	20.5	31.0	21.7
Ecuador	1998	29.0	61.0	30.3	16.0	38.9	16.9
Guatemala	2002	11.4	31.5	20.0	14.3	39.1	24.9
México	1992	10.7	53.3	12.8	Cifras no disponibles		
	2002	12.3	40.9	13.9	14.5	47.9	16.4
Nicaragua	1998	24.5	46.0	24.9	17.0	37.7	17.5
	2001	15.0	35.0	15.8	14.5	33.9	15.2
Panamá	2002	9.3	54.7	12.4	19.2	74.4	23.0
Paraguay	1995	2.7	24.3	11.8	4.8	24.5	13.1
	2001	2.2	17.3	9.9	5.0	24.9	15.2
Perú	2001	14.6	26.9	19.5	18.7	33.5	24.6

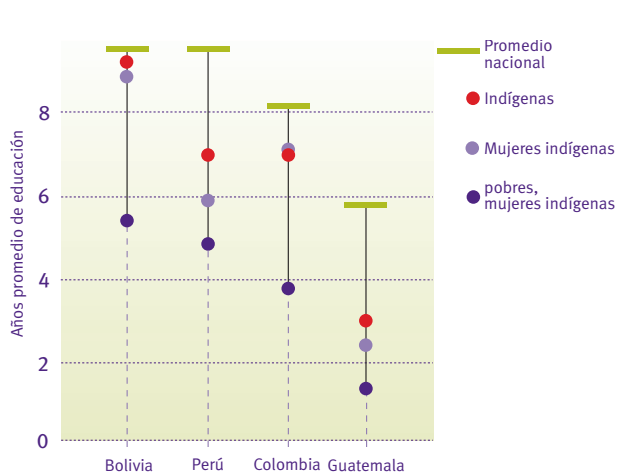
Source Busso *et al.* (2005)¹⁴

Figura 3.2 Proporción de la tasa de mortalidad infantil de indígenas a no indígenas, 2000–02, países seleccionados de América Latina



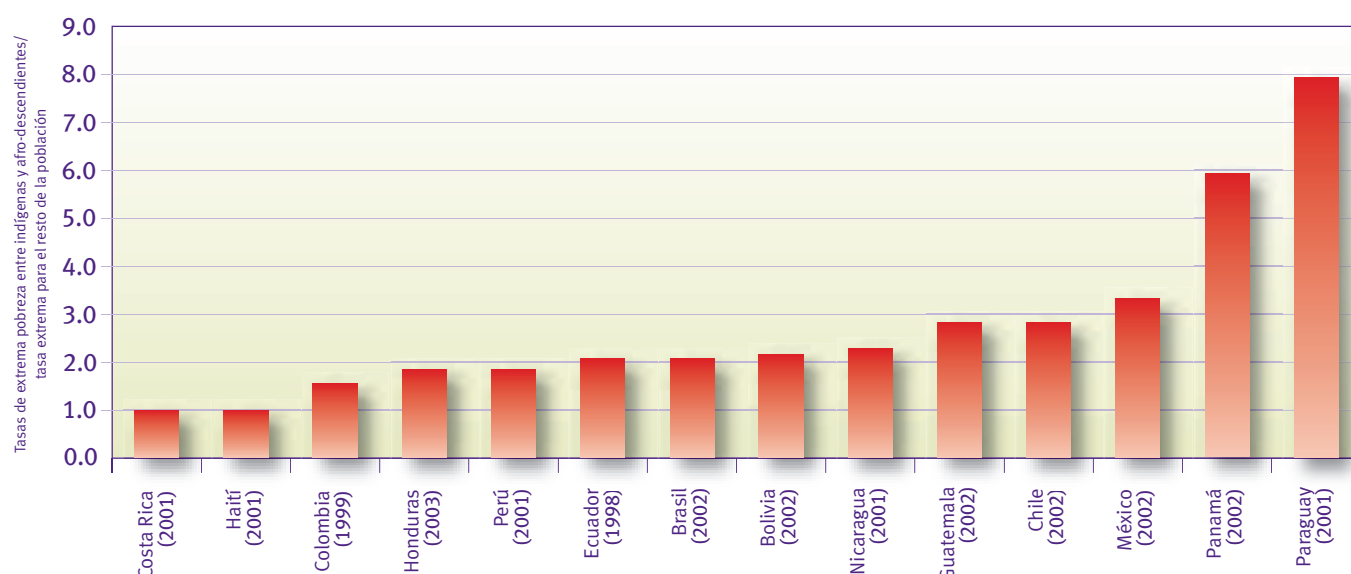
*Tasa de mortalidad infantil entre indígenas
Fuente Del Popolo, F. y Oyarce, A. (2005) 'América Latina, Población Indígena: Perfil Sociodemográfico en el Marco de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y de las Metas del Milenio', *Notas de Población* no. 79, Santiago de Chile: CELADE

Figura 3.3 Número promedio de años de educación para indígenas entre 17–22 años, países seleccionados



Fuente UNESCO (2010)¹⁰⁷

Figura 3.4 América Latina (14 países): tasas de extrema pobreza entre indígenas y afro-descendientes, como múltiplo de la tasa para el resto de la población (línea de un dólar al día)



Fuente Machinea J.L.; Bárcena, A. y León, A. (2005) *The Millennium Development Goals: A Latin American and Caribbean Perspective*, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

más pobres (por ejemplo, Chiapas, Oaxaca y Guerrero), y donde reside cerca del 75% de los grupos indígenas del país, presentan niveles de educación mucho menores. Estos Estados también muestran tasas de mortalidad materna por encima del promedio nacional²⁹. En Guerrero, por ejemplo, la tasa era de 128,2 muertes por cada 100.000 nacimientos vivos – casi cinco veces mayor que en Nuevo León, un Estados más desarrollado del norte (26,9 por 100.000)³⁰. No obstante, las tasas de mortalidad materna han disminuido en estos Estados, a excepción de Guerrero. Este cambio se discute más adelante.

Cuadro 3.5 Comparación de años de educación de grupos indígenas y no indígenas en Bolivia

Años promedio de educación (población 15+)	2000	2007 (provisional)
Nacional	7.7	8.7
Indígenas	6.0	7.2
No indígenas	9.7	10.5

Fuente Datos de Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) www.udape.gov.bo/, accedido el 30 junio de 2010

Cuadro 3.4 Tasas de matrícula primaria en países seleccionados en América latina

País	Año	Blancos	No blancos	Total
Bolivia	1997	0.95	0.90	0.93
	2002	0.95	0.93	0.94
Brasil	1995	0.93	0.87	0.90
	2002	0.97	0.95	0.96
Chile	2000	0.99	0.98	0.99
Colombia	1999	0.90	0.89	0.90
Ecuador	1998	0.92	0.87	0.92
Guatemala	2002	0.88	0.77	0.83
	2002	0.97	0.98	0.97
Nicaragua	1998	0.84	0.82	0.84
	2001	0.89	0.81	0.89
Panamá	2002	0.98	0.85	0.96
Paraguay	1995	0.92	0.86	0.89
	2001	0.95	0.91	0.93
Perú	2001	0.96	0.97	0.97

Fuente Busso *et al.* (2005)³⁴

Cuadro 3.6 Indicadores de educación por región, México, 2005

	Menos de 4 años de educación (%)
Promedio nacional	11
Estados del sur desfavorecidos	
Chiapas	26
Guerrero	19
Michoacán	14
Oaxaca	16
Veracruz	20
Estados seleccionados del norte y centro	
Baja Californiaa	6
Distrito Federal	3
México	6

Datos de la población de 17–22 años.

Fuente UNESCO (2010)¹⁰⁷

Recuadro 3.2 La distribución de ingresos y la extrema pobreza en Brasil

El nivel de extrema pobreza de los afro-descendientes disminuyó abruptamente en Brasil entre 1993 y 2005. Pero los afro-descendientes aún forman parte del 74% de los hogares en el decil más bajo de ingresos (mientras que los blancos son sólo el 27%), y sólo constituyen el 12% del decil superior (los blancos representan el 88%). La intersección de desigualdades étnicas y espaciales es muy clara en Brasil: ocho de los diez Estados más pobres se encuentran en el noreste, donde hay mayor concentración de afro-descendientes, mientras que tres de los cuatro Estados del sudeste figuran entre los cinco más ricos del país. Además, la intersección de las desigualdades de etnicidad, género y clase significa que los hombres blancos generalmente ganan los salarios más altos en cualquier nivel de educación, mientras las mujeres negras ganan los más bajos (ver Figura 4.3, página 37). Raza, género y ubicación estaban entre los predictores clave de pobreza en 1981, y continuaron siéndolo en 2001.

Cuadro 3.7 Brasil: porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de extrema pobreza por raza

	1993	2005
Afro-descendientes	15	6
Blancos	4.9	2.5

Cuadro 3.8 Brasil: distribución del 10% más pobre y el 1% más rico por raza (2005)

	10% más pobre	1% más rico
Blancos	26.5	88.4
Afro-descendientes	73.5	11.6

Fuente Adaptación de IPEA (2007) *Millennium Development Goals: National Monitoring Report/Coordination*, Institute for Applied Economic Research and the Secretariat for Strategic Planning and Investment

Ciudad de México: Para mantener a su familia, Alfredo (26) vende dulces en una concurrida intersección. Tiene cuatro hijos y vive en Mansión Mazahua, un deteriorado edificio colonial donde residen 42 familias de indios mazahua. Forzados a migrar a la ciudad en busca de un medio de vida, viven hacinados en el edificio dañado por un terremoto. Fotógrafo: Aubrey Wade/Panos Pictures

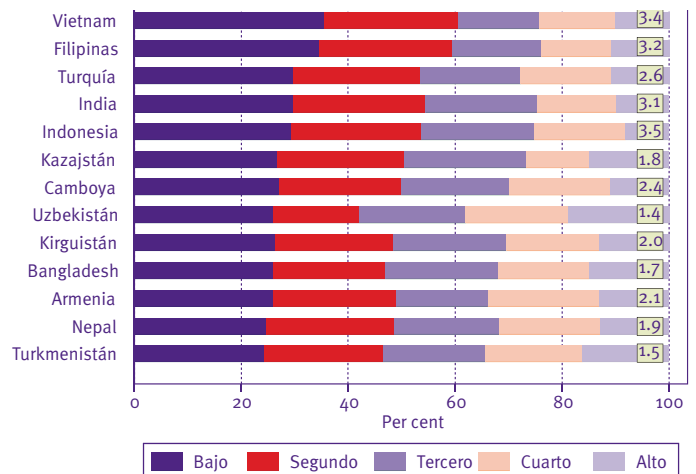


3.3 Progreso hacia los ODM en Asia

El Informe de 2010 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sugiere que la región del Asia-Pacífico está en camino de alcanzar la meta sobre extrema pobreza, pese a los contratiempos resultantes de la crisis económica mundial. Esto se debe, en primer lugar, al extraordinario desempeño de China. Muchos países de la región han logrado grandes reducciones en la pobreza de ingresos a nivel total como resultado de un fuerte crecimiento económico, pero algunos han visto un importante aumento en las disparidades de ingreso. La participación en el ingreso nacional del 20% más pobre de la población de la región ha disminuido abruptamente. Entre 1990 y 2004, cayó de 7,2% a 6,7% en Asia del Sur, y de 7,1% a 4,5% en Asia del Este. El Coeficiente de Gini, que mide las desigualdades por país, aumentó en 14 de 20 países y disminuyó solamente en seis.

Las crecientes desigualdades en la región han centrado la atención en la necesidad de crecimiento inclusivo. El informe de 2007 de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de Naciones Unidas (ESCAP) habla sobre los intentos para examinar el progreso hacia los ODM 'más allá de los promedios nacionales'³¹. La Figura 3.5 ilustra las implicaciones de un aumento de la disparidad de ingresos en la mortalidad infantil. Muestra las tasas de mortalidad en niños menores de 5 años en los quintiles más pobres y más ricos en países seleccionados. En todos los países incluidos, el 20% más pobre de la población da cuenta de más, y a veces considerablemente más, del 20% de mortalidad infantil.

Figura 3.5 Tasa de mortalidad de menores de cinco años por quintil de riqueza y razón entre el quintil más pobre y el más rico



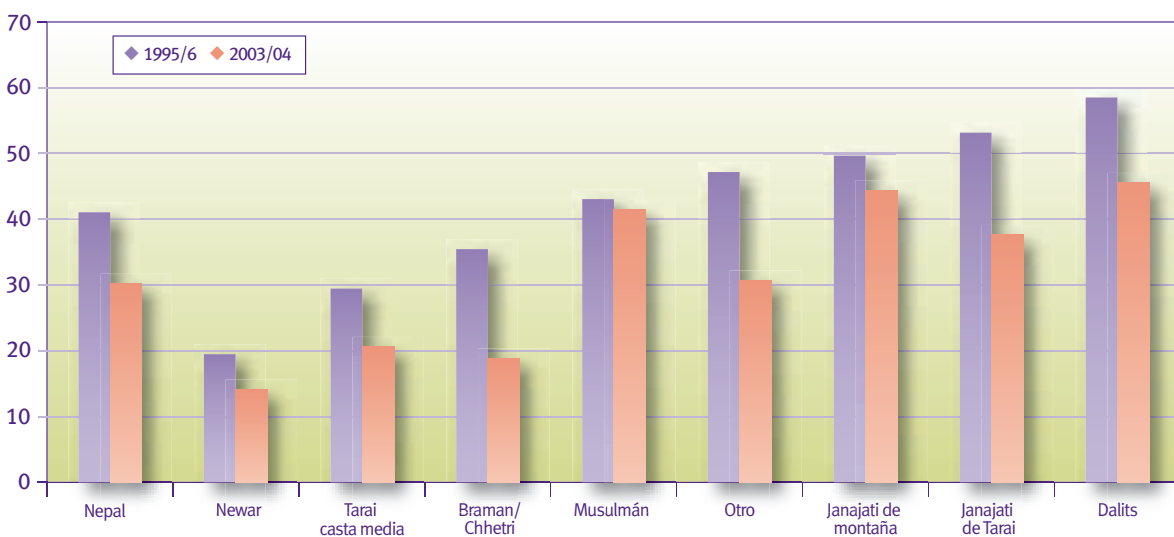
Fuente ESCAP/ADB/PNUD (2007)³¹

Cuadro 3.9 Comparación de malnutrición infantil: China oriental y occidental (%)

Año		Provincias del este	Provincias del oeste
1992	Infraponderado	15.1	21.4
	Crecimiento reducido	33.6	42.7
1998	Infraponderado	8.3	18.3
	Crecimiento reducido	16.9	29.4
2000	Infraponderado	9.1	19.9
	Crecimiento reducido	14.2	27.6
2005	Infraponderado	5.8	12.5
	Crecimiento reducido	10.7	16.3

Fuente Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular de China y Sistema de Naciones Unidas en China (2008) *China's Progress Towards the Millennium Development Goals: 2008 Report*

Figura 3.6 Nepal: censo de la pobreza según grupos sociales



Fuente Elaborado usando datos de 2005 de la Oficina Central de Estadísticas de Nepal, citados en *Nepal Human Development Report (2009)*

Recuadro 3.3 Pobreza y desigualdad social en India

India es uno de los muchos países en la región que ha experimentado crecimiento económico con reducción de la pobreza, aunque la desigualdad se haya perpetuado y a veces aumentado. Como muestra la Cuadro 3.10, la pobreza ha disminuido entre 1993 y 2004 para todos los grupos sociales, pero ha sido sistemáticamente más alta entre los grupos “*dalit*” (castas registradas) y “*adivasi*” (tribus registradas) y, en menor medida, entre la minoría musulmana. La concentración geográfica de los *adivasi* en ciertos Estados de India, como Bihar y Orissa, significa que el índice de pobreza en estos Estados es mucho más alto que a nivel nacional. Las desigualdades de casta, etnicidad y geográficas se refuerzan mutuamente y crean bolsas de extrema pobreza que afectan a ciertos grupos: por ejemplo, las castas y tribus registradas que viven en Orissa presentan una tasa de pobreza de 74% comparada con las de los ‘otros hindúes’ (ni castas ni tribus registradas) que viven en el Estado de Assam, donde la tasa de pobreza es sólo 5%.

Cuadro 3.10 Incidencia de pobreza según los diferentes grupos sociales en Estados seleccionados de India

Estados Urbano	Total		Hindús				Musulmanes		Todos los demás			
	2004-05	1993-4	Todos los hindús		Castas registradas/ Tribus registradas		Otros Hindús		2004-05	1993-4	2004-05	1993-4
			2004-05	1993-4	2004-05	1993-4	2004-05	1993-4				
Todo India	29	33	27	31	46	51	22	26	44	47	16	23
Bihar	42	34	38	31	70	52	33	26	57	46	4	29
Assam	7	8	5	6	7	14	5	5	13	22	4	0
Andhra Pradesh	34	38	32	37	48	47	27	35	49	49	22	26
Gujarat	18	28	16	25	21	42	15	22	34	47	2	23
Rajastán	27	31	26	28	48	47	18	23	39	56	7	14
Tamil Nadu	28	40	29	40	50	57	25	36	24	46	21	34
Orissa	50	41	49	40	74	57	42	35	51	68	51	24

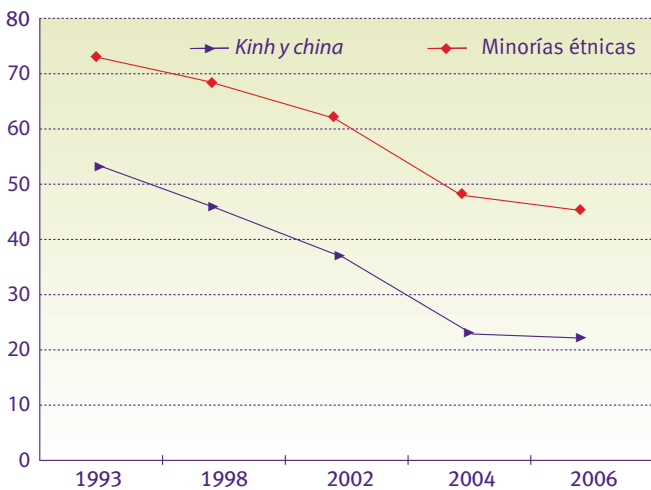
Fuente Gobierno de India (2006) *Social, Economic and Educational Status of the Muslim Community in India*, Sachar Committee Report, [http://zakatindia.org/Files/Sachar%20Report%20\(Full\).pdf](http://zakatindia.org/Files/Sachar%20Report%20(Full).pdf), accedido el 15 de agosto de 2010

Jóvenes *dalit* alimentan una máquina trituradora de bloques de granito cerca de una cantera.

Fotógrafo: Mark Henley/ Panos Pictures



Figura 3.7 Porcentaje de población adulta sin estudios terminados, Vietnam



Pese a que los resultados educacionales están mejorando en todos los grupos en Vietnam, la brecha entre las mayorías y minorías étnicas *kinh* y china persiste.

Fuente *Vietnam Development Report 2008: Social Protection*, Joint Donor Report to the Vietnam Consultative Group Meeting Hanoi, 6–7 de diciembre, 2007

Sin embargo, el informe ESCAP sólo se ocupa de las desigualdades de ingreso, género y urbano-rurales, poniendo en evidencia la escasez de datos disponibles desglosados por etnicidad.

3.4 Exclusión social y los ODM en Asia

‘El Asia en desarrollo está ahora adoptando el crecimiento inclusivo como un objetivo de desarrollo clave debido a que están aumentando rápidamente las desigualdades de ingresos y de otro tipo, incrementando la preocupación de que los beneficios del espectacular crecimiento del PIB en Asia no se estén repartiendo equitativamente, lo cual podría descarrilar el proceso de crecimiento mismo... El crecimiento inclusivo es crecimiento con igualdad de oportunidades que pone énfasis en la creación de oportunidades y acceso equitativo para todos... estas últimas [las desigualdades debido a las diferencias en las circunstancias individuales] suelen reflejar la exclusión social asociada con las fallas del mercado, instituciones y políticas.’³²

No hay datos sistemáticos sobre las desigualdades de identidad y de grupo a nivel de las regiones del sur y sureste asiáticas. Por lo tanto, sólo podemos obtener tendencias y patrones a partir de los datos disponibles a nivel de país. Se debe poner énfasis en el hecho de que las situaciones de los países asiáticos son muy diversas, y a veces contrastantes. No obstante, merece la pena señalar algunas observaciones generales:

Recuadro 3.4 Desigualdades de salud infantil en India y Nepal

En India la mortalidad de niños menores de 5 años ha disminuido en todos los grupos sociales (Recuadro 3.11). Pero las castas y tribus registradas y las ‘otras castas atrasadas’ siguen presentando tasas de mortalidad entre menores de cinco años mucho más altas que el promedio. La brecha entre las tasas de mortalidad entre las tribus registradas y las ‘otras’ aumentó entre 1992 y 2006.

El progreso sostenido de Nepal en la reducción de la mortalidad infantil de menores de 5 años viene acompañado de desigualdades cada vez mayores: la diferencia entre la tasa de mortalidad de menores de 5 años de los quintiles más pobres y los más ricos aumentó de 2.8 en 1997 a 3.4 en 2002. El 23% de los niños *kinh/chinos*, que es la comunidad mayoritaria, tenían un desarrollo por debajo de lo normal en comparación con el 34% de niños de las minorías étnicas de las montañas del norte, y 45% de los niños de los altiplanos centrales y las zonas costeras.

El Recuadro 3.12 muestra que los *newars* (un grupo de casta indígena) tuvieron las tasas más bajas de mortalidad infantil, seguidos por las castas *brahmán/chhetri*. Los grupos *dalit* y *janajati* presentaron las tasas más altas de mortalidad infantil.

Cuadro 3.11 India: tasa de mortalidad de menores de 5 años por grupos sociales, de 1992/93 a 2005/06

	Mortalidad de menores de cinco años				Total
	Castas registradas	Tribus registradas	Otras castas atrasadas	Otros	
1992/3	149.1	135.2	No disponible	111.5	109.3
1998/9	119.3	126.6	103.1	82.6	94.9
2005/06	88.1	95.7	72.8	59.2	74.3

Fuente Encuesta nacional de salud familiar, 1, 2 y 3, India

Cuadro 3.12 Nepal: tasa de mortalidad infantil temprana, 2006

Castas/etnicidad e identidad regional	Mortalidad infantil	Mortalidad menores de cinco años
<i>Braman/chhetri</i>	59	76
Tarai/madhesi otras castas	64	86
<i>Dalit</i>	68	90
Newar	36	43
<i>Janajati</i>	59	80
Musulmán	68	
Todos los grupos de montaña	58	77
Todos los grupos tarai/madhesi	65	84
Todo Nepal	55	68

Fuente Bennett, L.; Dahal D. y Govindasamy, P. (2008) *Caste, Ethnic and Regional Identity in Nepal: Further Analysis of the 2006 Nepal Demographic and Health Survey*, Calverton, Maryland, USA: Macro International Inc.

Recuadro 3.5 Intersección de desigualdades étnicas y espaciales en Vietnam y China

Existe una marcada dimensión espacial en las disparidades étnicas en Vietnam. Los miembros de las minorías étnicas tienen que hacer trayectos más largos para ir a la escuela o al mercado, viven más lejos de los caminos transitables en todas las estaciones del año y tienen menos probabilidades de acceso al agua potable y a instalaciones sanitarias. Esto explica parcialmente el motivo por el que los logros educacionales y los indicadores de salud se mantienen bajos entre los grupos étnicos minoritarios, aunque han estado mejorando. La desventaja étnica varía según la ubicación: la pobreza ha disminuido rápidamente entre las minorías étnicas que viven en las tierras bajas, mientras que los habitantes de las montañas del norte, los altiplanos centrales y las costas centrales sur y norte permanecen en extrema pobreza.

En China, las minorías étnicas, que en gran medida se concentran en la región oeste, están en clara desventaja; conforman 8.4% de la población, pero dan cuenta del 46% de las personas que vivían en extrema pobreza en 2003. Es probable que la asociación entre etnicidad y ubicación establezca diferenciales étnicos de ingresos. La Figura 3.9 muestra que en la región occidental, no hay diferencias significativas en las tasas de pobreza de minoría y mayoría étnicas, en contraste con la distribución de la pobreza total que se muestra en la Figura 3.6. Los resultados de la regresión confirman que las diferencias en ubicación, tamaño de la familia, edad y nivel de educación del jefe de familia, y pertenencia al partido explicaban muchas de las diferencias étnicas en la pobreza.

Cuadro 3.13 Acceso a servicios públicos por grupo en Vietnam

	Tiempo de viaje a la escuela secundaria inicial (minutos)	Tiempo de desplazamiento al mercado (minutos)	En un radio de 2 km de caminos transitables todo el año (% de población)	Acceso a fuentes mejoradas de agua (% de población)	Acceso a sanidad mejorada (% de población)
2006					
<i>Kinh y china</i>	12	9	91	87	43
Minorías étnicas	25	32	80	55	7
Vietnam	15	13	90	82	38

Fuente *Vietnam Development Report 2008: Social Protection*, Joint Donor Report to the Vietnam Consultative Group Meeting Hanoi, 6–7 de diciembre de 2007

Figura 3.8 China Rural: distribución de pobreza entre las minorías étnicas y la mayoría de la población, 2002

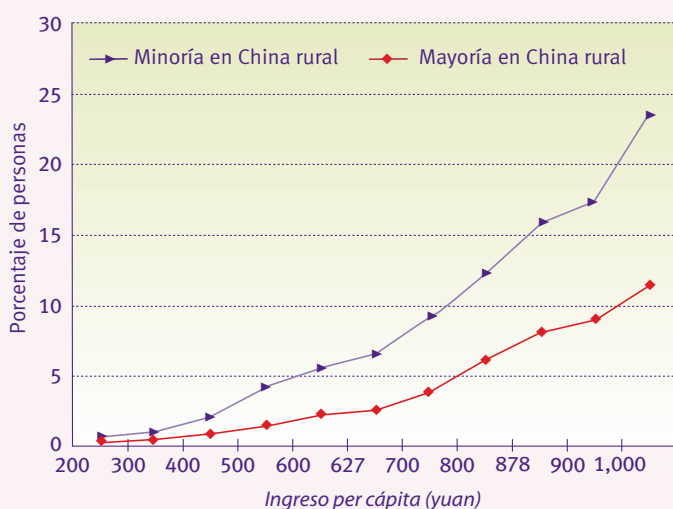
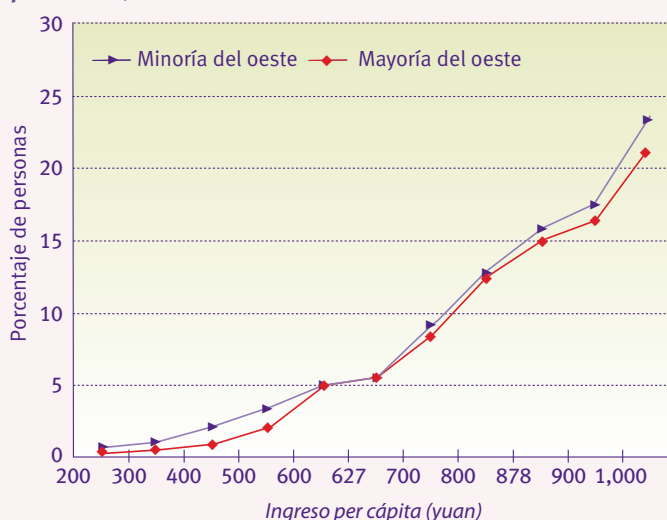


Figura 3.9 Región oeste de China rural: distribución de la pobreza entre las minorías étnicas y la mayoría de la población, 2002



Fuente Gustafsson, B. y Sai, D. (2009) 'Temporary and Persistent Poverty among Ethnic Minorities and the Majority in Rural China', *Review of Income and Wealth*, Series 55, Special Issue 1: 588–606

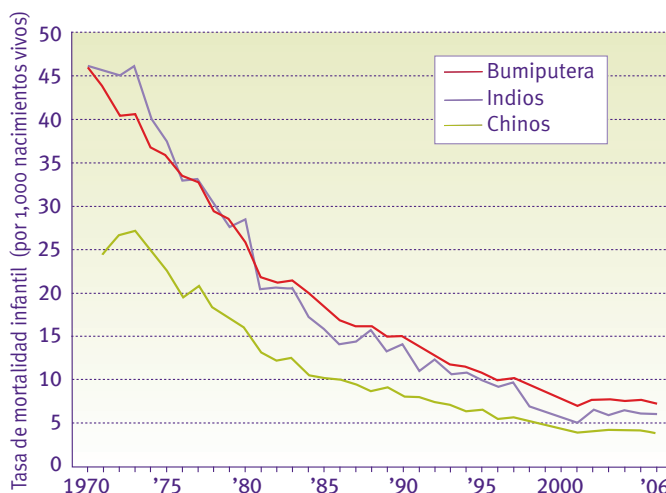
- **Las desigualdades de casta, etnia y religión son evidentes en los resultados en educación y salud.**

En India, los *dalits* (castas registradas) y *adivasis* (tribus registradas) tienen niveles inferiores de educación. En Nepal, pese a que la tasa de alfabetización general aumentó de 23% en 1981 a 54% en 2001, el 52% de los *dalits* de montaña, 47% de los *dalits* de Tarai, 48% de los musulmanes y 30% de los *janajatis* de montaña nunca han ido a la escuela, en comparación con el 12% de las castas superiores³³. Se pueden observar patrones similares en las tasas de mortalidad infantil (ver Recuadro 3.4 en página 27).

- **El rápido crecimiento económico y la reducción en los niveles de pobreza no han reducido las desigualdades. En algunos países, las desigualdades entre los grupos sociales ha aumentado.** Esto suele ocurrir porque el ritmo de la reducción de la pobreza ha sido más lento entre los grupos socialmente excluidos. En India, pese a la disminución general, la pobreza se mantiene alta entre los grupos *dalit* y *adivasi* (ver Recuadro 3.3, página 26). En Nepal la desigualdad ha disminuido abruptamente en la última década. El ritmo general al que disminuyó la pobreza entre 1995 y 2003 osciló entre 46% para los grupos *brahmán/chhetri* de la casta más alta a 10% para los *janajatis*, que viven en las montañas, y a 6% para los musulmanes (ver Figura 3.6, página 25). En Vietnam, la pobreza entre las minorías étnicas ha disminuido a un promedio de 2,6% al año en la última década, en comparación con el 3,4% para la mayoría *kinh/china*. En China, una de cada tres personas vivía en la pobreza en 1990, pero con las rápidas tasas de crecimiento ha disminuido a menos de una de diez³⁴. Sin embargo, esto viene acompañado por crecientes desigualdades de ingresos, reflejados en el coeficiente de Gini de 35.5 en 1993 versus 41.5 en 2005.³⁵

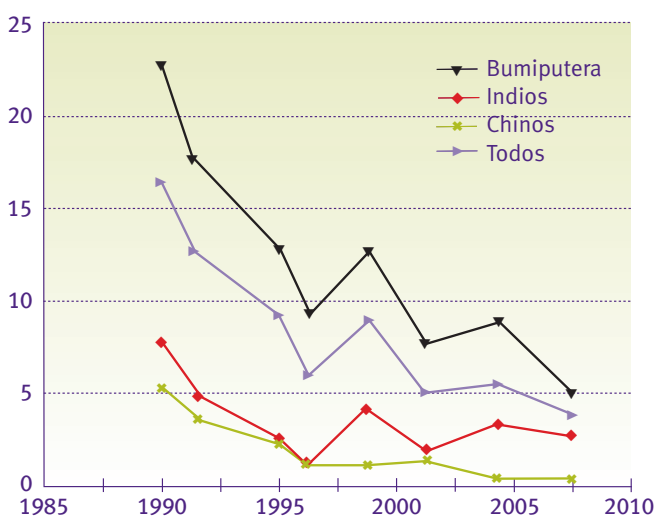
- **La ubicación geográfica refuerza las desigualdades étnicas.** Los datos disponibles sugieren que la localización de ciertos grupos sociales es un factor fundamental que impide aprovechar el desarrollo y crecimiento económicos (ver Recuadro 3.5 sobre Vietnam y China). China ha conseguido reducir substancialmente la mortalidad materna entre 1996 y 2005 (de 64 a 48 por cada 100.000 nacimientos vivos³⁶) pero la tasa sigue alta en las provincias rurales más pobres del oeste. Y en la región occidental, 87% de las muertes maternas ocurrieron entre grupos étnicos minoritarios³⁷, lo cual puede explicarse parcialmente por el hecho de que las mujeres

Figura 3.10 Malasia: tasa de mortalidad infantil por grupo étnico, 1970–2006



Fuente <http://chengfansoon.com/> con fecha del 23 de mayo 2010

Figura 3.11 Malasia: tendencias del censo de pobreza por etnia



Fuente Departamento de Estadísticas de Malasia, www.statistics.gov.my

pertenecientes a estos grupos tienen menos acceso a los servicios de salud. La malnutrición infantil también ha disminuido más lentamente entre 1992 y 2005 en las provincias occidentales de China, manteniéndose grandes disparidades (ver Cuadro 3.9, página 25).

Enfoque en Malasia

La experiencia de Malasia contrasta con la tendencia hacia una creciente desigualdad en la región asiática, ya que Malasia ha logrado reducir satisfactoriamente las desigualdades étnicas. Según las estadísticas nacionales, la pobreza ha disminuido en 78% entre 1990 y 2007. Según los estimados en dólares por día, la incidencia de la pobreza es actualmente de alrededor de 2%. La pobreza siempre ha sido más alta entre la



Namibia: Ella, lavandera de la minoría étnica *herero*. Fotografía: Barbara Cheney

comunidad étnica mayoritaria *bumiputera* ('hijos de la tierra'), y continua así, pero en realidad ha disminuido más rápidamente en este grupo (ver Figura 3.11). Como resultado, las diferencias en las tasas de pobreza entre las poblaciones *bumiputera*, la etnia india y la etnia china han disminuido. El coeficiente de Gini de Malasia bajó de 49 en 1984 a 38 en 2004, mientras que la participación en el ingreso nacional para el quintil más pobre aumentó de 4.5% en 1992 a 6.4% en 2004.

Malasia también ha logrado progresar en otros indicadores de desarrollo humano³⁸. Las tasas de mortalidad infantil disminuyeron sostenidamente entre 1970 y 2006 en todos los grupos étnicos, y también ha habido un descenso en los diferenciales étnicos (ver Figura 3.10). No obstante, los *bumiputera* registran aun las mayores tasas de mortalidad infantil.

3.5 El progreso hacia los ODM en África subsahariana

África subsahariana tiene las tasas de pobreza más altas del mundo³⁹. Después de América Latina, es la región cuyos países muestran las mayores desigualdades a nivel mundial⁴⁰. Los conflictos regionales, la herencia de los ajustes estructurales y la pandemia de VIH y SIDA han empobrecido aún más a grandes segmentos del continente, con una

brecha de pobreza ponderada por población de 42% para la totalidad de África subsahariana, incluyendo Sudáfrica⁴¹. La proporción de personas que vive en extrema pobreza no se ha reducido mucho desde 1980, pero esto enmascara el deterioro prolongado durante los 80 y la primera mitad de la década de los 90, como también las marcadas mejoras desde finales de los 90. La proporción de personas que vive en la pobreza disminuyó cerca de 7 puntos porcentuales entre 1996 y 2004⁴².

No obstante, los totales regionales encubren el progreso significativo a nivel país. Como se indicó anteriormente, algunos países de África subsahariana se encuentran entre los que han demostrado más progreso absoluto hacia los ODM. Mientras sólo un país figuraba entre los diez primeros países de mejor desempeño en progreso relativo a las metas de los ODM, seis países figuran entre los primeros diez en términos de progreso general absoluto, lo cual significa verdaderos cambios en las vidas de millones de personas.

La región también registra los niveles más altos de mortalidad infantil del mundo, con las tasas más altas en África occidental y central⁴³. Si bien las tasas no están reduciéndose en la región con la suficiente rapidez para alcanzar los ODM para el 2015⁴⁴, la tasa de reducción del año 2000 al 2010 ha mejorado

Recuadro 3.6 La intersección de las desigualdades espaciales, étnicas y religiosas en Ghana y Nigeria

La importancia de la indigeneidad en la Federación Nigeriana, donde existe un sistema de cuotas en el sector público y se respetan los derechos ciudadanos, ha mitigado la migración interna al punto de que menos del 5% de las personas provenientes de grupos étnicos concentrados en el norte viven en el sur. Por lo tanto, las divisiones étnicas y religiosas tienden a coincidir y reforzar las diferencias geográficas. En Nigeria, la población en las regiones del norte menos desarrolladas es predominantemente musulmana y pertenece al grupo étnico hausa-fulani. La población de las regiones del sur más ricas es mayormente cristiana, y los yoruba e igbo son los principales grupos étnicos.

Al contrario que en Nigeria, Ghana tiene altos índices de migración interna, que ha dado por resultado una mezcla considerable de grupos étnicos: el 35% de la etnia de ghaneses del norte vive en el sur. Como resultado, los datos de 2008 sobre la distribución de riquezas muestran un patrón más marcadamente espacial que étnico de la desigualdad.

Fuente: Mancini (2009)⁴⁹

en comparación con el período 1990 a 2000⁴⁵. La región también tiene la más alta proporción de mortalidad materna del mundo, y da cuenta de más de la mitad de las muertes maternas a nivel mundial. No existen datos suficientes para monitorizar el progreso de este indicador⁴⁶.

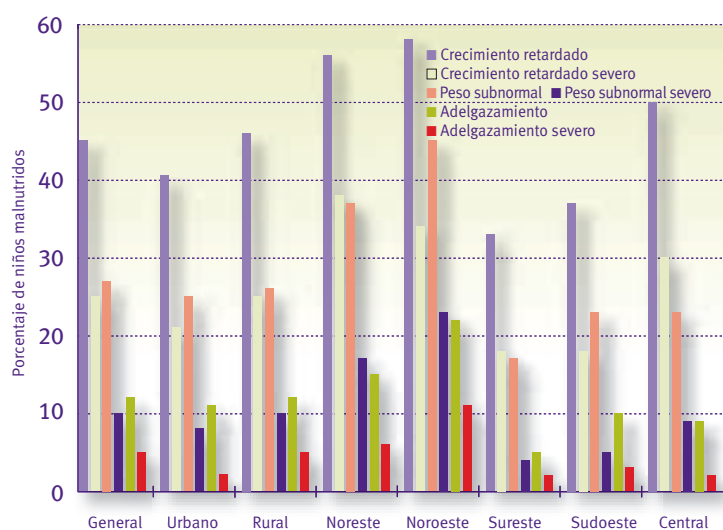
3.6 La exclusión social y los ODM en África subsahariana

‘La inmensa pobreza y la obscena desigualdad son azotes tan terribles en nuestros tiempos – tiempos en los que el mundo hace alarde de impresionantes avances en ciencia, tecnología, industria y acumulación de riqueza – que tenemos que considerarlos como males sociales del mismo nivel que la esclavitud y el apartheid’ (discurso de Nelson Mandela ‘Make Poverty History’ (Que la pobreza pase a la historia) en la Plaza Trafalgar, Londres, 2005.)

Con la notable excepción de Sudáfrica, no contamos con datos consistentes y suficientemente actualizados sobre la relación entre la identidad étnica y la pobreza en África. En algunos países, una región o ubicación se usa como equivalente de etnicidad. Por esta razón, es importante tener cuidado al tratar las desigualdades por grupos. Sin embargo, los datos disponibles en países seleccionados sugieren lo siguiente:

- **La etnicidad está vinculada a los resultados en pobreza, salud y educación.** Un estudio llevado a cabo en 1990 con datos de 11 países de África

Figura 3.12 Prevalencia de malnutrición infantil según residencia, Nigeria



Fuente Omilola, B. (2010) ‘Patterns and Trends of Child and Maternal Nutrition Inequalities in Nigeria’, *IFPRI Discussion Paper 00968*

Cuadro 3.14 Nigeria: tasa de mortalidad infantil según residencia

Zona	Mortalidad infantil
Norte Central	62
Noreste	126
Noroeste	139
Sudeste	64
Sur-sur	58
Sudoeste	32

Los estimados son por muertes por cada 1.000 niños de 12–59 meses de edad.

Fuente National Population Commission (NPC) [Nigeria] y ICF Macro (2009) *Nigeria Demographic and Health Survey 2008*, Abuja, Nigeria: National Population Commission y ICF Macro

Cuadro 3.15 Indicadores socioeconómicos para regiones seleccionadas en Ghana (%)

	Incidencia de pobreza (1999)	Alfabetización: % alfabetizados (1998)	Acceso a los servicios de salud (1997)
Gran Accra	5	76	78
Ashanti	28	64	43
Norte	69	13	18
Alto Oeste	84	20	8
Alto Este	88	20	20
Nacional	40	51	37

Fuente Adaptado de Langer et al. (2007)⁵¹

subsahariana confirmó que las desigualdades étnicas en mortalidad infantil persisten y que han ido en aumento (ver Recuadro 3.8, página 33)⁴⁷. Otros estudios revelan que la etnicidad se relaciona con diferentes resultados

Recuadro 3.7 Enfoque en Sudáfrica

Sudáfrica representa un caso extremo de intersección de desigualdades dada su “historia infame de alta desigualdad con una predominante característica racial”⁵⁸. Irónicamente, esta es la razón por la que el país tiene los datos más exhaustivos sobre intersección de desigualdades en la región. La determinación del gobierno post-apartheid de monitorizar el avance rastreando las desigualdades significa que los datos también están actualizados.

El país va por muy buen camino de alcanzar todos los ODM, y ya ha cubierto algunos de ellos.⁵⁹ Entre tanto, persisten algunas desigualdades que se encuentran profundamente arraigadas. Mientras la pobreza se ha reducido durante el período post-apartheid, sigue siendo aguda entre las poblaciones de africanos y de color. Las desigualdades de ingresos, que ya eran considerables, parecen haber aumentado aun más, pasando de 66 en 1993 a 70 en 2008.⁶⁰ La mayoría de la población africana estaba, y continúa estando, al final de la jerarquía de ingresos. De hecho, esta posición se ha visto ligeramente deteriorada: los africanos ganaban 13.0% del ingreso de los blancos en 2008, comparado con el 15.9% en 1995.

El impacto del género y raza sobre la pobreza se ilustra por fechas de 1993, 2000 y 2008 (Cuadro 3.16). Mientras que en cada uno de estos años la incidencia y distribución de la pobreza eran más altas para los africanos que para el resto de la población, tanto la incidencia como la distribución de la pobreza fueron consistentemente más altas para las mujeres africanas que para los hombres. Un patrón similar prevaleció entre la población de color, aunque los diferenciales eran menos pronunciados.

El gobierno post-apartheid ha dado un gran impulso a la igualdad de las oportunidades educativas, y hacia 2006 más del 98% de los niños asistían a la escuela primaria – un aumento del 1% desde 2002. No obstante, las diferencias raciales persisten: por ejemplo, mientras el 86% de alumnos blancos del 9º grado en 2002 llegaron a completar el 12º grado en 2005, sólo el 29% de los africanos y el 42% de los alumnos de color lo lograron.⁶¹

Las tasas de mortalidad infantil y por debajo de 5 años de edad se redujeron entre 1998 y 2003 de 45.4 a 42.6 por cada 1000 nacimientos vivos, y de 59.4 a 57.6, respectivamente.⁶² Pero el riesgo de mortalidad infantil es cuatro veces más alta entre los niños africanos negros que entre los niños blancos, aun después de controlar los factores demográficos como la edad de la madre, el tiempo y el número de nacimientos.⁶³ También ha habido una reducción en las tasas de mortalidad materna, de 150 a 124 por cada 100,000 nacimientos vivos entre 1998 y 2002, aunque esta aun se considera alta para un país de ingresos medios como Sudáfrica.⁶⁴

Cuadro 3.16 Sudáfrica: nivel individual de pobreza por raza y género (línea de pobreza de R515 per cápita al mes)

	Población			Población pobre			Distribución de la pobreza		
	1993	2000	2008	1993	2000	2008	1993	2000	2008
Mujeres africanas	0.40	0.41	0.42	0.72	0.66	0.68	0.51	0.50	0.52
Hombres africanos	0.36	0.38	0.38	0.66	0.61	0.60	0.42	0.43	0.41
Mujeres mestizas	0.04	0.05	0.05	0.32	0.32	0.36	0.02	0.03	0.03
Hombres mestizos	0.04	0.04	0.04	0.29	0.30	0.35	0.02	0.02	0.03
Mujeres indias/asiáticas	0.01	0.01	0.01	0.12	0.11	0.11	0.00	0.00	0.00
Hombres indios/asiáticos	0.01	0.01	0.01	0.12	0.09	0.19	0.00	0.00	0.00
Mujeres blancas	0.06	0.05	0.05	0.05	0.06	0.04	0.01	0.01	0.00
Hombres blancos	0.06	0.05	0.04	0.06	0.08	0.03	0.01	0.01	0.00

Fuente Leibbrandt *et al.* (2010)⁵⁸

Cuadro 3.17 Estimados anuales de ingreso personal per cápita por grupo racial en 2000

Año	Blancos	Mestizos	Asiáticos	Africanos	Promedio
Ingreso per cápita constante en 2000 Rands:					
1917	13,069	2,875	2,894	1,184	3,946
1936	19,212	3,000	4,443	1,462	5,359
1956	30,494	5,158	6,668	2,627	8,541
1975	49,877	9,688	12,687	4,289	12,696
1995	48,387	9,668	23,424	6,525	12,572
2000	56,179	12,911	23,025	8,926	16,220
2008	75,297	16,567	51,457	9,790	17,475

Fuente Leibbrandt *et al.* (2010)⁵⁸

Cuadro 3.18 Ingreso personal relativo per cápita por grupo racial (% del nivel de blancos)

Año	Blancos	Mestizos	Asiáticos	Africanos	Promedio
Ingreso personal relativo per cápita (% del nivel de blancos):					
1917	100	22.0	22.1	9.1	30.2
1936	100	15.6	23.1	7.6	27.9
1956	100	16.9	21.9	8.6	28.0
1975	100	19.4	25.4	8.6	25.5
1995	100	20.0	48.4	13.5	26.0
2000	100	23.0	41.0	15.9	28.9
2008	100	22.0	60.0	13.0	23.2

Fuente Leibbrandt *et al.* (2010)⁵⁸

Recuadro 3.8 Desigualdades étnicas en la mortalidad infantil en África

Un estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS) con datos de encuestas de 11 países de África (República Centro Africana, Costa de Marfil, Ghana, Kenia, Mali, Namibia, Níger, Ruanda, Senegal, Uganda y Zambia) revela que la desigualdad étnica en la mortalidad infantil aumentó en África subsahariana en las décadas de los 80 y 90. En ese período, los hijos de las mujeres ashanti tenían una probabilidad 20% menor de morir que otros niños de Ghana. En Níger, donde los niveles de mortalidad infantil se encuentran entre los más altos del mundo, la tasa de mortalidad durante los años 90 para niños menores de 5 años era de 242 muertes por cada 1000 en Djerma, comparados con 353 por 1000 en el resto del país. También se identificó varias otras desigualdades socioeconómicas entre grupos étnicos.

En Ghana y Uganda, 84% de las mujeres ashanti y 95% de las mujeres baganda recibieron alguna educación,

comparado con el 60% de las demás mujeres del país. La localización de la residencia y el uso diferenciado de los servicios médicos infantiles aparecen vinculados con las desigualdades en la mortalidad infantil; la gran disparidad en el índice de servicios inmunológicos entre los grupos étnicos es particularmente sorprendente. Esto sugiere que, conjuntamente a las políticas de reducción de disparidades económicas entre los grupos étnicos, 'los esfuerzos por la supervivencia infantil en los países africanos deberían prestar especial atención a los grupos étnicos desfavorecidos y las áreas donde se concentran'⁵⁶. No se dispone de datos para determinar si los esfuerzos de los últimos diez años han reducido esas desigualdades; sin embargo, un boletín de la OMS se hace eco de la conclusión del estudio que señala que, en muchos casos, 'las variaciones étnicas, educacionales y regionales eran más pronunciadas que las disparidades a nivel de riqueza'⁵⁷

Fuente: Brockerhoff y Hewett (2000)⁴⁷

Cuadro 3.19 Nigeria: Estados con proporciones de pobreza máxima y mínima, 2006

10 Estados con máxima incidencia de pobreza			10 Estados con mínima incidencia de pobreza		
Estado	Ubicación geográfica	%	Estado	Ubicación geográfica	%
Jigawa	Norte	95.0	Bayelsa	Sur	20.0
Kebbi	Noroeste	89.7	Anambra	Sur	20.1
Kogi	Central	88.6	Abia	Sur	22.3
Bauchi	Norte	86.3	Oyo	Suroeste	24.1
Kwara	Oeste	85.2	Imo	Sur	27.4
Yobe	Noreste	83.3	Ríos	Sur	29.1
Zamfara	Noreste	80.9	Enugu	Sur	31.1
Gombe	Noreste	77.0	Ogun	Suroeste	31.7
Sokoto	Noroeste	76.8	Osun	Suroeste	32.4
Adamawa	Este	71.1	Edo	Sur	33.1

Fuente Adaptado de Langer *et al.* (2007)⁵¹

en salud y educación para diferentes contextos en África. En Kenia, los grupos étnicos menos dominantes están muy rezagados en inmunización, y las tasas de mortalidad en niños menores de 5 años están dramáticamente estratificadas por etnicidad. Por ejemplo, entre los grupos étnicos mijikenda/swahili, 27% de los nacimientos ocurren en presencia de personal de asistencia capacitado, en comparación con el 71% de los kikuyu⁴⁸. En Nigeria, las tasas de mortalidad infantil son inferiores para los grupos étnicos igbo y yoruba. Esto puede ser resultado del mayor nivel de educación de las mujeres yoruba e igbo, aunque 'puede ser señal del acceso privilegiado a la salud de estos grupos de poder, así como también puede reflejar diferentes prácticas y creencias culturales hacia la salud materno-infantil entre grupos étnicos'.⁴⁹

- **Las desigualdades espaciales entre las regiones desarrolladas y menos desarrolladas son cruciales en las desigualdades entre grupos sociales, además de reforzarlas.** Los datos suelen concentrarse en las diferencias regionales, que en muchos casos se superponen a las identidades étnicas y religiosas. En Nigeria, los Estados del norte, de etnicidad predominantemente hausa-fulani, tienen niveles de pobreza mayores que los Estados del sur, predominantemente yoruba e igbo (ver Cuadro 3.19, página 33). Las tasas de mortalidad infantil son también considerablemente más altas en los Estados del norte (ver Cuadro 3.14)⁵⁰ y las tasas de mortalidad materna son casi diez veces superiores en el norte que en el sur. Esto refleja en gran medida la diferencia de acceso a la salud: por ejemplo, en el noroeste, sólo el 25% de las mujeres embarazadas acuden a los hospitales, comparado con el 85% en el

sudeste⁵¹. La interacción entre etnicidad, género y ubicación geográfica significa que las mujeres hausa provenientes de hogares rurales pobres tienen los menores niveles de educación. En Ghana, históricamente el norte también tiene un peor desempeño que el sur. La Cuadro 3.15 (página 31) muestra que en 1999, en el Este Superior, la tasa de pobreza era alrededor de tres veces mayor que en la región Ashanti, unas 17 veces mayor que en Gran Accra, y más del doble que el promedio nacional. La alfabetización, la matrícula escolar primaria y el acceso a los servicios de electricidad y de salud son también muy bajos en las regiones del norte. En Kenia, en las regiones del noreste, donde habitan los grupos somalí y swahili (mayormente pastores), el desempleo es mucho más alto que en otras provincias. Y mientras que casi todos los niños de la Provincia Central asisten a la escuela primaria, sólo uno de cada tres va a la escuela en la Provincia Noreste⁵². Las tasas de alfabetización en Etiopía también varían enormemente por región; en las áreas rurales, la más elevada tasa de alfabetización según

declaración propia se registra en Tigray (36 %) en comparación con sólo el 8% en la región somalí.⁵³

- **Los conflictos inter-étnicos y regionales pueden ser estimulados y exacerbados por las desigualdades económicas.** Cuando las desigualdades de riqueza, acceso a servicios o poder político coinciden con las diferencias de grupos, la etnicidad puede convertirse en un eje de movilización, a veces violenta, de los grupos desfavorecidos⁵⁴. En Costa de Marfil, la guerra civil en curso, parcialmente estimulada por la marginalización cultural y política principalmente de los musulmanes del norte, ha llevado a una aguda disminución en el crecimiento económico y al aumento en los niveles de pobreza. Es muy probable que la división norte-sur aumente – particularmente ahora que en la zona norte controlada por los rebeldes ya no se prestan servicios estatales de educación y salud⁵⁵. El asunto de la exclusión y conflicto se discute más adelante en la Sección 4.5.

La intersección dinámica de la desigualdad: por qué persiste la exclusión social

4

La discusión precedente propone dos puntos generales sobre la relación entre el avance hacia los ODM y la justicia social. Primero, la intersección y mutuo refuerzo de las desigualdades que llevan a la exclusión social están profundamente arraigados en estructuras históricas y prácticas sociales cotidianas. Esto hace que sean notablemente resistentes al cambio. Segundo, a pesar de su aparente intransigencia, estas desigualdades no son, de hecho, inmutables. El cambio es evidente en

todas las regiones, aunque más rápidamente en algunos contextos que en otros, y más rápidamente en relación a algunos ODM que a otros. Esto debe prevenir cualquier pesimismo respecto a futuros avances.

4.1 La dinámica cultural de la exclusión

Los procesos de devaluación cultural son mecanismos clave por medio de los cuales la exclusión social se perpetúa a lo largo del tiempo. Los efectos de la exclusión funcionan de maneras silenciosas e invisibles que, sin embargo, pueden tener un profundo impacto en los excluidos. O pueden funcionar en maneras visibles y estridentes, con efectos desbordantes negativos dentro de la sociedad en general.

Algunas veces la devaluación cultural está incrustada en el sistema legislativo (ver Recuadro 4.1 sobre Nepal). Sin embargo, si bien las protecciones legales son importantes para enfrentar el problema de la exclusión social, no bastan. La Constitución de India (1949), por ejemplo, reconoce la necesidad de contrarrestar la desventaja histórica en la que viven los grupos *dalit* y *adivasi*. No obstante, la práctica diaria de la discriminación continúa minando el valor propio y la capacidad de actuación de los grupos excluidos.

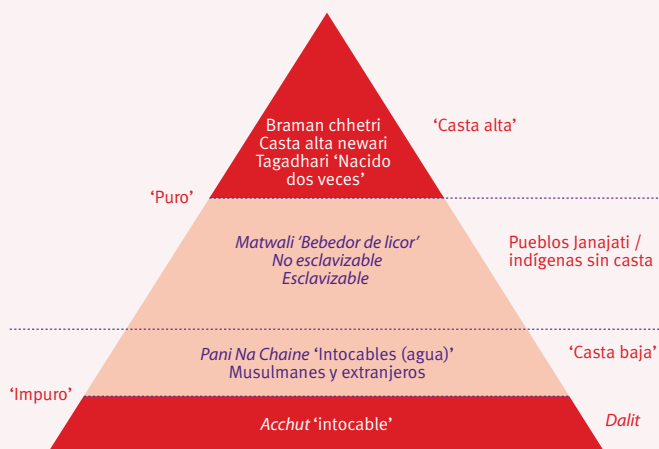
En Nepal, un intento reciente de medir la extensión del empoderamiento y la inclusión por grupos sociales, usando una serie de indicadores, determinó que las castas más altas alcanzaban un puntaje de más del doble que los *dalit* con respecto al conocimiento sobre derechos y procedimientos, confianza en el acceso a servicios, ejercicio de derechos, redes sociales e influencia política local. Mientras el 90% de los grupos de castas superiores nunca enfrentaron restricción o intimidación alguna (el 10% de excepción eran mujeres), 100% de los encuestados *dalit* habían experimentado algún nivel de dificultad para acceder a ciertos espacios públicos, y 20% informaron de altos niveles de hostigamiento, intimidación y obstaculización. Además, las mujeres de las castas superiores obtuvieron puntajes más altos que las mujeres de los grupos *dalit* y *janajati*. No es de sorprender que las castas superiores obtuvieran puntajes significativamente más altos (46) en un índice compuesto por estos indicadores, mientras los

Recuadro 4.1 El sistema de castas en Nepal

En Nepal, el Código del País *Muluki Ain* de 1854 formalizó el sistema de castas legalmente, otorgando a los diferentes grupos sociales privilegios y obligaciones diferentes según su posición en la jerarquía de castas. Las características asociadas con cada grupo señalaban el respeto – o falta del mismo- que fuera acordado por su sociedad. Los *bramanes/chhetri* ‘puros’ se encontraban en lo más alto de la pirámide de castas; los *janajati* (pueblos indígenas) iban más abajo, seguidos por la casta baja *pani na chaine* o ‘impura’, y los *dalits* (intocables) en la base de la pirámide.

La nueva constitución de Nepal de 1990 declara que todos los ciudadanos son iguales, ‘independientemente de su religión, raza, género, casta o ideología’. Pero las desigualdades heredadas siguen afectando las vidas y las oportunidades de aquellos grupos en lo más bajo de la jerarquía.

Figura 4.1 Pirámide de castas de Nepal según el *Muluki Ain* (1854)



La zona que muestra los diferentes grupos en el triángulo no representa el tamaño de la población. El rojo oscuro representa los grupos de casta hindú.

Fuente Banco Mundial/DFID (2006) *Unequal Citizens: Gender, Caste and Ethnic Exclusion in Nepal*

janajatis obtuvieron 36 y los *dalits* 25. La combinación de casta y género colocaba a las mujeres *dalit* en lo más bajo de la jerarquía social (Figura 4.2).

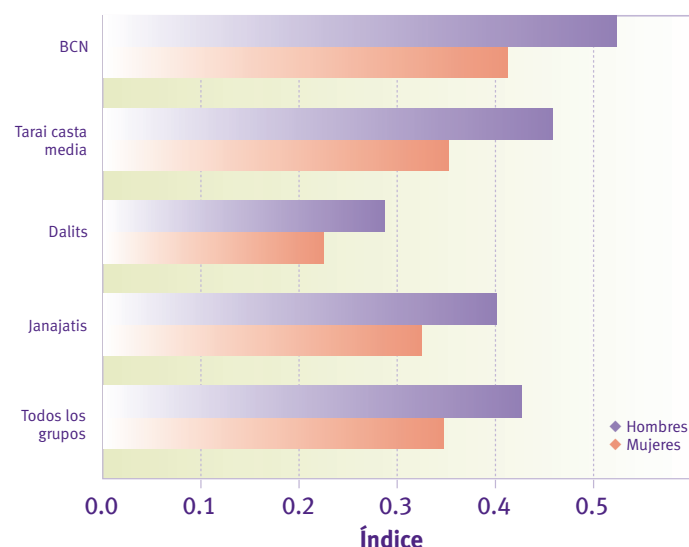
Los procesos de devaluación cultural son mecanismos clave mediante los cuales la exclusión social se perpetúa a lo largo del tiempo

La identidad de casta y etnia da cuenta de 33% de la variación de puntajes, mientras que el género da cuenta del 7%. De particular interés para los formuladores de políticas fue encontrar que diez años de escolaridad estaban asociados a un aumento de 19% en el puntaje, y que ser miembro de una asociación de desarrollo local conducía a un aumento de 5%. Otros factores positivos incluyen el contacto con la oficina local para el desarrollo de la mujer, ser funcionario en una asociación y estar expuesto a los medios.

El Latinobarómetro realiza regularmente encuestas en 17 países de América Latina. La ronda del año 2000 incluía una pregunta sobre los grupos más discriminados en cada país. La mayoría de respuestas señalaban a tres grupos: los afro-descendientes, los indígenas y ‘los pobres’. Los encuestados en países con grandes proporciones de afro-descendientes e indígenas - Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala y Panamá - tenían más probabilidades de mencionar uno de estos tres grupos. En Argentina y Uruguay, países con una composición étnica más homogénea, se percibía a los pobres como el grupo más discriminado. Este resultado revela que los entrevistados que opinan que los grupos étnicos eran los más discriminados también opinan que esos tipos de discriminación se enfrentan en todas las esferas de la vida, como por ejemplo en el trabajo, la escuela, los partidos políticos y el sistema de justicia (tanto la policía como ante los tribunales)⁶⁶.

La literatura aporta evidencia documentada proveniente de algunos países en la que se subraya el refuerzo mutuo entre la exclusión social y las adicciones perniciosas. En Sri Lanka, por ejemplo, las limitadas opciones de progreso personal pueden explicar el alto nivel de alcoholismo entre los trabajadores tamil indios en las plantaciones agrícolas, que es una de las consecuencias ‘silenciosas’ de la exclusión. La población obrera ha señalado esta condición como una de las causas principales de su pobreza, endeudamiento y estigma social. En Sudáfrica, los niveles más altos de alcoholismo y abuso de sustancias tóxicas en la población mestiza (tanto hombres como mujeres) sugiere que la exclusión

Figura 4.2 Nepal: índice compuesto de empoderamiento e inclusión según género/casta/etnia



Fuente Bennett, L. *et al.* (2006) ‘Negotiating Social Change: Gender Caste and Ethnic Dimensions of Empowerment and Social Inclusion in Rural Nepal’, en R. Alsop, M. Bertelsen y J. Holland (eds), *Empowerment in Practice: From Analysis to Implementation*, Washington D.C.: Banco Mundial

no se experimenta de manera uniforme⁶⁷. La Encuesta Demográfica y de Salud de 2003 indicó que 9,1% de las adolescentes del grupo demográfico de color declaran niveles perniciosos de consumo de alcohol en los últimos 12 meses en comparación con el sólo 1,1% de las adolescentes africanas negras. Se señala que la zona del Cabo Occidental presenta una de las tasas más altas de Trastornos del Espectro Alcohólico Fetal del mundo. Esto puede dar cuenta de los altos niveles de mortalidad infantil entre la población mestiza que revela la reciente Encuesta Demográfica y de Salud⁶⁸.

La intersección de las desigualdades también se asocia con niveles más altos de delincuencia y violencia vinculados a las drogas (ver Recuadro

Recuadro 4.2 Por qué persiste la exclusión social: internalizando la inferioridad

Un revelador experimento en India encontró que los estudiantes escolares *dalit* resuelven los rompecabezas igual que los niños de otras castas cuando no se revelaba a qué casta pertenecían, pero su rendimiento caía cuando se revelaba a qué casta pertenecían, y bajaba aun más cuando los niños que participaban en el juego eran segregados en diferentes grupos de castas⁶⁵. Generalizando este hallazgo, se podría sugerir que la ‘internalización’ de la inferioridad adscrita tiene un poderoso efecto en la capacidad de los grupos excluidos para responder a las oportunidades económicas.

Fuente: Hoff y Pandey (2004)⁶⁵

Recuadro 4.3 La exclusión social y la violencia criminal: la vida en las favelas de Brasil

Estudios conducidos en 1969 y nuevamente en 2002 en las mismas *favelas* de Río de Janeiro revelaron que, en 1969, lo que más temían los pobladores era la reubicación forzada por las autoridades de vivienda de la dictadura militar. En 2002, el temor más grande era morir en un fuego cruzado entre la policía y los traficantes de drogas o las pandillas.

En 1969, el 16% de los encuestados respondieron que el crimen y la violencia era lo que más les disgustaba de vivir en la ciudad, mientras que en 2002, 60% dieron la misma respuesta. Mientras la población de las *favelas* era, y continúa siendo, racialmente mixta, los pobladores de raza negra son los que tienen menos posibilidades de mudarse: la mitad de la población negra de 1969 continuaban viviendo en las *favelas*, comparado con un tercio de la población blanca.

Fuente: Perlman, J.E. (2004) 'Marginality: From Myth to Reality in the favelas of Rio de Janeiro, 1969–2002', en A. Roy y N. AlSayyad (eds), *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Lanham, MD: Lexington Books

4.3, página 37). Se ha estimado que en las urbes colombianas existen más probabilidades de que los delitos sean cometidos por personas provenientes de hogares con un ingreso *per cápita* por debajo del 80% del promedio nacional. Las encuestas en las ciudades sudafricanas muestran que los patrones de criminalidad varían según clase y raza. Mientras los quintiles más ricos mostraban más probabilidades de cometer delitos sin daño, era la población más pobre y predominantemente negra en asentamientos informales y distritos segregados la que llevaba la peor parte de los crímenes violentos⁶⁹.

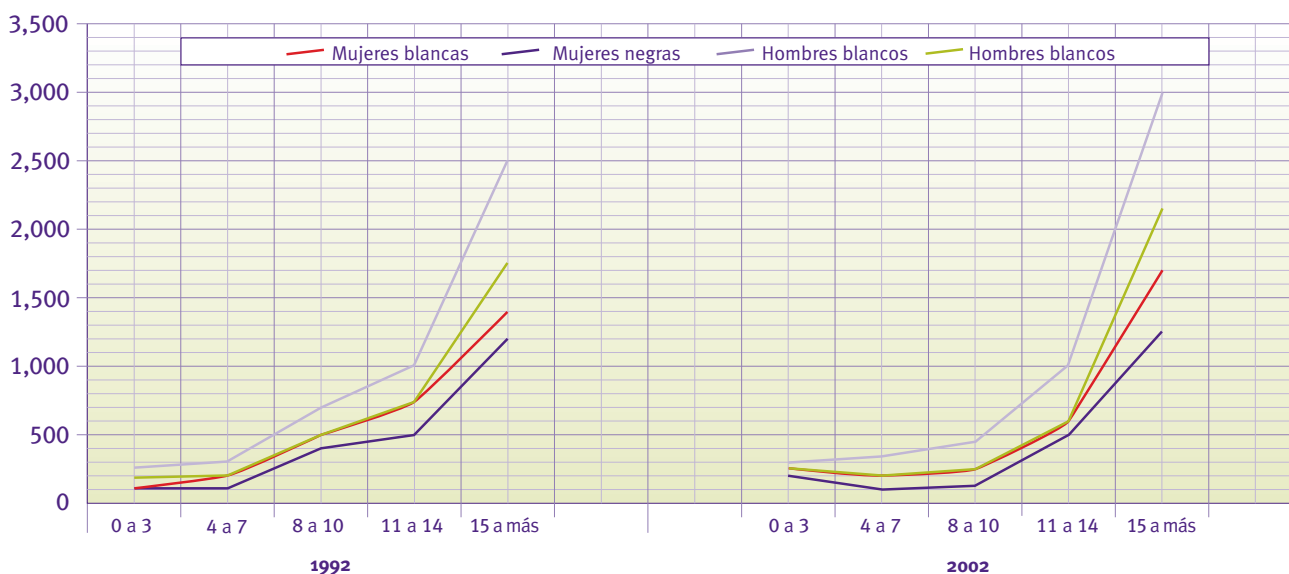
La violencia grupal, los disturbios y la guerra civil son algunas de las peores consecuencias de la exclusión social. Los estudios sobre conflictos en diferentes regiones del mundo señalan que la alta incidencia de las desventajas de grupo es un factor⁷⁰. La exclusión social no lleva inevitablemente al conflicto, pero aumenta en gran medida la probabilidad de que ocurra. Un informe del gobierno indio sobre la prolongada insurgencia naxalita, que afecta a 125 distritos dispersos en 12 Estados, determinó que el movimiento recibe apoyo principalmente de las castas y tribus registradas. También encuentra que, si bien hay muchos distritos con alta concentración de *dalits* y *adivasis* que no cuentan con presencia naxalita, suele ocurrir que las zonas de influencia naxalita tenían una proporción promedio más alta de *dalits* y *adivasis* en sus poblaciones. El asunto de la exclusión social y el conflicto se discute más detalladamente en la sección 4.5 'Las dinámicas políticas de la exclusión'.

4.2 Las dinámicas económicas de la exclusión: desigualdades de activos

La pobreza de los grupos socialmente excluidos está frecuentemente mediada por las normas y prácticas culturales. En algunos casos, no se les permite poseer o comprar tierras por ser quienes son. Este ha sido durante mucho tiempo el caso de las castas 'intocables' en India y Nepal e, incluso hoy, la mayoría de personas pertenecientes a dichas castas no poseen tierras.

En otros casos, la etnicidad diferencia la cantidad y calidad de tierra que pueden poseer

Figura 4.3 Brasil: niveles de remuneración por género, grupo étnico y años de escolaridad, 1992 y 2002



Fuente Machinea J.L.; Bárcena, A. y León, A. (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio - Una Mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Naciones Unidas



las personas. En Perú y Ecuador, por ejemplo, los grupos indígenas tienen explotaciones entre dos y ocho veces de menor tamaño que los grupos no indígenas⁷¹. En Ecuador los agricultores indígenas solamente eran propietarios del 13% del total de tierras bajo riego. En Vietnam, las minorías étnicas dependen fuertemente de la agricultura y la mayoría posee tierras que, no obstante, se encuentran en laderas donde rinden una cosecha al año. La mayoría *kinh* tiene más probabilidades de poseer tierras bajo riego y apta para cultivos perennes.

Los pueblos indígenas tienen más probabilidades de no poseer tierras porque sus sistemas tradicionales de tenencia pueden no estar reconocidos legalmente. La falta de reconocimiento de los sistemas tradicionales de tenencia de tierras de los habitantes del bosque y los altiplanos ha sido un factor principal de su empobrecimiento⁷². Tradicionalmente, las autoridades forestales del Estado ejercen un estricto control policial, judicial y administrativo sobre las tierras forestales dando como por resultado que los habitantes de los bosques sean tratados como delincuentes u ocupantes ilegales de su propia tierra. En algunos países (como Tailandia, por ejemplo), a los pobladores de los bosques no se les reconoce como ciudadanos⁷³.

En otros países, los pueblos indígenas han sido desposeídos o desplazados por grandes empresas mineras de gran escala, debido a la expansión de

Sudán. Cerca de Gereida, en Darfur sur, una familia nómada viaja a camello. Hace once meses la aldea de Kulaykili fue atacada y destruida por las milicias *janjaweed*. La población negra, principalmente agricultores, abandonó la zona que ha sido ocupada por nómadas de origen árabe.

Fotógrafo: Sven Torfinn/Panos Pictures

la frontera agrícola o por proyectos de infraestructura que probablemente no les aporten beneficio alguno⁷⁴.

La mayor pobreza de los grupos excluidos puede no ser simplemente un asunto de carencia activos, sino también del bajo rendimiento carencia de activos los mismos. Un estudio en India⁷⁵, que desagrega las diferencias entre las tasas de pobreza de las castas y tribus registradas y otros grupos, determinó que la mitad de la diferencia podría atribuirse a las características de los grupos, como la educación, ocupación, demografía y ubicación. El resto puede atribuirse al efecto que estas características tienen en la probabilidad de ser pobre. Otro estudio resalta la importancia de la ubicación, junto con la educación, en las diferencias de retornos a la identidad étnica. Para las castas lo que cuenta mayormente son las diferencias de los retornos a la educación⁷⁶.

4.3 Las dinámicas económicas de la exclusión: la subsistencia en medios desfavorecidos

La naturaleza de la subsistencia también puede dar origen a la exclusión social y ser una barrera para la reducción de la extrema pobreza. En muchas partes



Reunión de mujeres y niños indígenas de Colombia para discutir asuntos de seguridad alimentaria, nutrición y salud en sus comunidades. Fotografía: David Parra

del mundo existen grupos indígenas que llevan una vida nómada o semi-nómada y que el resto de la sociedad considera ‘inferior’. En Tailandia, por ejemplo, la agricultura itinerante de bosque de montaña de la que dependen los hmong, akha, lahu y lisu se considera un modo de vida ‘incivilizado’, a diferencia del cultivo de arroz en los humedales que practican los aldeanos sedentarios de las tierras bajas. En África Oriental y el Cuerno de África, durante mucho tiempo la vida pastoral de algunos grupos étnicos ha sido la razón de que hayan quedado excluidos de los esfuerzos de desarrollo de la sociedad mayoritaria.

En otros casos, la exclusión social se asocia con los trabajos peor remunerados y más

degradantes que culturalmente se asignan a los grupos excluidos. El sistema de castas hindú en India y Nepal asigna a las castas más bajas los trabajos de remoción de excrementos humanos, barrido, recolección de basura y otros considerados bajos, degradantes y sucios.

Más generalmente, la combinación de discriminación y bajos niveles educativos confina a los grupos socialmente excluidos a los trabajos peor remunerados y a las peores condiciones de explotación laboral. En Vietnam, por ejemplo, los emigrantes de las minorías étnicas ganan la mitad de lo que gana la mayoría *kinh*, tienen menos posibilidades de obtener un contrato de trabajo y menos posibilidades de recibir ayuda en la búsqueda de empleo⁷⁷. En Perú, es más probable encontrar trabajadores de raza blanca que de raza indígena en el quintil superior de ingresos por hora. Además, generalmente los primeros ocupan cargos profesionales, técnicos y ejecutivos. En Sudáfrica y Brasil, el trabajo informal está más difundido entre las poblaciones afro-descendientes e indígenas. Además, en cada categoría de empleo, las remuneraciones por hora eran más altas para los trabajadores blancos y más bajas para los trabajadores negros⁷⁸.

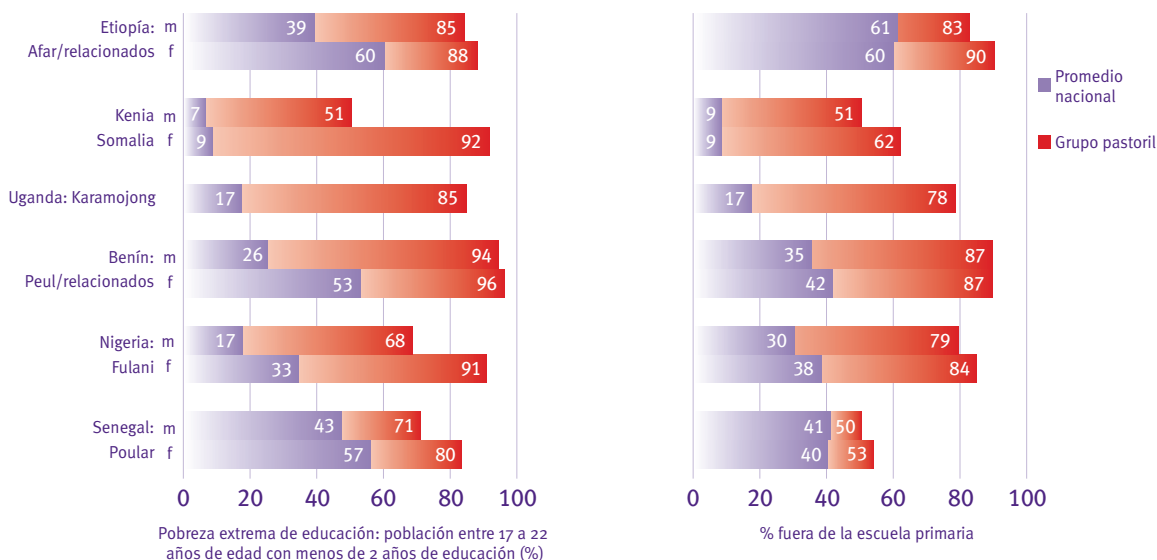
Cuadro 4.1 Tiempo de viaje al establecimiento de salud más cercano, en el norte y el sur de Ghana (% de encuestados)

Tiempo de viaje al establecimiento de salud más cercano	Promedio nacional	Promedio sur	Promedio norte
30 minutos o menos:			
Rural	52.9	45.5	15.1
Urbano	52.9	79.3	51.4

Fuente Core Welfare Indicators Questionnaire (CWIQ) Survey, 1997 Main Report, Ghana Statistical Service, Accra Ghana, citado en Langer *et al.* (2007)⁵¹

Figura 4.4 Pastores con educación mínima

Porcentaje de la población entre 17 - 22 años de edad con menos de 2 años de educación y porcentaje de niños de edad escolar primaria que no asiste a la escuela primaria, por género y pertenencia a grupos pastoriles seleccionados, último año disponible



Fuente UNESCO (2010)¹⁰⁷

La interacción entre las desigualdades de género y étnicas generalmente coloca a la mujer de las minorías étnicas en la base de la escala de ingresos. Por ejemplo, las mujeres indígenas y afro-descendientes en Bolivia, Brasil, Guatemala y Perú tienen más probabilidades de ganar 'salarios de pobres' (un dólar por hora, ajustado por poder de paridad adquisitiva) que un hombre de su grupo étnico o que un hombre o mujer del resto de la población. En Brasil, las mujeres afro-descendientes son las peor remuneradas, mientras los hombres blancos reciben la mejor remuneración en todos los niveles de educación (Figura 4.3, página 37).

La falta de acceso a los servicios financieros, o el acceso en términos de usura extrema, ha sido una limitación principal para los pobres y grupos excluidos en todas partes. En India, Paquistán y Nepal, la prevalencia de trabajo forzado es un indicador significativo de las condiciones desfavorables en que estos grupos obtienen créditos (ver Recuadro 4.4 sobre el sistema *kamaiya* de Nepal, página 40). Proviene desproporcionadamente de la casta más baja y grupos étnicos minoritarios. Tales formas de endeudamiento tienden a servir de mecanismo para la transmisión intergeneracional de la pobreza, ya que los hijos de los trabajadores forzados suelen también convertirse en trabajadores forzados⁷⁹.

En América Latina, se encontró que sólo una pequeña fracción de los hogares indígenas tiene

acceso a crédito formal (o informal); los hogares no indígenas tienen dos o tres veces más acceso a crédito⁸⁰. La evidencia de Perú sugiere que la educación aumenta las posibilidades de los pueblos indígenas de obtener crédito, principalmente por medio de mejor acceso a la

Recuadro 4.4 El sistema *kamaiya* de Nepal

El *kamaiya* es un sistema de trabajo agrícola forzado que se practica en las tierras bajas de Nepal. Está casi totalmente concentrado en los *tharus*, un grupo étnico de casta baja. El sistema *kamaiya* obliga al campesino y su familia a cultivar la tierra de un terrateniente a cambio de una remuneración anual. Mientras que, en principio, este sistema se basa en un contrato voluntario, en la práctica, el *kamaiya* suele estar dominado por el terrateniente. El agricultor vive en una cabaña en la propiedad, lo cual significa que el terrateniente es también el arrendador. Ya que las deudas se heredan de padres a hijos, algunas familias *kamaiya* permanecen sujetas al mismo terrateniente durante generaciones. No obstante, lo que diferencia a este de otros sistemas de mano de obra es que, si el *kamaiya* no puede pagar sus préstamos al final del período de contrato, el terrateniente puede cambiar sus *kamaiyas* con otro terrateniente que esté dispuesto a pagar la deuda del *kamaiya*. Esta transacción hace que el sistema sea muy similar a la esclavitud. Las encuestas estiman que existen unas 15.000 familias *kamaiyas*, y 46% de los *kamaiyas* carece de un hogar. Además de los adultos, hay unos 13.000 niños que trabajan bajo este sistema. El gobierno de Nepal abolió el sistema *kamaiya* en el año 2000, pero miles de antiguos trabajadores forzados continúan viviendo precariamente, sin medios para mantenerse a sí mismos o a sus familias.

Ver 'Bonded Labour In Nepal', The South Asian, 18 de abril de 2005, accedido el 4 de agosto de 2010 en www.thesouthasian.org/blog/archives/2005/bonded_labour_in_nepal.htm

información. Pero la mayoría de los indígenas no tiene educación. En las zonas rurales del Ecuador, los propietarios de empresas indígenas enfrentan más barreras para obtener crédito debido a las altas tasas de interés que los propietarios de empresas no indígenas – 36% y 23%, respectivamente. Además, las tasas de interés para créditos formales eran más altas para las empresas y explotaciones agrícolas indígenas⁸¹. En Vietnam, el acceso al crédito formal no varía mucho según los grupos étnicos. Pero las minorías étnicas recurren a montos de crédito más pequeños (ligados a actividades específicas) que otorga el Banco de Vietnam para Políticas Sociales, mientras el grupo mayoritario tiene más posibilidades de aprovechar los préstamos mayores del Banco de Vietnam para Desarrollo Agrícola y Rural.

4.4 Las dinámicas de la exclusión en la prestación de servicios: acceso y calidad

Los pobres, más que cualquier otro grupo social, dependen de los servicios públicos para cubrir sus necesidades de salud y educación. La incapacidad de estos servicios para atender a sus necesidades es un factor principal para explicar el ritmo desigual en el avance hacia los ODM relevantes. La inadecuación de estos servicios se caracteriza, entre otros, por su desigual distribución espacial, costos, calidad y relevancia de los servicios ofrecidos.

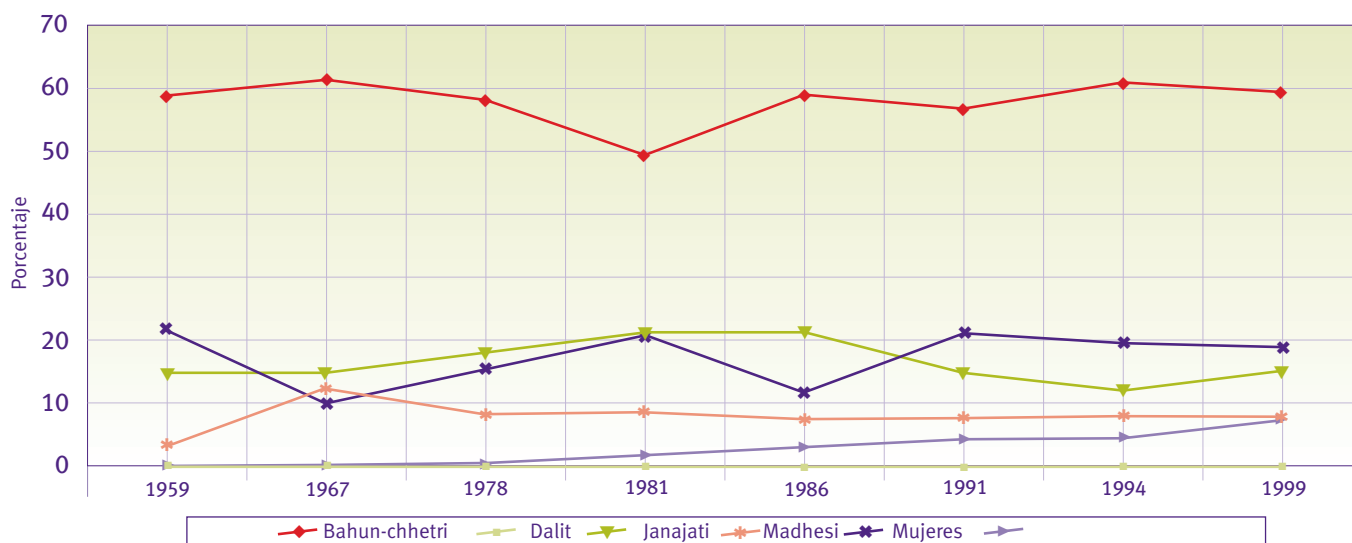
En India, la oferta *per cápita* de médicos, enfermeras y docentes estatales en los distritos rurales varía fuertemente según la religión y casta; a mayor porcentaje de *dalits* y musulmanes en la población de un distrito, menor es la prestación de servicios médicos y educacionales⁸².

Nigeria presenta grandes disparidades en la atención prenatal entre el norte y el sur⁸³. Sólo el 4% de las mujeres en el noreste recibieron atención de un médico en comparación con el 52% de las mujeres en el sudeste, mientras sólo 8,4% de las mujeres en el noroeste tuvieron partos institucionalizados, comparado con el 73,9% en el sudeste. Las mujeres del norte citaron la falta de dinero, distancia a los establecimientos de salud y la posible falta de medicamentos como las principales razones para no tener un parto institucionalizado⁸⁴. También en Ghana hay diferencias, aunque menos pronunciadas, entre el norte y el sur en el uso de establecimientos de salud; sólo uno de cada cuatro niños de la región norte nace en un establecimiento de salud, comparado con cuatro de cada cinco en la región de Gran Accra⁸⁵.

En Vietnam, según cifras para 2002, 33% de las mujeres del noreste, 56% de las mujeres del noroeste y 40% en los altiplanos centrales dieron a luz sin ayuda de personal de salud calificado, en comparación con una tasa nacional de 17%⁸⁶. La resistencia a buscar ayuda de personal de salud masculino y las dificultades de contratar personal femenino para trabajar en las zonas montañosas aisladas, además de las restricciones financieras y la distancia, son en gran medida responsables de esta situación.

Las limitaciones financieras también son una importante limitación para los pobres. El cobro a los usuarios de servicios sociales en un gran número de países africanos tras la imposición de programas de ajuste estructural en los años 80 y 90 disminuyó drásticamente el uso de servicios de educación y salud, mientras que en el caso de

Figura 4.5 Nepal: Representación en el Parlamento por etnia/casta y género, 1959–99



Fuente Lawoti, M. (2002) 'Defining Minorities in Nepal', *Nepali Journal of Contemporary Studies* 2.1: 20–52



Niños del delta del Saloum, en Senegal, muestran su pesca. Las comunidades en esta zona dependen en gran medida de la abundante vida marina y del estuario para su sustento. Fotógrafo: Sebastián

salud aumentó la frecuencia de los gastos por eventos de salud catastróficos⁸⁷.

Finalmente, la calidad de prestación de los servicios es importante. Un estudio de asistencia por personal capacitado para partos en la zona rural de Tanzania determinó que la etnicidad, educación y los activos familiares eran predictores importantes del uso de servicios. La posición social, experiencias previas, derechos, vergüenza e identidad propia reforzaban las preferencias que sienten algunas mujeres por dar a luz en casa. Algunas habían recibido mala atención, o el establecimiento de salud las había rechazado, humillándolas.

‘Los establecimientos de salud son espacios públicos y lo que sucede allí pasa a ser de conocimiento público. La posición social de las personas disminuye cuando la pobreza personal queda a la vista de todos. La etnicidad o la familia de origen son también causa de mal trato que pone a las mujeres en riesgo. El estigma que sobrellevan los pogoro y otros grupos (generalmente ejercida por personas de zonas más urbanas, como los proveedores de salud) aumenta la

probabilidad de que reciban un trato por debajo del estándar’. (Spangler *et al.* 2010: 7)⁸⁸.

En América Latina, pertenecer a un grupo indígena o hablar solamente un idioma indígena constituye una barrera de acceso al sistema de salud en al menos cinco países de la región

Recuadro 4.5 Intersección de desigualdades étnicas, religiosas y políticas en Sudán

En Sudán, la intersección de desigualdades cimienta la pobreza y la escasez de oportunidades en la vida. Cerca del 50% de la población en la región norte es pobre, comparado con más del 90% de los habitantes del sur. En el norte, 72% de los niños están matriculados en la escuela primaria en contraste con 20% del sur. La mortalidad materna es tres veces superior en el sur que en el norte. Esto ha generado la guerra civil más larga de África. El número de decesos durante el conflicto, iniciado en los primeros años tras la independencia, se estima en cinco millones. El acuerdo de paz suscrito en 2005 incluía disposiciones para tratar la exclusión política del sur y las desigualdades socioeconómicas entre el norte y el sur, pero las injusticias principales no han sido tratadas a fondo.

Fuente: Swearingen, M. (2010) ‘Group Inequality and Conflict: Some Insights for Peacebuilding’, *Peace Brief* 28, Washington D.C.: United States Institute of Peace

(Guatemala, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú). En Colombia, las disparidades raciales y étnicas en el estatus de salud y el acceso a la atención médica se explicaban en gran medida por las diferencias en las características económicas, condición de empleo, tipo de trabajo y ubicación geográfica. En Brasil se encontró que la utilización de servicios peri-maternales estaba vinculada a la educación y a los recursos familiares, al igual que al lugar de residencia. Las familias de las zonas pobres rurales y del norte y noreste del país tenían menos probabilidades de usar tales servicios. De esta manera, la exclusión social funciona mediante la interacción entre raza, pobreza y ubicación.

En Asia del Sur, la religión y la casta, junto con el patrimonio familiar y la educación de la mujer, afectan el uso de los servicios de salud materna y de parto⁸⁹. Se ha tenido conocimiento de actos discriminatorios contra *dalits* en los servicios de salud pública, además de prejuicios contra las minorías religiosas. Por ejemplo, el personal de salud, particularmente paramédicos y enfermeras, evita el contacto físico con los *dalit* y se resisten a hacer visitas a sus hogares. A su vez, el comportamiento discriminatorio, tanto si ocurre como si se anticipa solamente, por parte del personal de salud impide que los *dalit* usen las prestaciones de salud, particularmente en el caso de los servicios que implican contacto físico, como dar a luz⁹⁰.

Los docentes de la India provienen predominantemente de la casta superior y traen sus prejuicios de casta a las aulas. Se espera que los niños *dalit* realicen recados y se les asigna tareas serviles, como barrer y limpiar las aulas. Se sabe de altas tasas de ausentismo docente en zonas donde los niños provienen principalmente de comunidades *dalit* y tribales. En Bengala occidental, por ejemplo, el ausentismo docente era del 75% en dichas escuelas, comparado con el 33% en las demás regiones. Dicho trato tiene efectos particularmente negativos porque es probable que estos niños pertenezcan a la primera generación de estudiantes *dalit*.

En África subsahariana, el modo de vida pastoral está estrechamente asociado a grupos étnicos específicos. Estos se encuentran entre los grupos más excluidos de los servicios educativos. En muchos casos, los sistemas de educación nacionales no ofrecen un programa de estudios relevante, no proporcionan material escolar adecuado y no responden a las realidades de la vida pastoral, que demanda que los niños tengan que viajar durante largos períodos de tiempo para ocuparse del ganado.

El programa nacional de educación también puede reforzar la exclusión de otras maneras. Los modelos de educación clásica asumen la existencia de un estudiante monolingüe y monocultural, asumiendo que las creencias, cultura e idioma son homogéneos. En México, los niños indígenas presentaban un peor rendimiento en el sistema educativo, particularmente aquellos en las zonas rurales⁹¹. Sin embargo, a los niños indígenas bilingües (que hablan español además de su propio idioma) les iba casi tan bien como a los niños no indígenas, y considerablemente mejor que a los niños indígenas que no hablan español. De esta manera, las barreras lingüísticas operan dentro del sistema educativo de maneras no tan evidentes.

4.5 Las dinámicas políticas de la exclusión

Cuando las desigualdades de grupo se reproducen en el ejercicio del poder político y en el acceso a las instituciones públicas, se socavan la confianza de los diferentes sectores de la población en la capacidad del gobierno de gobernar de manera justa. Los grupos excluidos suelen ser minorías, y suelen haber pocos incentivos para que los partidos políticos tomen sus intereses en cuenta⁹². Cuando las perspectivas económicas de dichos grupos son socavadas por un desarrollo desigual, cuando persisten las diferencias de acceso diferencial a los servicios básicos, y cuando se niega la oportunidad política de poder expresarse y ejercer influencia, surgen las quejas que suelen convertirse en conflictos (ver Recuadro 4.5, página 42, acerca de Sudán). Los conflictos étnicos o de grupos casi siempre están asociados a las desigualdades políticas y relacionadas con la desigualdad educativa y de ingresos.⁹³

Cuando las desigualdades de grupo se reproducen en el ejercicio del poder político y en el acceso a las instituciones públicas, se socavan la confianza de los diferentes sectores de la población en la capacidad del gobierno de gobernar de manera justa.

En México, se puede rastrear la insurgencia zapatista a una larga historia de explotación, exclusión e injusticias hacia la población indígena, y que tiene sus raíces en la intersección de desigualdades que ha vivido el pueblo indígena por su identidad étnica, ubicación y pobreza. La proporción de la población indígena en el Estado de Chiapas, donde comenzó el movimiento, era tres veces mayor que en todo México, mientras que la proporción de personas con ingresos altos

era menos que la mitad de la tasa nacional⁹⁴. El analfabetismo en Chiapas es el doble que a nivel nacional, y la asistencia escolar y salarios de los indígenas son menores que el resto de la población del Estado. Se les ha excluido de los esfuerzos de reforma agraria y han sido confinados a ocupar tierras pobres y ecológicamente vulnerables. Durante años, la resistencia organizada en el Estado se ha enfrentado a la represión política. La adopción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), tras un largo período en el que empeoró la situación como resultado de las políticas neoliberales, fomentó la insurgencia.

En Nepal, los *brahmanes* y *chhetris* mantuvieron cerca de 60% de presencia en el poder legislativo entre 1959 y 1999. La última década de este período fue el primer decenio de democracia multipartidaria del país (ver Figura 4.5, página 41) Los *dalit* casi no participaron durante este período, mientras que las mujeres apenas estaban representadas, independientemente de su casta. Los puestos de funcionarios públicos también estaban desproporcionadamente ocupados por *brahmanes* y *chhetris* (83%) y las castas más altas ocupaban virtualmente todas las plazas del sistema judicial⁹⁵. La pobreza, la casta y la identidad étnica, combinadas con la persistente exclusión social, aun después de la introducción de la democracia, dieron lugar a varios años de conflicto civil a finales de los 90.

En Uganda, las principales divisiones económicas, culturales y políticas se dan entre la población mayoritaria de habla bantú, en el centro-sur, y la población no bantú del norte. El centro-sur ha tenido un desempeño sostenidamente mejor que las zonas más periféricas del país, especialmente el norte, y ha recibido la mayor proporción de los recursos públicos. El norte es marcadamente más pobre que el centro-sur; los ingresos promedio son bastante menos de la mitad y los servicios sociales substancialmente peores. Sin embargo, los grupos étnicos del norte están en minoría y sólo pueden llegar al poder por medio de alianzas, el fraude electoral o la violencia. Esto explica por qué los primeros 25 años de conflicto violento de los 40 que tiene el país han sido instigados por los políticos del norte en poder y en contra de las élites privilegiadas del sur.⁹⁶

Tras el conflicto, todas las sociedades sufren una disminución de recursos. Ocho de los diez países con el peor índice de desarrollo humano, y ocho de cada diez países con los peores PNB *per cápita*, han tenido guerras civiles en el pasado reciente, con causalidades trabajando en ambas direcciones⁹⁷. Es más probable que estas figuren prominentemente entre países que están lejos de lograr los ODM, aunque generalmente tampoco cuentan con los datos que permitirían monitorizar su avance.

Los ODM. Una vía de acceso a la justicia social: igualar las oportunidades de la vida

5

"Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad...." (Declaración del Milenio 2000, párrafo 11)

La Declaración del Milenio auguraba la promesa de justicia social, en un mundo donde el derecho al desarrollo sería una realidad para todos. Pero este augurio se evaporó a medida que los valores y principios de la Declaración se traducían en los ocho ODM y sus correspondientes metas e indicadores. El no haber mantenido un compromiso explícito con la igualdad, la tolerancia y la solidaridad en la formulación de los programas de los ODM, condujo a un ritmo de avance dispar en los logros, donde persisten las desigualdades entre los distintos grupos sociales. A menos que los ODM se adapten a las realidades de desigualdad y exclusión social que atraviesan a las diferentes regiones, puede que no sólo no logren proporcionar una vía de acceso a una sociedad más justa, sino que incluso pueden exacerbar las desigualdades existentes. El empleo de promedios nacionales para medir el progreso alienta a que nos orientemos hacia "la fruta en la rama más baja"; es decir, a ayudar a quienes les resultaría más fácil salir de la pobreza⁹⁸.

El resto de esta sección trata sobre las políticas e intervenciones que se ha observado que funcionan en distintos contextos, con el fin de emplearlas como base para idear criterios más equitativos en hacia los ODM. El primer conjunto de recomendaciones se refiere al entorno general de estas medidas políticas. La primera de las recomendaciones aborda la dimensión política del cambio, que es el elemento ausente en los ODM. Se destaca la necesidad de trabajar en favor de nuevos contratos sociales entre los Estados y sus ciudadanos, con el fin de establecer las bases para sociedades más democráticas e integradoras. La esencia de esos contratos radica en Estados sensibles y que rinden cuentas por un lado, y ciudadanos activos y responsables, por el otro. Estos contratos no se producen por decreto; tienen que construirse a lo largo del tiempo a través de interacciones mutuas entre el Estado y los ciudadanos. Las recomendaciones contenidas en el resto de esta sección pueden considerarse como parte de este proceso interactivo.

Resultarán útiles para reforzar las relaciones de responsabilidad entre Estados y ciudadanos y también para allanar el camino para la formulación de otras políticas tendientes a crear sociedades justas.

Otras recomendaciones más generales tratan sobre la necesidad de contar con información pública y conocimientos más sólidos sobre la exclusión social, con el fin de desarrollar respuestas políticas correctamente fundamentadas, así como también sobre la importancia de permitir marcos macroeconómicos que persigan esas políticas. Después de estas recomendaciones generales siguen otras más específicas, que se concentran en los ODM relacionados con la pobreza y luego en aquéllos de índole social.

5.1 Estados sensibles, ciudadanos activos: Hacia un nuevo contrato social

"Decidimos, por tanto... Trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en los que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países". (Declaración del Milenio 2000, párrafo 25)

Mientras los ODM concentran su atención en *qué* deben hacer los Estados (brindar servicios de educación y de salud, promover medios de vida), los compromisos políticos de la Declaración del Milenio enviaron un mensaje claro acerca de

Nepal, zona Karnali: Escolares aprendiendo a escribir. Fotógrafo: Peter Barker/Panos Pictures





"Decidimos, por tanto... Trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países". (Declaración del Milenio 2000, párrafo 25) Fotógrafa: Barbara Cheney

cómo deberían hacerlo: a través de procesos políticos integradores y de una participación genuina⁹⁹. No obstante, éste fue otro de los mensajes que se perdieron al traducir la Declaración en los objetivos clave de desarrollo.

Esta atención sobre los aspectos políticos nace del reconocimiento de que existen dinámicas de poder que reproducen la exclusión social a lo largo del tiempo. La voz o la influencia de los grupos socialmente excluidos ha sido muy escasa en la definición de las políticas que afectan sus vidas y sus oportunidades, y por ende, estos grupos continúan estando al margen de los procesos de desarrollo. Si los ODM han de llevar a la práctica la promesa de una política integradora, debe prestarse atención sistemática a la expansión del espacio democrático para permitir la interacción entre el Estado y la mayoría de sus ciudadanos excluidos.

El papel protagónico del Estado

La experiencia ha dejado en claro que el Estado debe desempeñar un papel crítico para la promoción de los ODM como vía de acceso a la justicia social. Sin lugar a dudas, el sector privado tiene una importante contribución que realizar en vista de su papel central como motor del

crecimiento. Pero dado que este sector está impulsado por consideraciones de rentabilidad, no es probable que tome la delantera en la promoción de la justicia social. La sociedad civil es también indispensable debido a su capacidad de movilización en contra de la injusticia y para exigir cuentas al Estado y al sector privado. Pero ella, también, representa intereses específicos y no puede hablar por la sociedad en conjunto. *Sin importar cuán débil pueda ser ese Estado, es la única institución que tiene el mandato otorgado por los ciudadanos para responder a las demandas de justicia social.*

Hay muchos ejemplos contemporáneos de progreso en favor de la transformación social y de la modificación de desigualdades históricas que han sido llevados adelante por el Estado aunque, en la mayoría de los casos, ha sido la movilización ciudadana la que ha ayudado a incorporarlos en sus programas. Estos ejemplos incluyen a Sudáfrica, China y Malasia. En América Latina, la remoción de desigualdades de larga data ha sido puesta en práctica principalmente por gobiernos de izquierda, algunos de ellos liderados por miembros de minorías étnicas que han recibido personalmente

los beneficios de la expansión de oportunidades educativas en las últimas décadas¹⁰⁰.

Descentralización y democratización de los gobiernos locales

"Para obtener los beneficios de la participación de ciudadanos activos en todo el marco de los ODM, tanto para provecho de esas mismas personas como para la definición de medidas políticas más efectivas, es necesario que existan algunas piezas clave constitutivas referidas a la rendición de cuentas entre las que se incluyen una considerable libertad de información, presupuestos transparentes, definición de medidas políticas en forma participativa y el "espacio" político para permitir que las asociaciones civiles funcionen sin restricciones draconianas. Estas medidas pueden asegurar que hombres y mujeres en situación de pobreza (cuyas opiniones se desestiman con mucha frecuencia) logren encaminar los planes contra la pobreza en países pobres¹⁰¹.

Algunas de las piezas constitutivas necesarias para construir Estados más sensibles han sido consideradas en los debates anteriores; dentro de éstas se incluyen la libertad de prensa, el derecho a la información, los presupuestos participativos y transparentes y la adopción de decisiones en forma descentralizada. *Cada vez es mayor el énfasis en la descentralización, en adoptar decisiones en forma más estrecha con los grupos desfavorecidos, como una ruta clave para lograr una mayor sensibilidad del Estado.* Como parte del acercamiento del gobierno hacia el pueblo, los Estados locales sin lugar a dudas tienen el *potencial* para promover relaciones más efectivas entre el Estado y la sociedad. *A priori* no hay razones por las cuales las formas de administración más localizadas deberían ser más democráticas o más integradoras que otras formas de gobierno¹⁰². Los intereses en competencia que se aglutinan alrededor de los recursos y las bases de poder locales pueden actuar tanto para excluir como para incluir, y el poder ejercido a nivel local puede estar más concentrado, ser más elitista y, a veces, aplicarse en forma más despiadada, que los poderes centralizados¹⁰³.

La descentralización, en consecuencia, es una medida que debería ser recomendada con cautela y no ser presentada como una panacea. *La descentralización funciona mejor en el contexto de un Estado central fuerte con confianza para transferir recursos así como también responsabilidades, y cuando los Estados*

locales encuentran una sociedad civil vibrante y bien organizada, que pueda comprometerse efectivamente con los formuladores de políticas. Por lo tanto, debe estar acompañada de esfuerzos para democratizar el gobierno local, y debe reconocerse al mismo tiempo que, por razones técnicas y políticas, ciertos problemas todavía deben ser encarados por los niveles superiores. *También debe estar acompañada de esfuerzos que generen la capacidad para que todos los sectores de la sociedad local se involucren en el proceso de toma de decisiones, en distintos niveles de gobierno, y para que esas administraciones rindan cuentas.*

Aumentar la capacidad y el activismo político de los grupos excluidos

La participación activa de los grupos socialmente excluidos se puede iniciar a partir de acciones del Estado. En 1996, el gobierno de Kerala lanzó la Campaña del Pueblo para la Planificación Descentralizada. Estaba destinada a transferir mayores recursos y autoridad a los *panchayats* (consejos de gobierno rurales) y a las municipalidades y también otorgaba mandato a las asambleas rurales y a los comités comunitarios para planificar y presupuestar los gastos de desarrollo locales. Casi la cuarta parte de los hogares asistió a las asambleas rurales durante los primeros dos años de la campaña, y las asambleas continúan atrayendo a un gran número de personas. Muchos ciudadanos recibieron capacitación en planificación y estimación de presupuestos. Además, el rediseño de incentivos institucionales y los nuevos esfuerzos de movilización dieron como resultado que el 40% de todos los participantes en las asambleas rurales fueran mujeres (lo cual es un porcentaje de participación muy superior al del resto de India) mientras que la asistencia de los *dalits* excedió su grado de representación dentro de la población¹⁰⁴. Una importante encuesta

Recuadro 5.1 Hacer que todos cuenten: Recopilación de datos censales sobre grupos excluidos en Latinoamérica.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoya las iniciativas regionales para incorporar datos de raza y etnia en los informes del censo nacional, en los registros civiles y en las encuestas de hogares a través de su programa Todos Cuentan. En 2001, el BID, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial lanzaron el programa para mejorar los censos y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe, con el fin de mejorar las herramientas de relevamiento y medición que evalúan las condiciones de vida. Como resultado de estas iniciativas, la mayoría de los países de la región ahora recopilan datos de la población indígena, y 9 de los 19 países latinoamericanos incluyen datos censales sobre afro-descendientes.

selectiva entre los "grupos desfavorecidos" indicó que éstos fueron los principales beneficiarios de los programas diseñados. También se observó que en general los representantes elegidos se habían vuelto más sensibles a las necesidades de las comunidades locales.

La capacidad de participación política también puede construirse involucrando a las comunidades en el diseño y administración de proyectos de desarrollo comunitario, creando mecanismos que permitan llegar a los grupos excluidos. El Proyecto de Desarrollo de Kecamatán, en Indonesia, es un ejemplo de un esfuerzo exitoso que busca aumentar el activismo político de los grupos marginados a través de desarrollos impulsados por la comunidad. Este programa concede asignaciones de dinero a nivel sub-distrital, y varios grupos de pobladores, de los cuales dos deben ser de mujeres, compiten por esos fondos mediante la presentación de una propuesta formal de subproyectos. Los procedimientos, las instituciones y las normas están fuertemente descentralizadas, están orientadas a la solución de problemas en forma conjunta, invitan a una amplia participación y fiscalización pública, y se presentan de forma más o menos continua e

Bamako, Mali: Reunión en el centro de tratamiento, actividades y consejos para las personas con VIH/SIDA (CESAC en inglés), que es la principal organización que trabaja con pacientes de SIDA en Mali. Fotógrafo: William Daniels/ Panos Pictures



institucionalizada. Un estudio reciente observó que el programa ayuda a los grupos marginados a propiciar el acceso a espacios más constructivos y a procedimientos para resolver conflictos, estén o no relacionados con el proyecto. Dentro de los resultados se incluyen no sólo la creación de instalaciones básicas sino también un nuevo estilo de representación grupal.

Por último, la capacidad de participación colectiva se puede construir desde abajo. La movilización por parte de los grupos marginados ha sido promovida a través de una amplia variedad de canales, entre los cuales se incluyen los movimientos sociales, las ONG, organizaciones religiosas, grupos de mujeres y sindicatos y organizaciones auto-convocadas de los grupos afectados. Varios son los ejemplos de este tipo de esfuerzos (y de su importancia para los ODM) que se han citado en distintas etapas de este mismo informe. Si bien no todas estas organizaciones son igualmente integradoras o efectivas, muchas han actuado como una fuerza poderosa de cambio frente a distintas desigualdades. En India, por ejemplo, las asociaciones civiles, en cooperación con partidos políticos progresistas, tuvieron éxito en hacer que el gobierno indio reconociera el derecho a la información, el derecho a la alimentación y el derecho al trabajo. Estos derechos luego fueron utilizados por la sociedad civil para mejorar la implementación de políticas públicas y para hacer que los proveedores de servicios rindieran cuentas (ver Recuadro 5.2).

5.2 Fortalecer las políticas de información para enfrentar la exclusión

"Las estrategias [para combatir la exclusión social] dependen de las actitudes que la sociedad, en conjunto, adopte hacia aquellos a quienes excluye. Con mucha frecuencia, la primera respuesta es... negar y ocultar su existencia... Una de las primeras condiciones para la formulación de estrategias para hacer frente a la exclusión es... traerla a la luz, hacerla visible y admitirla"¹⁰⁵.

El primer paso en los esfuerzos para enfrentar la exclusión social es reconocer que el problema existe; el segundo paso es actuar sobre la información. A menos que los gobiernos sepan quiénes son los que están quedando fuera del progreso hacia los ODM, y por qué, no podrán encarar el problema. Este informe ha destacado las dificultades para obtener información precisa y coherente sobre los grupos excluidos. Esta ausencia de datos muchas veces se origina porque los gobiernos no reconocen la importancia de la exclusión social.

En otros casos, puede ser el resultado de una política deliberada de no reconocer la desigualdad, como es el caso en Myanmar.

Puede que también existan otras razones. Por ejemplo, después del genocidio, el gobierno de Ruanda ha perseguido una política de promoción de la unidad y la reconciliación nacional destacando factores que unan a los ruandeses y controlando otros que puedan ser "divisores", como la prohibición de toda referencia al origen étnico. Esto hace que resulte extremadamente difícil realizar un seguimiento del progreso de los ODM en relación con las poblaciones hutu, tutsi y twa, o monitorizar en forma diferenciada el impacto de las políticas sobre estos grupos. En otros contextos, los datos están específicamente desglosados por etnia o raza, como es el caso de Sudáfrica, donde los gobiernos posteriores al apartheid han conservado las referencias a los "grupos históricamente desfavorecidos", especialmente para seguir su progreso en indicadores sociales, económicos y políticos.

Los organismos internacionales y los gobiernos necesitan mejorar los métodos de recopilación y desglose de datos, de modo tal que puedan monitorizar si los grupos excluidos se están beneficiando con el progreso hacia los ODM. El nivel de desagregación es clave. Los indicadores ajustados por equidad pueden desempeñar un papel importante en el seguimiento del progreso. Los promedios nacionales otorgan la misma ponderación a todos los quintiles en la medición del progreso. Las estadísticas nacionales se pueden ajustar para que reflejen las disparidades ponderando valores específicos por quintiles, con el fin de asignar una mayor importancia al progreso en los quintiles inferiores¹⁰⁶. Esto se puede hacer no sólo para el ingreso, sino también para educación, salud y otros ODM. El informe de la UNESCO, *Llegar a los marginados*, que trata los niveles de educación de los grupos socialmente excluidos, hace el seguimiento del progreso empleando indicadores educativos ajustados por igualdad¹⁰⁷.

Se deben analizar los datos sectorizados con el fin de establecer el alcance de la desigualdad y sus causas y la repercusión de las medidas políticas en los grupos excluidos. Los datos deben ser distribuidos a los electores relevantes, entre los cuales se incluyen las organizaciones civiles, a fin de permitir que ellos ejerzan presión sobre los grupos de decisión. Por ejemplo, un informe reciente en *The Lancet* ha llamado la atención sobre la necesidad de un análisis más detallado para comprender por qué un grupo de países, tales como Egipto y Ruanda, han obtenido un éxito

Recuadro 5.2 El derecho a la información en India

En 1996, en India se lanzó la Campaña Nacional por el Derecho del Pueblo a la Información (NCPRI por sus siglas en inglés), alentada por campañas de una red de organizaciones populares relacionada con cuestiones locales de desarrollo. En gran medida gracias a estos esfuerzos, en 2005 se adoptó una ley de derecho a la información (la Ley DI) de gran alcance. Esta ley exige que todas las instituciones del gobierno central, estatal y local respondan a las demandas públicas de acceso a la información y se ha convertido en una importante herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas en el funcionamiento rutinario del gobierno¹⁰⁸.

El derecho a la información y la acción colectiva se han concertado para asegurar la implementación correcta de los programas de gobierno destinados a la asistencia a los más vulnerables y a los pueblos privados del derecho a voto; dentro de estos programas se incluye el Sistema de Distribución Pública (PDS por sus siglas en inglés) de Delhi. El PDS proporciona bienes esenciales (granos para alimentación básica, azúcar y queroseno) a precios convenientes para los moradores de zonas urbanas marginadas y pobres. Oficialmente, los beneficiarios del PDS tienen derecho a reclamar mensualmente estos bienes en los puntos de entrega del PDS presentando su tarjeta correspondiente; no obstante, a muchos de esos moradores se les niega el acceso a los lugares de entrega, se les dice que se han agotado los alimentos o simplemente se les niega el derecho a su cuota. Una queja presentada por una mujer de un asentamiento de bajos recursos, en la que sostenía que no había recibido su cuota de granos para alimentación durante los últimos tres meses, impulsó a la organización activista Parivartan a aplicar el derecho a la información para investigar el funcionamiento del PDS. La investigación sobre los registros del PDS local reveló que 87% del trigo y 24% del arroz pertenecientes al PDS se vendía en el circuito comercial. La mujer que presentó la queja había sido incluida en el listado que tenía el dueño del comercio, donde se indicaba que había recibido su cuota mediante la impresión de su dígito pulgar, en lugar de su firma, para indicar su nombre. Parivartan movilizó a los medios de prensa e instó a los residentes locales a que utilizaran su derecho a la información para verificar los registros del PDS en todos los comercios de su área. Más de 300 personas presentaron públicamente solicitudes para revisar los registros, a pesar de las amenazas de violencia y del ofrecimiento de sobornos. El resultado fue un notable cambio en las actitudes de los dueños de los comercios. Después de la Ley DI de 2005, Parivartan ha estado impulsando que se institucionalice la verificación pública de los registros del PDS. Esta campaña localizada y de pequeña escala muestra el potencial que tiene la Ley DI para lograr la apertura al diálogo y a la negociación, dándole voz a los más marginados y permitiendo una rendición de cuentas de abajo hacia arriba.

Ver Pande, S. (2008) 'The Right to Information and societal accountability: the case of the Delhi PDS Campaign'. Boletín IDS Número 38

considerable en la reducción de la mortalidad materna (que es uno de los ODM cuya consecución demuestra ser muy difícil)¹⁰⁸. Sin ese análisis, no resultará fácil a los gobiernos realizar progresos en este ODM, y las organizaciones sociales no podrán ejercer su presión para que se produzcan los cambios necesarios en las medidas políticas.

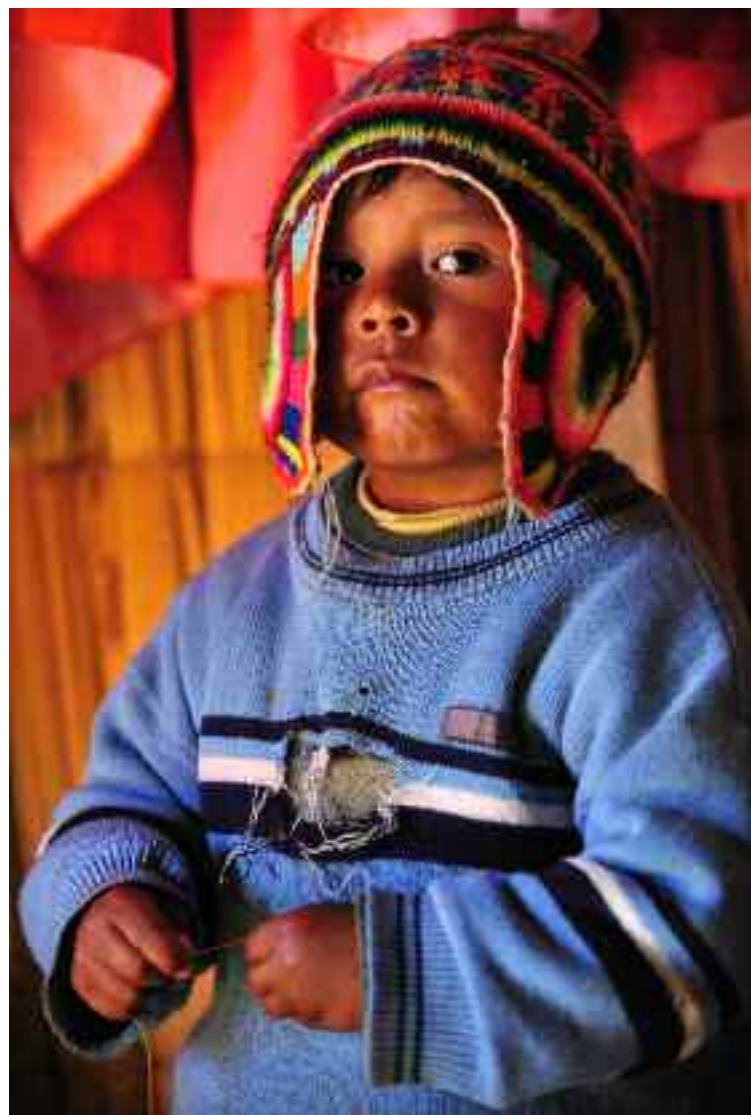
Se necesitará un conjunto más amplio de políticas sobre información para cambiar las actitudes y percepciones públicas. En gran parte, la discriminación asociada con la exclusión social gira, y se reproduce, en torno a prejuicios y preconceptos que el público general tiene sobre los grupos socialmente excluidos. La investigación y la documentación estadística, junto con el sistema de educación, los medios de prensa y las campañas públicas, pueden contribuir a influir en el discurso público.

Los medios de prensa deberán ser movilizados para educar, informar y entretener de manera tal que rompan algunas de las barreras que separan a los grupos excluidos del resto de la sociedad. Una prensa libre es uno de los supuestos fundamentales de la democracia, y los medios de difusión desempeñan un papel crítico en divulgar la información, generar una mayor sensibilidad y bregar por políticas que puedan traer aparejado un cambio. El poder de la televisión por cable y por satélite ha comenzado a transformar las relaciones de género en el sur de Asia, oponiéndose a la aceptación de la violencia doméstica, cuestionando la degradación de la mujer y aumentando su capacidad de participación activa¹⁰⁹.

Las políticas de información para los grupos excluidos son tan importantes como las políticas de información sobre ellos. La investigación acerca de por qué ciertos grupos sistemáticamente no logran utilizar los servicios sociales o reclamar sus derechos destaca la ausencia de conciencia por parte de esos grupos respecto de la disponibilidad y los términos de acceso a estos servicios. La importancia del derecho a la información es reconocida cada vez más en la legislación de distintos países, como India y Bangladesh, y en proyectos de legislación, como en Ghana. El conocimiento de los derechos de acceso a servicios, su ejercicio y las leyes que los regulan puede crear conciencia entre los grupos excluidos y fortalecer su capacidad para reclamar esos derechos y servicios. También puede generar resultados deseables para las medidas políticas: por ejemplo, la campaña masiva de comunicación del gobierno de Tailandia, que exhortaba al respeto por la mujer y a prácticas sexuales más seguras, es la responsable de que se redujera la incidencia del SIDA hasta un punto en el cual el país ahora puede considerar fiscalmente viable la aplicación de un programa de tratamiento¹¹⁰.

5.3 Medidas macroeconómicas y crecimiento redistributivo

El marco macroeconómico interno de un país brinda el contexto más amplio en el cual se



Casi la mitad de la población de Perú es de origen indígena, y la mayor parte vive en condiciones de pobreza. Estos grupos tienen un menor acceso a la salud, la educación y las oportunidades para asegurar su subsistencia, y esto los coloca en clara desventaja respecto de las poblaciones no indígenas. Fotógrafo: Jorge Villar Fernández

instrumentan las medidas políticas para la consecución de los ODM. Influye sobre el ritmo y la forma del crecimiento económico, así como también sobre la distribución de los recursos y oportunidades entre los distintos sectores productivos y segmentos de la población. El crecimiento económico puede proporcionar un entorno facilitador para la promoción de los ODM, como vía de acceso a la justicia social, pero solamente si genera una distribución de recursos y oportunidades equitativa y a un nivel adecuado.

No obstante, el marco macroeconómico neoliberal, que ha señalado el ritmo y el modelo de crecimiento en la mayoría de los países durante los últimos años, poco ha hecho para enfrentar las

desigualdades intransigentes que dan origen a la exclusión social. Es necesaria una mayor atención a la redistribución. *La redistribución puede darse a través del crecimiento.* Los modelos de crecimiento de amplio alcance centrados en el empleo, que traen aparejadas importantes transformaciones estructurales de la economía, crean condiciones favorables para enfrentar la exclusión social. Las inversiones en productividad agrícola ayudarán a los grandes sectores de pobres marginados que continúan dependiendo de la agricultura como medio de vida. Pero estas inversiones deben ir acompañadas de una expansión de las oportunidades de empleo fuera de la agricultura y de vías de acceso que posibiliten el aprovechamiento de estas oportunidades por parte de estos grupos.

"Es necesario un crecimiento sostenido y equitativo basado en un cambio económico dinámico y estructural para lograr un progreso considerable en la reducción de la pobreza. Este crecimiento también permite un progreso más rápido hacia otros Objetivos de Desarrollo del Milenio. Si bien el crecimiento económico es necesario, no basta para avanzar en la reducción de la pobreza"¹¹².

Sin embargo, aun el crecimiento de amplio alcance es poco probable que pueda, por sí solo, vencer ciclos de desigualdad establecidos a lo largo de la historia. *El crecimiento en favor de los pobres debe combinarse con políticas redistributivas, si es que los ODM han de beneficiar a los grupos excluidos.* La experiencia en América Latina brinda un ejemplo de abordaje de medidas políticas que combina "crecimiento con redistribución prudente"¹¹³. Brasil ha logrado una importante reducción de los patrones de desigualdad establecidos históricamente, a pesar de tener niveles de crecimiento moderados, debido a que el Estado desempeña un papel proactivo en políticas retributivas¹¹⁴.

"Los países de América Latina que consiguieron reducir la desigualdad continúan haciendo hincapié en objetivos ortodoxos: estabilidad macroeconómica, prudencia fiscal y mantenimiento del libre comercio y de flujos financieros. Donde sí pudieron realizar un corte con la ortodoxia del pasado es en cuanto a su confianza en el manejo de las tasas de cambio, en una mayor movilización de los recursos internos, políticas fiscales neutras/anticíclicas y en un papel activo del Estado en el campo de las políticas sociales y laborales"¹¹⁵.

Recuadro 5.3 Tributación progresiva en el sector hidrocarburos en Bolivia.

En Bolivia, el gobierno ha introducido diversos mecanismos de transferencia fiscal del impuesto directo a los hidrocarburos. Dos de estos mecanismos son directamente redistributivos. Uno de ellos es el programa Juancito Pinto, que está destinado a los distritos con mayores tasas de deserción y ausentismo escolar. El otro proporciona apoyo a través de un ingreso mínimo. El resto del impuesto se distribuye en bloque a los gobiernos sub-nacionales y no es específicamente redistributivo, dado que favorece a las áreas más ricas productoras de gas¹¹⁷.

5.4 Políticas fiscales progresivas

Los presupuestos del gobierno son un instrumento de política macroeconómica particularmente poderoso para asegurar que el crecimiento redistributivo conduzca a un progreso mayor y más equitativo hacia los ODM. La tributación es de relevancia particular para encarar desigualdades económicas, mientras que el gasto público puede utilizarse para enmendar las desigualdades sociales¹¹⁶. Los niveles y la composición de estos instrumentos determinarán su efectividad. En comparación con los países más ricos, los países en desarrollo generalmente no hacen esfuerzos suficientes para aumentar los ingresos por impuestos internos, y en consecuencia siguen dependiendo bastante más del financiamiento externo. Los gobiernos de los países en desarrollo deberían priorizar el

Recuadro 5.4 Emplear reglas de transferencia ponderadas por igualdad para invertir más en grupos excluidos.

En India, hasta 2007, el tamaño de la población de un distrito era el criterio principal para estimar sus necesidades. Ahora, se ha adoptado una nueva forma en los índices de las necesidades, a nivel de distrito, según la cual se da mayor peso a los indicadores sociales. Mientras que en 2005/06, la diferencia en el gasto en educación por niño entre los distritos carenciados y los avanzados era imperceptible, en el período 2008/09, los distritos que se encuentran en el cuartil inferior del índice de desarrollo educativo recibieron el doble por niño que los del cuartil superior.

En Brasil, el gobierno federal utiliza dos palancas para igualar el gasto público social. Primero, establece normas para determinar metas nacionales de inversión per cápita. Estas normas son ponderadas por equidad, favoreciendo a las áreas rurales por encima de las urbanas y a las minorías indígenas por encima del resto de la población. En segundo lugar, los Estados con ingresos por impuestos por debajo del umbral estipulado quedan aptos para recibir un financiamiento federal complementario. En 2008, nueve Estados de las regiones más pobres del norte y noreste recibieron esta financiación.

Fuente: UNESCO (2010)¹⁰⁷

fortalecimiento de sus sistemas tributarios, por ejemplo invirtiendo en capacidad administrativa, eliminando puntos de evasión fiscal y expandiendo la base tributaria.

Desde una perspectiva redistributiva, la composición de los impuestos es importante. Los impuestos directos sobre los ingresos, las ganancias, las propiedades o ganancias sobre el capital, son los que más prometen en términos de redistribución económica y reducción de la pobreza. La exoneración tributaria de toda propiedad por debajo de cierto valor o el empleo de una tasa progresiva del impuesto a las utilidades son métodos obvios de concretar el potencial redistributivo. Los impuestos indirectos tales como el impuesto al valor agregado, pueden ser progresivos si existen exenciones para las necesidades básicas, tales como la comida, y tasas más altas para los artículos de lujo. Los impuestos sobre los combustibles pueden estar diferenciados con el fin de imponer una tasa mayor en los combustibles utilizados por los ricos. Cuando los grupos socialmente excluidos están concentrados geográficamente, podría alterarse el equilibrio tributario regional.

El nivel y la composición del gasto público tendrán un peso particular en los ODM sociales. Si bien el nivel de gasto público general representa la capacidad del gobierno para influir en los ODM, es la composición de este gasto lo que marcará una diferencia para los grupos socialmente excluidos. *Llegar a los grupos socialmente excluidos exigirá mayores niveles de inversión en estos grupos que en el resto de la población.*

Además, se pueden diseñar mecanismos fiscales para orientar los recursos hacia los grupos y regiones excluidos. Indonesia ha recurrido a la eliminación de un subsidio a los combustibles, que beneficiaba a los más adinerados de la sociedad, para financiar un programa de transferencia de dinero destinado a los pobres. Mongolia introdujo en 2006 un impuesto a las sobreganancias, con el fin de obtener un beneficio de los precios excepcionalmente altos del cobre y del oro, y así poder responder a sus compromisos sociales. No obstante, se vio forzada a rescindir este impuesto frente a la feroz oposición de las empresas mineras. El gobierno de Bolivia hasta ahora ha tenido más éxito con el impuesto directo sobre los hidrocarburos.

Los gobiernos pueden utilizar reglas de transferencia definidas por parámetros de igualdad para lograr modelos de gasto público más redistributivos. India y Brasil son ejemplos exitosos (ver Recuadro 5.4).

Los gobiernos deberán responder positivamente al creciente impulso por una mayor transparencia en los procesos presupuestarios, para permitir el análisis de la forma en que el gasto afecta a los distintos grupos sociales. A lo largo de la última década, en más de 60 países se han introducido iniciativas para promover, por ejemplo, análisis de presupuestos desde el punto de vista de género. Esto permite valorar el grado de respuesta a cuestiones de género, por parte de la administración de finanzas públicas, y si los compromisos políticos con la igualdad de género se corresponden o no con la asignación de recursos.

También se puede promover una mayor transparencia en los procesos de generación del presupuesto a través de una mayor participación pública. El presupuesto participativo busca alentar la participación ciudadana activa y, por ende, asegurar un gasto público más equitativo y una mayor transparencia y rendición de cuentas del gobierno. Con el ejemplo pionero del partido obrero de la ciudad brasileña de Porto Alegre, el presupuesto participativo permite a los ciudadanos una opinión directa en la forma en que se ejecutan los presupuestos municipales. Hay muchas iniciativas vigentes en las regiones en desarrollo, que se apoyan en el principio del presupuesto participativo y que implica la participación ciudadana en las decisiones sobre la asignación de las finanzas.

Los estudios han demostrado que los procesos de presupuesto participativo, cuando son implementados en forma efectiva, pueden fortalecer el capital social, la confianza y la cooperación mutua¹¹⁸, alentar a las comunidades a tomar conciencia de nuevas formas para enfrentar la pobreza y la desigualdad¹¹⁹, promover una mayor transparencia, reducir el clientelismo, acelerar la redistribución de los recursos públicos y propender hacia una inversión municipal más inteligente.

5.5 Políticas legales y acción afirmativa

Las constituciones y los sistemas legales proporcionan una estructura dominante para hacer que la discriminación por motivo de raza, género, etnia o creencias religiosas sea considerada ilegal. *Sin embargo, la igualdad jurídica tiene que estar respaldada por disposiciones explícitas para su cumplimiento, para que sea puesta en práctica.* Varios países han adoptado políticas de acción afirmativa (cuotas) explícita para encarar la intersección de las desigualdades. India quizás ostente uno de los historiales más largos en cuanto a reserva de



Mato Grosso, Brasil: El campamento del Movimento dos Sem Terra (MST – Movimiento de los sin tierra) en la finca Bordolandia, ubicada entre las localidades de Bom Jesus do Araguaia y Serra Nova Dourada. Fotógrafo: Eduardo Martino/Panos Pictures

cuotas en educación pública y empleo para miembros de comunidades tribales y *dalit*, así como también en cuotas políticas para mujeres y para estos grupos en los gobiernos locales¹²⁰.

Otros países han optado por acciones afirmativas en respuesta a la movilización social por parte de grupos desfavorecidos, que con frecuencia ha degenerado en conflictos. La constitución sudafricana post-apartheid proporciona un marco fuerte para la promoción de la igualdad, incluso la económica y la de los derechos sociales. También ha introducido acciones afirmativas en sectores públicos y privados mediante las cuales se priorizan razas y géneros. Nepal post conflicto ha adoptado una serie de medidas de acción afirmativa para asegurar que las exclusiones del pasado no se vean reproducidas en el presente.

Frecuentemente se presenta a Malasia como ejemplo de país donde las políticas de acción afirmativa parecen haber funcionado (ver Recuadro 5.6) y donde ha habido una reducción sistemática de las disparidades étnicas a lo largo del tiempo. Pero es importante observar que este éxito se origina en la implementación simultánea

de acciones afirmativas y de un cambio económico estructural¹²¹. Si el crecimiento hubiese sido excluyente, sólo se habrían beneficiado los propietarios de recursos productivos, y de este modo se podrían haber

Recuadro 5.5 Sistema de cuotas afirmativas en Nepal

El parlamento interino pos-conflicto en Nepal ha estipulado que aproximadamente un tercio de los parlamentarios sean mujeres y que cada grupo étnico y la casta *dalit*, hasta entonces sin representación alguna, sean representados en proporción a su participación en la población total. Es la primera vez que se introduce la representación proporcional con cuotas para inclusión de las minorías junto con el tradicional sistema de elección por mayoría simple (240 miembros fueron elegidos por el sistema mayoría simple mientras que otros 335 se eligieron directamente por representación proporcional). Los partidos que presentaban candidatos para elección proporcional debían presentar a sus candidatos en listas cerradas de acuerdo con su porcentaje de participación en la población (esa información se obtiene de la ley electoral). Esto, combinado con la selección de candidatos provenientes de grupos minoritarios para los cargos de elección por mayoría simple en la lista del Partido Comunista de Nepal (maoísta), hizo que la asamblea constituyente fuera la institución estatal más inclusiva de la historia de ese país.

Recuadro 5.6 Acción afirmativa en Malasia

Cuando se produjo la independencia de Malasia, la comunidad bumiputra mayoritaria se encontraba en una fuerte desventaja económica en comparación con la minoría china. Las instituciones democráticas de amplio alcance pronto otorgaron a los bumiputra una mayoría política firmemente afianzada. Los serios enfrentamientos étnicos de 1969 dieron por resultado la adopción de la nueva política económica, con un fuerte énfasis en corregir desequilibrios económicos: introdujo cuotas, objetivos y acciones afirmativas respecto de la educación, la propiedad de las tierras, el empleo en servicios públicos y la propiedad de las compañías que cotizan en bolsa.

incrementado las desigualdades sociales, generando una renovación del conflicto. Al mismo tiempo, si el Estado sólo se hubiese concentrado en la distribución de la riqueza existente, el peso excesivo sobre las minorías habría hecho que la acción afirmativa resultara política y económicamente impracticable.

El empleo de acciones afirmativas por parte de mayorías étnicas políticamente dominantes, pero económicamente en desventaja, no resultó tan satisfactorio en el caso de Sri Lanka. Si bien las disparidades en los ingresos entre las comunidades tamil y sinhala de Sri Lanka no fueron tan grandes, la primera había disfrutado de un acceso privilegiado a la educación y a los empleos gubernamentales desde los tiempos de la colonia. El reemplazo del inglés por el cingalés como lengua oficial, el empleo de cuotas educacionales y políticas de inversión regionales alcanzaron el objetivo de solucionar las desventajas entre cingaleses, pero el drástico giro en las desigualdades grupales dejó en los tamil la sensación de que jamás podrían esperar igualdad en el trato. El conflicto se vio incitado por la aparente falta de caminos políticos a través de los cuales resolver sus quejas¹²².

Las reformas constitucionales que se llevaron a cabo en América Latina durante los 80 fueron en respuesta a la creciente ola de movilización social en contra de gobiernos militares represivos. La activa participación de organizaciones de afro-descendientes e indígenas en estas movilizaciones condujo a una mayor incorporación de estrategias antidiscriminatorias en las campañas de los principales partidos políticos. Estas reformas constitucionales reconocieron la naturaleza multiétnica de estas sociedades y, en algunos casos, otorgaron derechos específicos a los pueblos indígenas.

Colombia, Perú y Venezuela cuentan con cuotas de cargos políticos para minorías étnicas, y específicamente para los pueblos indígenas¹²³. Varias universidades de Brasil han introducido

cupos para los afro-descendientes. Los gobiernos locales, como en Brasil y Uruguay, han establecido departamentos especiales para asuntos relacionados a los afro-descendientes¹²⁴. Ninguno de estos países ha diseñado cuotas de cargos políticos para mujeres de etnias minoritarias, cuya representación en las legislaturas nacionales de América Latina sigue siendo particularmente baja. No obstante todos los países de América Latina y el Caribe ahora tienen un ministerio o departamento dedicado al empoderamiento de la mujer, y varios cuentan con un defensor del pueblo femenino o alguien dentro de ese departamento dedicado a cuestiones de género¹²⁵. Perú ha creado un defensor de los derechos humanos para ayudar a que se respeten los derechos de los pueblos indígenas.

Continúa el debate respecto de si son deseables o no los sistemas de cuotas. Tales políticas pueden encontrar una vigorosa oposición por parte de los grupos privilegiados anteriormente, lo que resultaría en la irrupción de un conflicto. Y si estas acciones no están limitadas en el tiempo, pueden servir para reforzar lo distintivo de la identidad como factor de la vida pública. Al mismo tiempo, los que apoyan estas acciones resaltan que la mayor representación en la vida pública de grupos históricamente desfavorecidos no podría haberse producido sin este tipo de acciones. En India, donde ha estado en práctica desde hace varias décadas, las cuotas han logrado crear una clase media de *dalits*, que no existe en el vecino país de Nepal.

5.6 Reforma agraria

Las metas de los ODM relacionadas con la pobreza extrema y los medios de vida de los pobres exigen acciones de medidas políticas en el frente económico. *Es necesario que los gobiernos desempeñen un papel activo en la promoción de una distribución más justa de los bienes productivos en favor de los pobres y los excluidos, por ejemplo, a través de la reforma de los derechos de propiedad.* La tierra es esencial en las economías rurales porque es una condición previa para el acceso al agua, a los derechos de pastoreo, a la seguridad en el lugar de residencia y otros recursos. Hay, por supuesto, un límite natural en cuanto a lo que se puede lograr a través de una redistribución radical de las tierras en países densamente poblados como India. No obstante, aun donde no hay suficiente tierra para beneficiar a todos los sectores de los pobres, la reforma agraria puede disminuir el monopolio de poder de negociación de los grandes terratenientes. Pero, dado que la

Cuadro 5.1 Derecho colectivo a la tierra en las nuevas constituciones y códigos agrarios

País	Reconocimiento de derecho de los indígenas a la tierra		Reconocimiento de derecho colectivos de los indígenas a la tierra	Reconocimiento de leyes consuetudinarias	Posibilidad de privatizar las tierras colectivas
	Constitución	Código			
Bolivia	1994	1996	Si	Si	No
Brasil	1998	No	No	No	No
Chile	No	Si (1993)	No	No	Si (1979); No (1993)
Colombia	1991	1994	Yes	Si	No
Costa Rica	No	–	–	–	–
Ecuador	1998	1994	Si	Si	Si (1994); No (1998)
El Salvador	No	–	–	–	–
Guatemala	1998	–	Si	Si	No
Honduras	No	1992	Si	No	–
México	1992	–	Si	Parcial	Si
Nicaragua	1987	–	Si	Si	No
Perú	1993	1995	Si	Si	Si

Fuente Deere y León (2001)¹²⁷

reforma agraria es probable que sea un proceso a largo plazo y con diversos desafíos, también se deberían explorar otras medidas.

Debería revisarse la legislación agraria con el fin de asegurar contratos de arrendamiento a largo plazo y en lo que respecta a la resolución de disputas en cuanto a la interpretación y aplicación de esos contratos de tierras. Cuando el Estado implementa en forma vigorosa la protección de inquilinos, como es el caso en Bengala Occidental, aumenta la productividad¹²⁶. En otros lugares, los grupos de los sectores pobres y marginados han tenido que actuar colectivamente para que se reconozcan sus demandas.

También es necesario reconocer distintos modelos de tenencia de tierras entre los pueblos indígenas.

La nueva ley de tierras de Vietnam, por ejemplo,

establece prácticas de distribución que tienen en cuenta modelos de uso comunal y también la titularidad conjunta con las mujeres. El código de la tierra sarawak concede un estatus especial al régimen consuetudinario de los nativos, en reconocimiento de la interrelación entre identidad indígena y tierra indígena. No obstante, los intentos del gobierno por modernizar la agricultura nativa, sin prestar la debida atención a las diferentes circunstancias locales, ha empeorado la condición de los dayakes, pueblo indígena de Sarawak. Un planteamiento bien diseñado de los derechos a la tierra exige pautas de implementación que aseguren la protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas.

En América Latina, los grupos indígenas demandan activamente el reconocimiento de sus territorios y derechos colectivos a la tierra. Una revisión de las nuevas constituciones y códigos agrarios, puestos en vigencia en algunos países latinoamericanos desde fines de 1980, muestra que se que han alcanzado importantes beneficios¹²⁷. En la región también se han aplicado programas de regularización de tierras para pueblos indígenas, aunque su efectividad varía considerablemente.

En Colombia, Brasil y Ecuador, también se han implementado programas para las comunidades rurales de afro-descendientes y, mayormente, han seguido el modelo de los derechos colectivos de las comunidades indígenas. Desde 1993, la *Ley 70* ha reconocido a las comunidades afro-colombianas con la intención de proteger sus territorios y reforzar sus derechos. El gobierno brasileño ha reconocido estas tierras a partir de la constitución de 1988, pero la titularidad real y, por lo tanto, el reconocimiento legal y el apoyo, quedaron postergados hasta 2001, cuando se

Recuadro 5.7 Contrarrestar el racismo institucionalizado en Brasil

En Brasil, el poder creciente de los grupos afrobrasileños dentro del Partido Obrero contribuyó a la promoción abierta del objetivo de igualdad racial. Hacia mediados de los 90, el presidente Cardoso reconoció públicamente que existía racismo en el país, abriendo así paso a políticas públicas para tratar el problema.

Bajo la gestión de Lula da Silva, el Partido Obrero asumió el poder en 2002 bajo el lema "Brasil sin racismo". Anunciaba que las políticas para la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato no deberían limitarse a la actividad de organismos de gobierno aislados, sino que deberían ser la responsabilidad del gobierno en conjunto, de acuerdo con las disposiciones de ley.

En 2003, se creó una Secretaría Especial para la Promoción de la igualdad racial, como cuerpo consultor del Ejecutivo, con la misión de promover la igualdad racial y proteger los derechos de los grupos étnicos y raciales.

Recuadro 5.8 Campañas de derecho a la tierra en India

Ekta Parishad (una federación de organizaciones comunitarias de India) realiza campañas en favor de los derechos a la tierra en ocho Estados. Considera que la concesión de derechos sobre pequeñas parcelas de terreno para los pobres sin tierra, que reduciría su dependencia a trabajos asalariados esporádicos, resulta fundamental para quebrar el ciclo de pobreza. No obstante, aun cuando los pobres tengan un derecho legal a las tierras, no pueden ejercerlo.

En diciembre de 2005, una asamblea de representantes de grupos de los sin tierra acordó un conjunto de demandas sobre tierras y medios de vida. Si el gobierno de India no satisfacía esas demandas para octubre 2007, 25.000 personas sin tierras marcharían (*padyatra*) a Delhi para llamar la atención sobre su apremiante situación.

Desarrollaron tres demandas específicas en relación con la reforma agraria, con el fin de movilizar al pueblo en favor de la creación de políticas más justas para los grupos más vulnerables:

- Establecer una Autoridad Nacional de Tierras para generar una declaración clara de la utilización de la tierra en India, identificar las tierras disponibles para la redistribución y fortalecer la legislación a favor de los pobres,
- Establecer tribunales de resolución rápida para los conflictos, presentes y futuros, relacionados con la tierra,
- Establecer un sistema de ventanilla única de tramitación, de modo tal que los agricultores pueden resolver las cuestiones de tierras con facilidad y en libertad, sin perder tiempo, dinero y energías.

En octubre de 2007, 25.000 personas sin tierra, muchos de ellos *adivasis* y *dalits*, se congregaron para caminar juntos en defensa de sus derechos. Caminaron aproximadamente 350 km desde Gwalior en Madhya Pradesh hasta Delhi, y marcharon durante casi un mes. Llamaron la atención sobre su situación apremiante de un Estado a otro, generando el interés público y de los medios de prensa en su causa.

En vista de la creciente atención y presión del público, el gobierno acordó hablar con sus representantes. El Ministro de Desarrollo Rural se presentó al lugar de reunión y anunció que el gobierno accedería a sus demandas. Se creó una comisión nacional para la reforma agraria, con el fin de desarrollar políticas relacionadas con la reforma de la tierra. Ahora está encabezada por el Primer Ministro.

Fuente: Christian Aid (en preparación)⁹⁹

iniciaron las acciones afirmativas¹²⁸. Ecuador aprobó una legislación similar en 2004, con medidas políticas y estrategias para el desarrollo de las comunidades afro-ecuatorianas¹²⁹.

América Latina también ha alcanzado un progreso considerable en el reconocimiento legal



Joven colombiana proveniente de Quibdó, área predominantemente de afro-descendientes en el departamento de Chocó, Colombia. El programa del Fondo para los ODM sobre nutrición y seguridad alimentaria trabaja con las escuelas para asegurar que los niños tomen conciencia de la importancia de una dieta saludable y tengan acceso a ella.

Fotógrafo: David Parra

de los derechos de las mujeres a la tierra. Esto se ha logrado a través de una combinación de esfuerzos de movilización propios de las mujeres, la transición a la democracia en muchos países de la región, y el impulso generado por la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

5.7 Promoción de medios de vida, trabajo decente y acceso al crédito

ODM 1 – Reducir la pobreza extrema: fue modificado en 2005 para que incluya el acceso "a un empleo productivo y decente", dado que resulta obvio que para la mayoría de las personas no es posible solucionar estructuralmente la pobreza sin crear al mismo tiempo oportunidades de trabajo decente. La generación del empleo sostenible es, en última instancia, una cuestión dentro del marco de medidas políticas macroeconómicas. *No obstante, los gobiernos pueden adoptar acciones para mejorar el funcionamiento equitativo de los mercados laborales mediante disposiciones de salario mínimo por sectores y la promoción de estándares básicos de trabajo en todos los sectores.*

Si bien muchos países cuentan con una amplia protección civil contra la discriminación, como también una legislación laboral específica, flaquean en general en su implementación y cumplimiento¹³⁰. Los ministerios y organismos de control pertinentes no cuentan con fondos suficientes y tienen una experiencia limitada. Las demandas civiles ante los tribunales para obligar al cumplimiento o para compensar a las

víctimas de discriminación no están muy difundidas en la mayoría de los países en desarrollo. En muchos casos, en varias naciones en desarrollo, las personas más pobres trabajan en la economía informal, lo cual las coloca fuera del alcance de las normas laborales.

Las organizaciones de trabajadores en empleos informales proporcionan modelos importantes para la creación del diálogo entre empleadores, trabajadores en empleos informales y el gobierno, por vías que los sindicatos más tradicionales muchas veces no han podido abordar. También han logrado obtener protección legal para sus miembros, a pesar de su condición informal. Las organizaciones de desarrollo han trabajado con los grupos tribales desposeídos en Orissa, India, que habían estado sometidos a trabajo en régimen de servidumbre, con el fin de que aceptaran los recursos ofrecidos por los programas de rehabilitación gubernamental y se organizaran para negociar con los patrones. Sankalp, en Uttar Pradesh, apoya a las organizaciones de autoayuda de los mineros tribales para que formen cooperativas de trabajo y soliciten contratos laborales como herramientas en contra del trabajo infantil y del trabajo en régimen de servidumbre. Los esfuerzos de movilización social en estas áreas han dado como resultado que los niños asistan a la escuela y los adultos tomen clases de alfabetización. Las organizaciones de autoayuda también han alentado a estos grupos a ejercer una mayor participación en la administración de las escuelas locales, con el fin de contrarrestar el ausentismo de los docentes.

La promoción de habilidades y de la productividad de los grupos marginados resulta esencial para escapar de la pobreza. El BID ha estado financiando programas de empleo y capacitación "guiados por la demanda" en distintos países de Latinoamérica con el fin de encarar el desempeño deficiente de los jóvenes "de bajos ingresos y alto riesgo", en el mercado laboral. Estos programas consisten en ayudas financieras para la capacitación a corto plazo, orientada a desarrollar habilidades y prácticas laborales básicas, y una posterior pasantía, que permite a los participantes obtener una experiencia valiosa en un trabajo dentro del sector formal. Las evaluaciones indican que, si bien sus impactos son diversos entre los distintos países, las mujeres y los grupos etarios más jóvenes se benefician en términos de una mayor probabilidad de empleo. También se observó cierta evidencia de un impacto positivo en términos de calidad de empleo entre los que encontraron trabajo. Se ha descubierto que la

Recuadro 5.9 Trabajadores en empleos informales se organizan para reclamar derechos

La Asociación de Mujeres Autoempleadas de India ayuda a las trabajadoras de la economía informal, tanto independientes como asalariadas, desde la década del 70. Combina una metodología del tipo sindical, para participar en los convenios colectivos en beneficio de sus miembros, con un enfoque cooperativo para promover estrategias para ganarse la vida.

Cuenta con más de 700.000 socias distribuidas en distintos Estados de India y ejerce presión sobre los gobiernos para lograr el reconocimiento legal de sus derechos, dentro de los que se encuentra una ley de salario mínimo. Desempeñó un papel importante en la adopción por el gobierno de la seguridad social, dentro del marco de la ley del sector no organizado. También ha trabajado en forma activa a nivel internacional y es una de los miembros fundadores de la red mundial de Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO por sus siglas en inglés), que recopila datos, realiza investigaciones y participa en actividades en favor de sus miembros. Resultó una fuerza muy activa para la adopción de la convención para trabajadoras domésticas de la OIT.

primera experiencia laboral es significativa para el desempeño en el trabajo a largo plazo y para el potencial de ingresos¹³¹.

El alcance y diseño de los servicios de extensión agrícola se podrían mejorar en forma considerable para satisfacer las necesidades de los agricultores indígenas en forma más adecuada. Las mujeres agricultoras, en particular, se ven persistentemente excluidas de dichos servicios¹³². La investigación sustenta *el suministro público y amplio de servicios de extensión agrícola, pero sugiere que puede ser necesario cierto grado de ajuste para sus destinatarios a fin de adecuar los*

India, distrito Jaipur Rajasthan: en la comunidad de Dhani Bagaria, una mujer *dalit* trabaja delante de su hogar colocando una nueva capa de lodo, mientras las jóvenes recogen elementos para hacer un fuego.

Fotógrafo: Mikkel Ostergaard/Panos Pictures





Una trabajadora social en la región Tigray, en el norte de Etiopía, recopila datos e información sobre las condiciones de salud de la comunidad. El papel de los trabajadores sociales rurales es de importancia crítica para asegurar que se incluya a todos los ciudadanos en las intervenciones nacionales destinadas a lograr los ODM. Fotógrafa: Sophie de Caen, Fondo para el logro de los ODM

*servicios a las necesidades locales*¹³³.

Sin embargo, el ajuste geográfico sólo encara el problema en forma parcial, cuando los grupos mayoritarios que viven en áreas donde hay concentraciones de minorías étnicas reciben los servicios de extensión en forma desproporcionada. Las intervenciones específicas y los programas definidos geográficamente en áreas pobres necesitan adecuarse correctamente a los problemas y necesidades de los hogares de minorías étnicas.

Las iniciativas de micro financiamiento han abierto una senda para la entrega de servicios de crédito a los más pobres. Muchas organizaciones no gubernamentales, e incluso los gobiernos (por ejemplo en India), han participado en programas de préstamos a favor de los pobres.

No obstante, la vasta mayoría se concentra en Asia. En Asia del Sur, los financiamientos a grupos, como los lanzados inicialmente por el Grameen Bank en Bangladesh y el modelo de autoayuda grupal, representado por organizaciones pioneras como MYRADA (Agencia de Desarrollo y Reasentamiento de

Mysore) y PRADAN (Grupo de Asistencia Profesional para la Acción por el Desarrollo), en India, han resultado ser más exitosos para llegar a los grupos pobres y excluidos y a los sistemas de financiamiento individuales¹³⁴. Un estudio realizado en India mostró que los pobres comprendían el 43% de los prestatarios en los modelos de financiamiento grupal, contra 15% en los modelos de financiamiento individual. El 35% de los miembros pertenecían a los grupos *dalit* y *adivasi*, contra 32 % de presencia en los programas de financiamiento individual. También resultaron ser considerablemente mejores para llegar a la mujer: 95% comparado con sólo un 35% en los programas de préstamos individuales.

El método grupal aplicado también produjo diferencias considerables en los resultados obtenidos. Los estudios realizados en el sur de Asia sugieren que las organizaciones que se especializan en el micro financiamiento individual hacen poco para empoderar a sus clientes, con frecuencia mujeres, en términos de participación más amplia en las comunidades o en la política¹³⁵. En el

contexto de Bangladesh, se observó que las estrategias grupales orientadas al ahorro han resultado más exitosas en la generación de un impacto en la participación en la comunidad y en política, que los métodos más difundidos basados en el crédito¹³⁶. *Es importante combinar el suministro de micro créditos con una variedad de servicios de apoyo, entre los que se incluyen capacitación en medios de sustento y acceso al mercado, si es que se desea que sus destinatarios puedan escapar de la pobreza.*

5.8 Inversión en infraestructura y en desarrollo del área

La concentración espacial de la pobreza y de la exclusión social significa que ciertas zonas de un país enfrentan diferentes déficits de desarrollo que se superponen entre sí en términos de infraestructura, servicios, mercados, y que las separan del resto del país. Estas áreas pueden ser lugares rurales remotos o barrios urbanos pobres. Los enfoques de tipo nacional, específicos de un sector o dirigidos a ciertos grupos es poco probable que logren mucho impacto en la situación de estas zonas. *Será necesario una estrategia de desarrollo zonal más abarcadora para hacer frente a las causas estructurales de las desventajas, como también para contrarrestar los problemas inmediatos.* Esta estrategia puede contemplar carreteras, transporte público y servicios domésticos tales como agua, electricidad y servicios sanitarios y sociales.

Este enfoque de desarrollo zonal es más efectivo porque permite a los gobiernos actuar en forma simultánea en varias desigualdades y aprovechar las sinergias resultantes. Por ejemplo, la construcción de infraestructura para transporte no sólo fomenta las actividades económicas y reduce la pobreza, sino que también mejora el acceso de las mujeres y niños a las escuelas y a los servicios de salud. *Una estrategia descentralizada y una atención a la gobernabilidad local se hacen cada vez más importantes para los desarrollos zonales, en vista de las claras limitaciones de los sistemas centralizados y de jerarquía descendente en sistemas de planificación, determinación del presupuesto, implementación y administración.*

En Vietnam, el proyecto de desarrollo de las comunidades de la región montañosa del norte es un proyecto multisectorial descentralizado que busca asistir a un millón de personas rurales pobres, 85% de las cuales pertenecen a grupos étnicos minoritarios, en una de las regiones más pobres de este país. El proyecto aplicó una estrategia participativa para construir servicios sociales y de infraestructura en la región.

Dentro de éstos se incluyeron escuelas, puestos sanitarios comunales, carreteras, mejoras en el abastecimiento de agua, proyectos de irrigación nuevos y servicios de extensión agrícola. Además, las evaluaciones de la primera etapa sugieren que el ingreso promedio por hogar en el área aumentó a más del doble entre 2004 y 2007¹³⁷. El proyecto ahora se encuentra en su segunda etapa.

En México, el proyecto de desarrollo de pueblos indígenas propuesto es otro ejemplo de desarrollo zonal dirigido a grupos socialmente excluidos. Este proyecto en particular implicará subproyectos de infraestructura en agua, sanidad, electrificación y carreteras rurales. Asimismo, la participación del pueblo indígena se transformará en un proyecto con visión de "construir un capital social" para el desarrollo.

Los grupos indígenas con frecuencia han sido sometidos a reasentamientos forzosos y disgregantes, para dar lugar a proyectos de infraestructura a gran escala, sobre los que no habían sido consultados y de los que es probable que no obtengan beneficios. Los pueblos indígenas representan un caso especial en cuanto al reasentamiento debido a su fuerte apego con las tierras ancestrales. En muchos casos, los proyectos más pequeños generan mayores beneficios. No obstante, es probable que puedan encararse grandes proyectos de infraestructura si ellos consideran que las ganancias van a compensar sus costes. Si se considera que es necesario un reasentamiento, deberá diseñarse en consulta directa con quienes se verán afectados y debería planificarse con el fin de mejorar sus estándares de vida, su seguridad física, su capacidad de producción y sus niveles de ingreso. Se le debe ofrecer una participación directa y proporcional en los beneficios del proyecto principal. En las propuestas de irrigación, pueden recibir escrituras y el uso real de las tierras de riego como parte de la compensación. En algunos países, se ha capacitado a los grupos indígenas como expertos en gestión de bosques y como guardabosques, y continúan viviendo en la zona de protección forestal creada junto a la construcción de un complejo hidroeléctrico.

5.9 Extender los servicios básicos a todos los grupos

El trabajo sigue siendo el activo más abundante en los pobres y en los grupos socialmente excluidos. Se ha observado que las inversiones en su capital humano y en sus habilidades contribuyen al bienestar de los pueblos, y además proporcionan una importante ruta de escape de la pobreza y la exclusión social. Este tipo de inversiones es esencial para los ODM sociales.

Brindar acceso físico

Hacer que los servicios sociales sean más integradores exigirá acciones sobre las distintas restricciones que excluyen a la gente pobre.

El acceso físico es el primer desafío de las medidas políticas. La orientación de los servicios hacia las áreas con déficit de prestaciones se puede combinar con un fuerte elemento de movilización por demandas, con el fin de determinar la forma y el diseño de esos servicios. En Madhya Pradesh, India, el Plan de Garantía Educativa garantiza que el Estado proporcionará una escuela primaria para niños en áreas en las que no existan tales instalaciones en un radio de un kilómetro dentro del plazo de 90 días de recibida tal demanda por parte de la comunidad. Para poder solicitarlo, las comunidades deben contar con al menos 40 estudiantes de entre 6 y 14 años de edad, pero en las zonas tribales se necesitan solamente 25 de estudiantes. Las evaluaciones sugieren que las zonas tribales obtienen un beneficio significativo de las escuelas y que ha habido una marcada reducción en el número de niños fuera del sistema escolar en estas comunidades.

En términos de atención de la salud, los gobiernos deben encontrar formas de conectar a los grupos excluidos con profesionales calificados, particularmente en zonas rurales. Gonoshasthya Kendra, ONG dedicada a la salud en Bangladesh, adoptó el modelo de médicos descalzos de China y capacitó a mujeres paramédicas para llevar la atención de la salud a los pobres. Tuvo mucho éxito para disminuir las tasas de mortalidad materna en las áreas donde se aplicó. En Indonesia, los médicos debían completar un servicio obligatorio en centros de salud durante cinco años, y de períodos menores en el caso de las áreas más remotas, antes de poder obtener una plaza remunerada en el servicio civil. Esto generó un aumento en la cantidad de médicos en centros de salud, del orden del 97% en promedio desde 1985 a 1994, con un incremento de más de 200% en las zonas rurales remotas.

Malasia y Sri Lanka han logrado importantes reducciones en las tasas de mortalidad materna, poniendo a disposición una importante cantidad de parteras profesionales competentes y enfermeras-parteras supervisoras para áreas rurales, con el fin de ayudar a los partos en los hogares y en pequeños hospitales rurales. En Afganistán, los consultorios externos ambulantes visitan las zonas escasamente pobladas para brindar atención de salud en el lugar o ayudar con el transporte hacia instalaciones mejor equipadas, cuando así se requiere. El transporte o

los subsidios al transporte se utilizan para permitir la atención de emergencia hacia hospitales en Bangladesh.

En China, por ejemplo, ha habido una importante reducción en la mortalidad materna en las provincias rurales más pobres, ubicadas en la zona occidental, como resultado de intervenciones gubernamentales con destinatarios específicos¹³⁸. El desempeño más destacable fue en Yunnan, una de las provincias más pobres y remotas, donde la tasa de mortalidad materna bajó de 149 en 1989 a 101 en 1998 por cada 100.000 nacimientos vivos¹³⁹.

Hacer que la atención de la salud sea económicamente asequible

El acceso económico es el segundo desafío de las medidas políticas. A la luz del drástico impacto del cobro por uso de servicios, varios países africanos ahora han abolido esas tarifas o han establecido su eliminación paulatina, reemplazando el ingreso no generado con fondos mancomunados (por ejemplo, subsidios públicos, seguros y sistemas de pre-pago). Esto ha dado como resultado un aumento significativo en la utilización de los servicios, particularmente por los más pobres. En Uganda, por ejemplo, la eliminación del cobro a los usuarios condujo a un repentino, fuerte y sostenido consumo de servicios de salud¹⁴⁰. Del mismo modo, se informó acerca de respuestas positivas en relación con la abolición de las tasas escolares en Kenia y Malawi. Los fondos comunes de recursos tiene el potencial de generar solidaridad en todo el sistema, permitiendo cierto grado de subvención interna.

"El pago por anticipado y los fondos comunes institucionalizan la solidaridad entre los ricos y los menos adinerados, y entre los sanos y los enfermos. Eliminan las barreras que previenen la utilización de servicios y reducen el riesgo de que la gente incurra en gastos ruinosos cuando padecen una enfermedad. Por último, brinda medios para reinvertir en la calidad, disponibilidad y amplitud de los servicios"¹⁴¹.

Hacer que los servicios sean adecuados y representativos

Sin embargo, la mayor demanda de servicios escolares y de salud ha llamado la atención sobre la importancia de invertir en la calidad y adecuación de los servicios, particularmente desde el punto de vista de los grupos socialmente excluidos. La contratación y capacitación de proveedores de servicios dentro de las mismas comunidades es un recurso importante para demostrar el compromiso del Estado con la

prestación de servicios más integradores y ayuda a acortar la distancia social entre el caudal principal de servicios y los grupos excluidos. También ayuda a generar la participación de los padres y el apoyo de la comunidad. Mongolia ha realizado pruebas instalando unidades preescolares en los tradicionales *gers* (tienda circular característica de los nómadas) para que funcionen como centros de instrucción durante

Recuadro 5.10 Movilización sobre la mortalidad materna en México

Durante los años 90, los grupos de mujeres en México se aunaron en torno de la cuestión de la mortalidad materna, apoyados por varias iniciativas internacionales, dentro de las que se incluyen los ODM. En 2001, el gobierno lanzó Arranque Parejo en la Vida (APV), un programa centrado en la mujer en edad de procrear y en los niños menores de dos años, como parte de sus compromisos para satisfacer los ODM. No obstante, las tasas de mortalidad materna entre los grupos indígenas permanecieron elevadas. En 2002, se le solicitó a Fundar, institución dedicada a la investigación en análisis de presupuestos, que realizara una evaluación de la política gubernamental relacionada con la salud materna. Constituyeron una coalición con diversas organizaciones de mujeres, dentro de las cuales se incluyen instituciones con experiencia en salud reproductiva y en relaciones con los medios de prensa. Un socio importante de esta organización fue Kinal Antzetik (que en lengua maya significa "tierra de mujeres").

La investigación realizada por esta coalición observó que las tasas de mortalidad materna variaban considerablemente entre los distintos Estados y que los fondos públicos no se destinaban a las zonas con las tasas más altas. Aun después de lograr una campaña exitosa por una mayor asignación al programa APV en el presupuesto 2003, se detectó fuertes desigualdades en los gastos entre los Estados. Por ejemplo, en 2003, Chiapas (con una tasa de mortalidad materna del 93,2 por cada 100.000 nacidos vivos) recibió 980.192 pesos dentro del APV, mientras que a Nuevo León (con una tasa de 28,5) se le asignaron 23.968.069 pesos.

Además, los fondos asignados no eran erogados: en Chiapas, que en el presupuesto de 2003 recibió la mayor partida de su historia, sólo se había gastado el 45% de esos recursos.

La coalición utilizó los resultados de esta investigación para realizar una campaña en favor de mejoras en las medidas políticas, y los resultados se hicieron públicos a través de campañas en medios de prensa y en reuniones abiertas.

El éxito de la campaña de la coalición se debió, en parte, a su enlace con un elemento internacional; el hecho de que Naciones Unidas haya respaldado reiteradamente la reducción de la mortalidad materna y de que el gobierno mexicano hubiese suscrito varias iniciativas internacionales, otorgó a esta causa una legitimidad tanto política como social, y el respaldo moral a la colaboración de la coalición con el gobierno. Ayudó a insertar la cuestión del parto seguro en el programa de medidas políticas y, en 2009 y 2010, varios Estados han experimentado una drástica reducción en las tasas de mortalidad materna (ver Recuadro 5.11).

Fuente: Layton et al. (2007)²⁹



Niños afro-descendientes de las zonas costeras del departamento Chocó de Colombia donde las tasas de mortalidad infantil duplican el promedio nacional. El 60% de niños de uno a cuatro años padece anemia. Chocó muestra los indicadores sociales más bajos y alberga a miles de personas desplazadas internamente por el conflicto nacional de Colombia. Fotógrafo: David Parra

el verano. Los maestros son nómadas, que se desplazan con sus familias y sus animales, junto con un grupo de hogares que participan en los programas de educación preescolar. En India, la organización no gubernamental RLEK, dedicada a la defensa legal y reconocimiento de los derechos de los habitantes rurales, y los *van gujjars* (nómadas indígenas del bosque) de Uttaranchal han ideado una estrategia innovadora mediante la cual los maestros locales migran junto con la comunidad e implementan un programa de estudios adaptado a su cultura.

El empleo de trabajadoras de salud provenientes de la comunidad, en los países donde existen restricciones a la movilidad de las mujeres en el ámbito público, ha marcado una diferencia considerable en la salud materna. Las iniciativas en Pakistán, Nepal y Bangladesh han aumentado el grado de conciencia acerca de las condiciones de salud, han logrado encarar temas tabú y han creado la demanda de servicios de salud reproductiva, lo cual ha permitido que las mujeres reclamaran sus derechos a la salud. En Nepal, que tiene tasas de mortalidad infantil y materna extremadamente altas, las trabajadoras de la salud han sido un instrumento para mejorar los resultados debido a su cercanía con la comunidad. Los servicios de salud ofrecidos en lengua local, o por profesionales mujeres, también han demostrado ser efectivos.

La acción pública y la movilización comunitaria pueden desempeñar un papel



Centro de recreación en la localidad de Katatura, Windhoek, Namibia. Fotógrafa: Barbara Cheney

importante en la extensión de los servicios hacia los grupos socialmente excluidos. En México, por ejemplo, la movilización de grupos de mujeres a favor de la salud reproductiva, en colaboración con un instituto de investigación que se concentra en el análisis del presupuesto, logró llamar la atención sobre desigualdades de larga data en el apoyo federal brindado a los Estados más pobres, que ostentan las tasas de mortalidad materna más elevadas. En Bolivia, India y Nepal la movilización de la comunidad a través de grupos de participación de la mujer ayudó a mejorar los resultados de los partos en comunidades rurales pobres. Dentro de las iniciativas se incluyen la conformación de organizaciones de mujeres, el desarrollo de destrezas de identificación y priorización de problemas para mujeres y la capacitación a los miembros de la comunidad en técnicas de parto seguras.

En Bolivia, la movilización de las comunidades redujo la mortalidad perinatal y aumentó la proporción de mujeres que recibían atención prenatal e iniciaban la lactancia en el primer día del recién nacido. En Nepal, esta misma estrategia provocó una reducción en la mortalidad neonatal y un efecto aún más grande y estadísticamente más importante en las tasas de mortalidad materna. En India, la intervención se llevó a cabo en dos

Estados con altas proporciones de grupos adivasi, y se la relacionó con una drástica caída en las tasas de mortalidad neonatal.

Ampliar el acceso a la educación

En el campo de la educación, en Pakistán y Afganistán ha dado cierto éxito que las maestras actúen como cuidadoras, no sólo por ejemplo acompañando a las niñas desde y hasta la escuela, o resguardando su seguridad física, sino también en cuanto a la adaptación a ciertas nociones conservadoras de "decoro"¹⁴². Los sanitarios cerrados pueden ayudar a combatir la idea de los padres de que sus niñas no deben asistir a la escuela mientras menstrúan. En las comunidades separadas por castas, compartir un surtidor de agua o una merienda puede ayudar a disuadir las actitudes discriminatorias que se aprendieron en casa o en la comunidad¹⁴³.

Actualmente hay un creciente reconocimiento a la necesidad de una educación bilingüe para los grupos minoritarios, impartiendo instrucción inicialmente en la lengua materna, para pasar gradualmente a la lengua principal. Los estudios sugieren que la implementación de este modelo de educación puede mejorar el desempeño de los grupos pertenecientes a lenguas minoritarias, aumentando las tasas de escolarización,

Recuadro 5.11 Reducción de la mortalidad materna en México

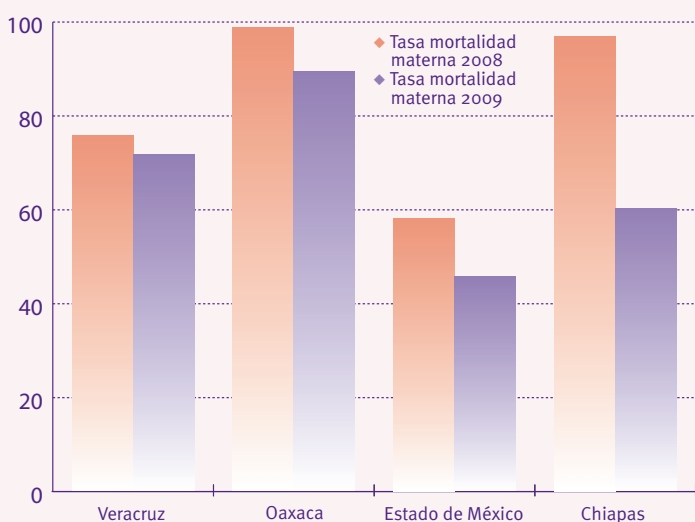
La figura 5.1 muestra una importante reducción de la mortalidad materna en el Estado de Chiapas, México, entre 2009 y 2010, gracias a diversas medidas políticas a nivel del Estado.

El trabajo con parteras indígenas

En Chiapas, el 56% de todos los embarazos/partos son atendidos por parteras (principalmente indígenas). La colaboración con parteras indígenas ha resultado crítica para la reducción de la mortalidad materna: sin su inclusión en las intervenciones, la probabilidad de que las mujeres indígenas utilicen los servicios de salud es muy remota.

- Mil parteras de las más activas recibieron formación en distintos aspectos de la salud reproductiva, tales como partos limpios y la detección de "señales de alarma".
- Estas mujeres recibieron un "maletín" con herramientas esenciales para su práctica como parteras, que incluye estetoscopio, guantes y tijeras especiales para cortar el cordón umbilical y teléfonos celulares conectados sin cargo al hospital o centro de salud más cercano.

Figura 5.1 Tasas de mortalidad materna, algunos Estado de México



Fuente Subsecretaría de Prevención de la Salud (2010) "Estrategia Integral para Acelerar la reducción de la Mortalidad Materna en México", presentación PowerPoint

- La apertura de un nuevo "hospital de culturas" para ofrecer capacitación regular que integra el conocimiento científico con los saberes tradicionales. Esta iniciativa ha llevado a que los médicos acepten y trabajen con la práctica tradicional indígena de parto vertical.
- La creación de 17 "casas de maternidad" donde trabajan médicos junto con parteras indígenas. En lugar de volver a sus comunidades, las mujeres pueden

permanecer en estas casas cuando se acerca la fecha del parto, con el fin de llegar al hospital a tiempo.

El trabajo con redes comunitarias

Durante los últimos cinco años, se han establecido redes de comisiones de salud con la participación de los intendentes de 118 municipalidades. Estas comisiones están al tanto de los embarazos de su área.

- Cerca de 30.000 auxiliares de salud rurales, elegidos por sus comunidades y que han estado en actividad durante algunos años, han recibido capacitación y los maletines de salud. Estos auxiliares identifican a las mujeres embarazadas en su comunidad y les brindan la información necesaria sobre el embarazo saludable.
- Se mantienen vínculos con organizaciones no gubernamentales locales, con el fin de asegurar que la información y el asesoramiento brindado sean coherentes.

El trabajo con hospitales

El 50% de las admisiones en hospitales son para atención obstétrica. Entre 2009 y 2010, se invirtieron más de 50 millones de dólares americanos en infraestructura hospitalaria.

- Se han construido 17 hospitales nuevos, cada uno con 60 camas, algunas de ellas reservadas para mujeres. Los hospitales serán complementados con centros de salud más pequeños, denominados Centros Básicos Comunitarios, que tratarán los casos menos urgentes y realizarán el seguimiento.
- A nivel de Estado, se han abierto 138 centros de salud, cada uno con un médico permanente de lunes a viernes.
- Para complementar la transferencia al hospital, el gobierno del Estado ha adquirido una ambulancia para cada una de las municipalidades. También los helicópteros del Estado pueden en algunas ocasiones realizar rescates de emergencia en áreas rurales.

El trabajo a nivel nacional

- La Secretaría de Salud ha coordinado con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (Dif) con el fin de asegurar que, en las zonas indígenas, todas las mujeres embarazadas reciban un paquete nutricional con vitaminas, hierro y otros suplementos. Esto ha contribuido a mejorar la salud de los recién nacidos y a reducir la mortalidad infantil.
- Existe un acuerdo nacional denominado "acuerdo sobre atención obstétrica urgente" que obliga a todos los establecimientos de salud a atender gratuitamente los embarazos urgentes, independientemente de la cobertura del seguro de salud.
- Esto ha contado con el apoyo del programa nacional "Embarazo Saludable", iniciado en 2009, que permite a las mujeres dar a luz gratuitamente en un hospital si ha recibido atención prenatal.

Fuente: Entrevista con el Secretario de Salud, Estado de Chiapas, México (James Gómez Montes), 31 de julio de 2010

mejorando los resultados educativos y reduciendo las brechas de género en la escuela, incrementando de esta forma la probabilidad de aprendizaje de la lengua principal.

El gobierno de Brasil ha dado una ley (Ley 10.639) para la enseñanza de la historia de

África y de los afro-brasileños. También ha iniciado un programa de libros de texto escolares, a nivel nacional, para sustituir aquellos libros que muestran estereotipos racistas por otros que promuevan la diversidad de la sociedad brasileña. En India, los libros de texto con ejemplos de

personalidades *dalit* famosas se reconocen cada vez como una herramienta útil para crear el orgullo de pertenencia y contrarrestar prejuicios. La comunicación a favor de un cambio de conducta, en general, es un elemento que no ha sido suficientemente utilizado y que podría aplicarse con gran efecto, principalmente en las escuelas, instituciones de salud y oficinas públicas.

5.10 Protección social inclusiva

La protección social ha emergido como un componente crítico de las políticas de desarrollo en respuesta a las crisis financieras recurrentes que han acompañado al proceso de globalización. Las políticas de protección social para los pobres incluyen transferencias sociales (en efectivo y en especies) así como también programas de obras públicas, programas de alimentación escolar y esquemas de seguros comunitarios. Actualmente se estima que llegan a más de 150 millones de hogares en los países pobres y benefician a aproximadamente 500 millones de personas¹⁴⁴.

La floreciente literatura sobre protección social destaca su potencial redistributivo y su sinergia con los objetivos de desarrollo¹⁴⁵. Dicho potencial radica en el éxito de haber llegado a los grupos marginados y pobres, así como también en los mecanismos diseñados para establecer protecciones contra las fugas de recursos y los elevados costes administrativos. En aquellos lugares donde han sido bien diseñadas, las medidas de protección social han ayudado a hacer que los esfuerzos de desarrollo sean más inclusivos en diversos frentes. De hecho, en tanto estén bien dirigidas hacia los realmente pobres, las medidas de protección social tienen fuertes posibilidades de beneficiar a los grupos socialmente excluidos que forman parte de los pobres en un porcentaje más allá de toda proporción.

Los esquemas específicamente dirigidos pueden ser efectivos para llegar a grupos socialmente excluidos.

Este es el caso, por ejemplo, del programa de transferencia de efectivo condicionado "Oportunidades" aplicado en México, mediante el cual las madres de hogares de bajos recursos reciben transferencias mensuales de efectivo con la condición de que sus hijos asistan a la escuela y a centros de salud. Bien focalizado, este programa ha beneficiado mayoritariamente a los pueblos indígenas, aunque todavía no llega a algunas de las comunidades indígenas más pobres, que más lo necesitan pero que enfrentan las mayores dificultades para acceder al plan. Los niños de las familias o comunidades indígenas que reciben las transferencias actualmente tienen las mismas

probabilidades de continuar escolarizados que los niños no indígenas, y el programa ha tenido éxito en cerrar las disparidades de género y etnia en la educación.

En Brasil, 21,7% de las familias de afrodescendientes (de acuerdo con la raza del receptor) reciben la *Bolsa Familia* (asignación familiar), en comparación con el 8,7% de familias blancas; esto refleja la diferencia racial en los niveles de pobreza extrema¹⁴⁶. Las transferencias de efectivo incondicionales, en forma de asignaciones de apoyo al niño aplicadas en el sur de África, y las pensiones sociales aplicadas en Brasil, Sudáfrica, Namibia, Lesoto y Botsuana, también han estado efectivamente destinadas a los pobres y a grupos excluidos. En la práctica, la atención a la vejez en Sudáfrica se considera como el programa social más efectivo orientado a grupos económicamente vulnerables a los que ha logrado llegar; y es la fuente de ingreso principal de los mayores, quienes, de otro modo, vivirían en la más absoluta miseria.

El plan de garantía de empleo nacional promulgado recientemente en India es un programa auto-dirigido que incorpora fuertes elementos inclusivos. Este plan exige que un tercio de los puestos laborales quede reservado para las mujeres, y que deban crearse cunas infantiles cuando el número de mujeres supere cierta cifra en el plan. También estipula que algunos de los proyectos de infraestructura deben ser utilizados para promocionar el mejoramiento de la tierra y de otros bienes de los grupos socialmente marginados. Las evaluaciones preliminares confirman los altos niveles de participación femenina, así como de los *dalits* y los adivasis. El plan funciona mejor en las áreas donde las organizaciones civiles logran movilizar a los grupos que tienen derecho a participar.

Efectos positivos directos y secundarios

Algo importante de destacar en la creciente literatura sobre protección social no es solamente la capacidad de los programas bien diseñados para llegar a algunos de los grupos más excluidos, sino también su potencial de generar una gama de efectos positivos tanto directos como secundarios. Este mayor impacto en el desarrollo ayuda a aliviar parte de las preocupaciones respecto a la posibilidad de afrontar económicamente las políticas retributivas.

Por ejemplo, se ha descubierto que el empleo en obras públicas de construcción de infraestructuras locales genera fuertes efectos multiplicadores en la economía local y en el acceso a los servicios sociales. Las pensiones para los adultos mayores en Sudáfrica y Namibia han

tenido el efecto secundario de promover la nutrición y educación infantil, así como también la participación de la mujer en la fuerza laboral en los hogares africanos¹⁴⁷. La regularidad de la pensión también ha facilitado el acceso al crédito y proporcionado un estímulo al comercio local.

Los planes de protección social también cuentan con el potencial de abordar otros aspectos de exclusión social. En Andhra Pradesh, India, la voluntad del gobierno central de contratar a grupos de autoayuda de mujeres para la administración de un programa nacional obligatorio de alimentación escolar hizo que muchas mujeres de las castas más bajas pudieran ser empleadas como cocineras, y que muchos de los niños beneficiados pertenecieran a las castas inferiores.

En las zonas rurales de Malawi, un programa de transferencia de efectivo por depósito en cuenta bancaria dirigido a las mujeres les proporcionó tarjetas inteligentes con sus datos personales y de la cuenta bancaria. Esto logró cierto grado de inclusión financiera para miles de familias rurales que anteriormente habían quedado excluidas de los servicios de financiamiento. Las evaluaciones también revelaron que las mujeres que recibieron documentos de identidad o tarjetas inteligentes se sintieron fuertemente empoderadas mediante el reconocimiento legal que representaban estos documentos. En grupos de discusión sobre el tema, varias mujeres indicaron con fervor que, antes del proyecto, era como si no existieran a los ojos del Estado, pero ahora ellas tenían sus "papeles", una identidad, y el gobierno ya no podía ignorarlas¹⁴⁸.

Del mismo modo, el potencial de creación de ciudadanía de la *Bolsa Familia*¹⁴⁹ se ve ilustrado a través de la visión de las mujeres beneficiarias, apartadas de "un Brasil que es pobre, no es blanco y tiene escasas oportunidades de movilidad social". Para estas mujeres, recibir estas

transferencias constituye el primer contacto con el Estado. La necesidad de obtener documentos, tales como el certificado de nacimiento o las cédulas de identidad, con el fin de registrarse y solicitar la *Bolsa Familia* trajo hasta sus hogares, la pertenencia a una entidad social más grande, más allá de su comunidad inmediata. Dicho en las palabras de uno de sus administradores, "provocó una revolución, un vuelco en la conciencia del espacio social al que pueden buscar pertenecer..."¹⁵⁰.

También se ha explorado el aporte que los planes de protección social pueden hacer a la cohesión social, mediante el estudio de las transferencias en efectivo en Colombia posterior al conflicto¹⁵¹. Aquí, la participación habitual de la mujer en distintas actividades que exigía el programa (reuniones, cursos de capacitación, visita a centros de salud) contribuyó a generar confianza dentro de la comunidad, que se expresó a través de su voluntad de invertir en bienes públicos que beneficiarían a todos los miembros.

Actualmente, varios Estados han institucionalizado la protección social como un derecho básico. En algunos países, como por ejemplo Tailandia, esto ha adoptado la forma de una provisión universal: lo que comenzó como un "plan 30 bahts" para proporcionar el acceso a la atención de la salud para los trabajadores en empleos informales, se ha expandido hasta alcanzar una cobertura universal en 2002, y constituye la culminación de un proceso de 27 años que comenzó con un plan de bajos ingresos para los pobres. En el resto de los países se ha adoptado la forma de estrategia de "garantía social", que busca incorporar el compromiso con el acceso, la calidad, la revisión continua y la participación, y establecer una compensación, dentro de la provisión de servicios¹⁵². El régimen de garantías explícitas en salud de Chile es un ejemplo de una estrategia concebida dentro de este marco.

6 Conclusión: inquietudes y principios clave

‘Decidimos, por tanto, respetar y hacer valer plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos...’ (Declaración del Milenio 2000, párrafo 25)

Las sociedades con diferencias étnicas no tienen por qué ser sociedades con divisiones étnicas. Las diferencias culturales o religiosas sólo acentúan la exclusión y el conflicto donde existe la discriminación sistemática - cuando a las personas se les niegan recursos, reconocimiento y representación por su identidad, creencia o lugar de residencia. La persistencia de patrones de exclusión históricamente establecidos y los conflictos que generan pueden dar lugar a una profunda desesperación y desaliento. Sin embargo, hay suficientes ejemplos de avances, muchos de los cuales hemos tocado en este informe, para sugerir que el cambio es posible si aprendemos las lecciones de la historia. Una serie de políticas e intervenciones prácticas han traído cambios a diferentes partes del mundo. Esto nos lleva a sugerir una serie de inquietudes, principios y recomendaciones clave que pueden brindar la base para que los esfuerzos continuos puedan hacer frente a la exclusión social.

El uso de un marco de derechos para enfrentar la exclusión social

La exclusión social implica la negación de la dignidad humana y ciudadanía plenas de los grupos excluidos. Por lo tanto, el primer principio está relacionado a la importancia de realizar esfuerzos para superar la exclusión social desde el interior del gran marco que brinda la Carta Internacional de Derechos Humanos. Esta incluye la Declaración Universal de Derechos Humanos y las dos Convenciones adoptadas en base a esa Declaración: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aunque estos brindan un marco normativo bastante abstracto, confirman la importancia y la indivisibilidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y consagran el compromiso de otorgar igual valor y dignidad a todos los seres humanos, que es el principio subyacente para hacer frente a la exclusión social.

La manera en que ello se traduce en políticas accionables puede implicar muchos elementos

diferentes: la consagración institucional de los derechos, el uso de la ley, la provisión de garantías sociales, el reforzamiento de procesos democráticos inclusivos y el derecho sistemático a la información y la transparencia. Otros pactos de derechos humanos, particularmente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, que requiere que los Estados brinden informes sobre el avance en el fomento de igualdad de géneros, apuntalan la Declaración Universal.

Comprometer a los ciudadanos con el cambio

Un segundo principio surge de las preocupaciones relativas a las cuestiones de ciudadanía. Una gran cantidad de bibliografía trata el modelo *vertical* de ciudadanía –que se centra en la democratización de relaciones *entre* el Estado y sus ciudadanos. Pero la bibliografía de la exclusión social trae nuevamente la necesidad de complementar este enfoque con una visión horizontal de ciudadanía que hace hincapié en que las relaciones entre ciudadanos son, por decir lo menos, igualmente importantes¹⁵³. El Estado no es el único responsable de derribar las barreras de la discriminación. La agenda para el cambio también debe apuntar a los ciudadanos mismos, particularmente aquellos cuyas actitudes y prejuicios sirven para perpetuar la discriminación en la vida cotidiana. En otras palabras, los principios de tolerancia y solidaridad definidos en la Declaración del Milenio son esenciales en cualquier agenda para promover la igualdad.

Buscar el equilibrio correcto entre igualdad y diferencia

El tercer principio está relacionado con el reto de equilibrar igualdad y diferencia. En otras palabras, ¿hasta qué punto las políticas generales o universales de fomento de la igualdad de oportunidades pueden combinarse con la introducción de prestaciones especiales para los previamente excluidos? Aunque suelen tratarse como planteamientos mutuamente incompatibles, de hecho pueden funcionar satisfactoriamente en conjunto. Los planteamientos universalistas son esenciales para fomentar la solidaridad y ciudadanía social, particularmente importantes para los grupos excluidos. La cobertura universal también da a los grupos privilegiados más participación en los resultados de las políticas, alienta la disposición a



Mujeres en una aldea desértica entre Mauritania y Senegal tocan ritmos tradicionales y bailan al compás de la música, que es parte integral de su cultura. Fotógrafo: Layla Saad, Fondo de Logros de ODM

contribuir en las mismas y, por lo tanto, crea una mayor posibilidad de redistribución a través de subsidios cruzados de los grupos acomodados hacia los pobres.

Al mismo tiempo, el hecho de que ser “diferentes” del resto de los pobres haya rezagado o apartado a los grupos socialmente excluidos de los procesos de crecimiento y desarrollo sugiere que la ‘universalidad’ no debe tomarse para implicar ‘uniformidad’. Hay argumentos fuertes a favor de la pluralidad y diversidad dentro de los marcos universales de las prestaciones.

A la fecha, los programas objetivos generalmente han servido para compensar las deficiencias del gobierno en la prestación de servicios, en lugar de ser un medio para enfrentar la exclusión. Se deberá meditar cuidadosamente acerca de lograr la ‘inclusión por designio’¹⁵⁴, y más bien prestar atención a la creación de incentivos para promover tal resultado. Los programas focalizados pueden terminar marginalizando a algunos grupos igual que los planteamientos universales mal implementados cuando recurren a prácticas de ‘etiquetado social’

que refuerzan los estigmas¹⁵⁵. Finalmente, a mayor participación de los grupos excluidos en el diseño de programas y en los procesos de formulación de políticas que afectan sus vidas, menor necesidad habrá de tratar sus problemas aisladamente del resto de la población.

Lograr un cambio transformativo

Un cuarto principio es la necesidad de pasar de planteamientos paliativos que tratan los síntomas del problema a planteamientos transformativos que ataquen sus causas desde la raíz. Es muy posible cubrir las necesidades básicas de los pobres y grupos marginalizados sin reforzar su capacidad para que se valgan por sí solos, dejando así intacta su vulnerabilidad a largo plazo. Tratar las causas de la exclusión social significa romper los procesos por los cuales la desventaja se reproduce a lo largo del tiempo y por generaciones. Aquí hay posibilidades para explorar planteamientos que desde múltiples flancos abordan las diferentes dimensiones de las carencias.

La exclusión de grupo requiere soluciones de grupo

Un quinto principio surge de la deficiencia de las políticas orientadas a personas u hogares al enfrentar problemas que son esencialmente colectivos y de grupo. De hecho, las soluciones individuales pueden dejar a los grupos marginalizados más aislados y empobrecidos que antes. La necesidad de planteamientos más colectivos abre otra ruta mediante la cual la 'diferencia' deberá ser incluida en el diseño de las políticas. Este informe brinda una serie de ejemplos que ponen énfasis en la importancia numérica y de la solidaridad.

Un nuevo contrato social para un mundo interconectado: Estados, ciudadanos y gobernanza global

Los ODM han brindado un ímpetu muy importante a la coordinación de esfuerzos nacionales e internacionales para reducir la pobreza y promover el desarrollo humano. Han ayudado a colocar la lucha contra la pobreza en el centro de las políticas, planes y programas que se implementan en las diferentes regiones del mundo. Pero se quedaron cortos en la agenda de justicia social definida en la Declaración del Milenio. Este informe ha examinado los factores estructurales que dan lugar al profundo arraigamiento y traslape de las desigualdades y a la persistencia de la exclusión social. También presenta una serie de opciones políticas que pueden ayudar a transformar la búsqueda de los ODM en un camino hacia la justicia social.

Estas no son opciones a seguir de manera aislada. La naturaleza multidimensional de la pobreza y la exclusión social requieren que tales opciones se sigan como parte de una agenda más amplia de transformación social, lo que requiere nuevos contratos sociales entre el Estado y los ciudadanos. El informe ha tratado diversas políticas e intervenciones que pueden ayudar a construir Estados más sensibles y ciudadanos más activos.

Lo que ha quedado fuera de discusión es el papel de la comunidad internacional, que es también fundamental para lograr los ODM de forma más equitativa. Las causas y consecuencias de los problemas de la pobreza y exclusión social no son solamente de envergadura nacional. Son producto de las desigualdades estructurales a nivel global. Sin embargo, ello no se reconoce en los ODM. Mientras los ODM 1 a 7 se refieren a objetivos que deben alcanzar los países en desarrollo, el ODM 8 abarca las relaciones entre países desarrollados y no desarrollados¹⁵⁶. Se ocupa de las alianzas mundiales: entre gobiernos (incluyendo instituciones multilaterales), el sector

corporativo y las organizaciones de la sociedad civil del mundo. No sólo deja de abordar la naturaleza desigual de estas relaciones – como se manifiestan en la asistencia, el comercio y la deuda- sino que es también el único ODM sin objetivos o indicadores para monitorizar cualquier forma de avance. Se ha criticado al ODM 8 por su singular falta 'de visión, ruido y nueces'¹⁵⁷.

Es extremadamente improbable que los países en desarrollo sean capaces de alcanzar crecimiento,

La responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente. Por ser la organización más universal y más representativa de todo el mundo, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel central a ese respecto.
(Declaración del Milenio, párrafo 6)

prosperidad y justicia social sin brindar mayor atención a la construcción de una mayor solidaridad, una asociación genuina de iguales, a nivel mundial. Esto debería constituir la plataforma central para el sucesor de los ODM después de 2015. No obstante, a medida que nos acercamos al 2015, los países ricos deberían dar prioridad a una serie de acciones para acelerar el ritmo de avance:

- Cumplir con el compromiso de aumentar la Ayuda Oficial al Desarrollo al 0.7% del PNB.
- Reconocer y apoyar el papel desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil en la movilización de grupos excluidos, demandando la rendición de cuentas a los gobiernos y transformando las relaciones de poder.
- Apoyar una plataforma de protección social universal que permita a los grupos marginalizados sobrellevar el riesgo e invertir en su futuro.
- Promover relaciones comerciales más justas, prestando atención especial a las necesidades de los agricultores, comerciantes y trabajadores pobres, particularmente en la economía informal.
- Demandar a las corporaciones y al sector privado que inviertan con responsabilidad social.
- Reforzar la capacidad y compromiso de los gobiernos en el marco de los derechos humanos a nivel internacional.

Información adicional

El Fondo de las Naciones Unidas para el Logro de los ODM

El Fondo de las Naciones Unidas (UN) para el Logro de los ODM fue creado en diciembre de 2006 con una generosa contribución del gobierno de España en cumplimiento con sus compromisos en relación al ODM 8 (desarrollar una alianza mundial para el desarrollo). Con cerca de 700 millones de dólares invertidos en 128 programas en 49 países alrededor del mundo, el Fondo para el Logro de los ODM es actualmente el mayor fondo global dedicado a alcanzar los ODM. Trabajamos en estrecha cooperación con los gobiernos nacionales, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para hacer frente a la pobreza y las desigualdades y acelerar el progreso hacia los ODM. El Fondo ODM representa una iniciativa única de las Naciones Unidas que reúne más de 22 agencias y programas de la ONU, basándose en las fortalezas individuales para realizar intervenciones multisectoriales efectivas que mejoren las vidas de los ciudadanos pobres y marginalizados.

www.mdgfund.org

Para más información, entrar en contacto con:

Layla Saad

Asesora en Incidencia y Comunicación

Fondo de las Naciones Unidas para el Logro de los ODM

layla.saad@undp.org

Información sobre el proyecto

Este informe ha sido financiado por el Fondo para el Logro de los ODM y producido por el Instituto de Estudios de Desarrollo de Sussex con la certeza de que arrojar luz sobre las injusticias que enfrentan las mujeres, hombres, jóvenes y niños del mundo puede despertar nuestra convicción para embarcarnos en una lucha colectiva contra la pobreza y el logro equitativo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ha sido elaborado durante el período preparatorio de la Cumbre de Revisión de los Objetivos de los Desarrollo del Milenio que se celebrará en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en setiembre de 2010, para colocar firmemente en la agenda el tema de la exclusión y desigualdades sociales. Plantea una serie de recomendaciones e intervenciones de políticas que los gobiernos de los países pobres y de ingreso medio pueden utilizar para abordar la exclusión y la desigualdad social en sus esfuerzos por alcanzar los ODM. El informe brinda tanto un aporte sustancial como una herramienta de apoyo para la Cumbre y su seguimiento a medida que nos aproximamos al 2015.

Notas finales

- 1 Declaración del Milenio de Naciones Unidas, 8 septiembre de 2000, Asamblea General de las Naciones Unidas; par. 11
- 2 Hobcraft, J. (2007) *Child Development, the Life Course, and Social Exclusion: Are the Frameworks Used in the UK Relevant for Developing Countries?*, Documento de trabajo 72: 8 del Chronic Poverty Research Centre
- 3 Vandemoortele, J. (2009) 'The MDG Conundrum: Meeting the Targets Without Missing the Point', *Development Policy Review* 27.4: 355–7 1
- 4 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (2005) *The Inequality Predicament. Report on the World Social Situation*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Son, H.H. y Kakwani, N. (2004) *Economic Growth and Poverty Reduction: Initial Conditions Matter*, Documento de trabajo No. 2, Brasilia: International Poverty Centre; Birdsall, N. y Londono, J.L. (1997) 'Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction', *American Economic Review* 87.2: 32–3 7
- 5 Montalvo, R.G. y Reynal-Querol, M. (2005) 'Ethnic Polarization, Potential Conflict and Civil Wars', *American Economic Review* 95.3: 796–816; Thorbecke, E. y Charumilind, C. (2002) 'Economic Inequality and its Socioeconomic Impact', *World Development* 30.9: 1477–95
- 6 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (2001) *Prevention of armed conflict: report of the Secretary-General, A/55/985_S/2001/574*, citado en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2005) *The Inequality Predicament. Report on the World Social Situation 2005*, Nueva York: Naciones Unidas: 17
- 7 O son rasios a la publicación de datos: Myanmar es un ejemplo asombroso. Como lo es Ruanda, donde el gobierno del post-genocidio ha perseguido una política de fomento de unidad y reconciliación nacional, resaltando los factores que unifican a los ruandeses y controlando los factores 'divisivos'. Esto incluye la prohibición de cualquier referencia a la etnicidad.
- 8 Wilkinson, R. y Pickett, K. (2010) *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, London: Penguin Books Ltd. Para su discusión en el contexto de la OCDE, ver también UN ECE (2010) *Draft Report on the MDGs in Europe and Central Asia*
- 9 Sen, A. (1992) *Inequality Rexamined*, Oxford: Oxford University Press: xi
- 10 Stewart, F. (2002) *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*, Documento de trabajo 81, Universidad de Oxford, Queen Elizabeth House
- 11 Mientras los conceptos de exclusión social y desigualdades horizontales tienen mucho en común, ambos describen fenómenos diferentes. Las desigualdades atraviesan los grupos ricos y pobres; de esta manera, una sociedad multiétnica puede tener grupos étnicos dominantes y minoritarios tanto en los estratos ricos como en los pobres. Por otra parte, la exclusión social se refiere a la intersección de la pobreza con desigualdades en base a la identidad y las diversas desventajas que conllevan. Kabeer, N. (2000) 'Social Exclusion, Poverty and Discrimination: Towards an Analytical Framework', *IDS Bulletin* 31.4: 83–97
- 12 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (1995) *Public Welfare Services and Social Exclusion: The Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union*, Dublin: The Foundation, citado en A. De Haan y S. Maxwell (1998) 'Poverty and Social Exclusion in North and South', *IDS Bulletin* 29.1: 1–9
- 13 Beall, J. (2002) 'Globalisation and Social Exclusion in Cities: Framing the Debate with Lessons from Africa and Asia', *Environment and Urbanisation* 14.1: 41–51
- 14 Busso, M.; Cicowiez, M. y Gasparini, L. (2005) 'Etnicidad y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina', Buenos Aires: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)
- 15 Busso et al. (2005)
- 16 Busso et al. (2005)
- 17 Patrinos, H. y Skoufias, E. (2007) *Conference Edition: Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*, Washington D.C.: Banco Mundial
- 18 Kabeer, N. (2009) 'Poverty, Social Exclusion and the MDGs: The Challenge of "Durable Inequalities" in the Asian Context', *IDS Bulletin* 37.3: 64–78
- 19 Bennett, L. (2005) 'Gender, Caste and Ethnic Exclusion in Nepal: Following the Policy Process from Analysis to Action', borrador del documento de trabajo producido para la conferencia del Banco Mundial, "New Frontiers of Social Policy: Development in a Globalizing World", Banco Mundial
- 20 Debe señalarse que la Organización Mundial de la Salud (OMS) advierte sobre la fiabilidad de los datos sobre mortalidad materna en la mayoría de los países en desarrollo, en particular sobre las comparaciones a largo plazo, debido a la diferencia de métodos empleados para calcular esta medida.
- 21 Easterly, W. (2007) *How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa*, Global Economy and Development, Documento de trabajo 14, Washington D.C.: Brookings Institution
- 22 Instituto de Desarrollo de Ultramar (Overseas Development Institute, ODI) (2010) *Millennium Development Goals Report Card Learning from Progress*, www.odi.org.uk/resources/download/4908.pdf, accedido el 25 de Julio, 2010
- 23 Banco Interamericano de Desarrollo (2009) *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe*
- 24 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC) (2008) *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago, Chile: Naciones Unidas, citado en The Inter-American Dialogue (2009) *¿Qué tan desigual es América Latina y el Caribe?*, Sinopsis sobre políticas No. 1, www.thedialogue.org/PublicationFiles/Social%20Policy%20Brief%20No%201%20-%20Poverty%20and%20Inequality%20in%20LAC.pdf, accedido el 15 junio, 2010
- 25 López-Calva, L.F. y Lustig, N. (2010) *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Baltimore, MD: Brookings Institution Press y el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas
- 26 Ocampo, J. (2004) 'Economic Development and Social Inclusion', en M. Buvinic y J. Mazza (eds), *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

- 27 López-Calva, L.F. y Lustig, N. (2010)
- 28 Montenegro, R.A. y Stephens, C. (2006) 'Indigenous Health in Latin America and the Caribbean', *The Lancet* 367: 1863
- 29 Layton, M.; Carrete, B.; Terrazas, I. y Rodríguez, A. (2010) 'Reducing Maternal Mortality in Mexico: Building Vertical Alliances for Change', en J. Gaventa y R. McGee (eds), *Citizen Action and National Policy Reform: Making Change Happen*, Londres: Zed Books
- 30 Layton, M.; Carrete, B.; Terrazas, I. y Rodríguez, A. (2007) 'Mexico Case Study: Civil Society and the Struggle to Reduce Maternal Mortality', Citizenship DRC Informe de investigación, Brighton: IDS
- 31 Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas (ESCAP), Banco Asiático de Desarrollo (Asian Development Bank, ADB) y el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP) (2007) *The Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2007*
- 32 Ali, I. y Zhuang, J. (2007) *Inclusive Growth Toward a Prosperous Asia: Policy Implications*, ERD Documento de trabajo 97: 19, Banco Asiático de Desarrollo (ADB)
- 33 National Planning Commission Secretariat, His Majesty's Government of Nepal (2004) *Nepal Living Standards Survey 2003/04*, Katmandú: Oficina Central de Estadísticas
- 34 ESCAP et al. (2007)
- 35 Ravallion, M. (2009) *A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China and India*, Documento de trabajo de investigación sobre políticas 5080, Grupo de Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial
- 36 Koblinsky, M. (ed.) (2003) *Reducing Maternal Mortality: Lessons from Bolivia, China, Egypt, Honduras, Indonesia, Jamaica, and Zimbabwe*, Human Development Network, Health, Nutrition and Population Series, Washington D.C.: Banco Mundial. Liang, J.; Zhu, J.; Dai, L.; Li, X.; Li, M. y Wang, Y. (2010) 'Maternal Mortality in China, 1996–2005', *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, impreso, prueba corregida, disponible en línea 14 de mayo
- 37 Du, Q.; Nass, O.; Bergsjö, P. y Nirmal Kumar, B. (2009) 'Determinants for High Maternal Mortality in Multiethnic Populations in Western China', *Health Care for Women International* 30.11: 957–70
- 38 UNRISD (próximamente) *Flagship Report 2010: Combating Poverty and Inequality*
- 39 Chen y Ravallion (2008)
- 40 Milanovic, B. (2003) *Is Inequality in Africa Really Different?* Serie de documentos de trabajo de investigación sobre políticas 3169, Washington D.C.: Banco Mundial
- 41 Barrett, C.; Carter, M. y Little, P. (eds) (2006) 'Understanding and Reducing Persistent Poverty in Africa', *Journal of Development Studies* 42.2: 168
- 42 Banco Mundial (2007) *Global Monitoring Report 2007: Millennium Development Goals – Confronting the Challenges of Gender Equality and Fragile States*, Washington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo / Banco Mundial
- 43 You, D.; Wardlaw, T.; Salama, P. y Jones, G. (2010) 'Levels and Trends in Under-5 Mortality, 1990–2008', *The Lancet* 375.9709: 100–3
- 44 You et al. (2010)
- 45 Rajaratnam, J.; Marcus, J.; Flaxman, A.; Wang, H.; Levin-Rector, A.; Dwyer, L.; Costa, M.; Lopez, A. y Murray, C. (2010) 'Neonatal, Postneonatal, Childhood, and Under-5 Mortality for 187 Countries, 1970–2010: A Systematic Analysis of Progress Towards Millennium Development Goal 4', *The Lancet* 375.9730: 1988–2008
- 46 Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (2010) *Assessing Progress in Africa Towards the Millennium Development Goals 2010*, E/ECA/COE/29/15 AU/CAMEF/EXP/15(V)
- 47 Brockerhoff, M. y Hewett, P. (2000) 'Inequality of Child Mortality among Ethnic Groups in Sub-Saharan Africa', *Bulletin of the World Health Organization* 78.1: 30–41
- 48 Wirth, M.; Balk, D.; Delamonica, E.; Storeygard, A.; Sacks, E. y Minujin, A. (próximamente) 'Setting the Stage for Equity-Sensitive Monitoring of the Maternal and Child Health MDGs', *Bulletin of the World Health Organization*, www.ciesin.columbia.edu/repository/povmap/analysis/bulletin_who_preprint.pdf, accedido el 14 de junio, 2010
- 49 Mancini, L. (2009) *Comparative Trends in Ethno-Regional Inequalities in Ghana and Nigeria: Evidence from Demographic and Health Surveys*, Oxford: CRISE, Documento de trabajo 72: 18
- 50 Langer, A.; Mustapha, A.R. y Stewart, F. (2009) 'Diversity and Discord: Ethnicity, Horizontal Inequalities and Conflict in Ghana and Nigeria', *Journal of International Development* 21.4: 9: 477–82
- 51 Langer, A.; Mustapha, A. y Stewart, F. (2007) 'Horizontal Inequalities in Nigeria, Ghana and Côte d'Ivoire: Issues and Policies', CRISE Documento de trabajo 45
- 52 Odhiambo, A. (2004) *Pulling Apart: Facts and Figures on Inequality In Kenya*, Society for International Development. Para más desigualdades educacionales en Kenia, ver Alywy, A. y Schech, S. (2004) 'Ethnic Inequalities in Education in Kenya', *International Education Journal* 5.2
- 53 Naciones Unidas (2010) 'Ethiopia: MDGs Country Report 2010: Trends and Prospects for Meeting MDGs by 2015', anteproyecto para discusión, UN Country Office Ethiopia
- 54 Bangura, Y. (2006) 'Ethnic Inequalities in the Public Sector: A Comparative Analysis', *Development and Change* 37.2
- 55 Langer et al. (2007)
- 56 Brockerhoff y Hewett (2000): 38
- 57 Wirth et al. (2010): 9
- 58 Leibbrandt, M.; Woolard, I.; Finn, A. y Argent, J. (2010) *Trends in South African Income Distribution and Poverty Since the Fall of Apartheid*, Documento de trabajo Social, Empleo y Migración 101 OCDE, París: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)
- 59 UNESCO (2005) *South Africa: Millennium Development Goals Country Report 2005*, <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/South%20Africa/South%20Africa%20MDG%20Report.pdf>, accedido el 29 junio, 2010
- 60 Leibbrandt et al. (2010)
- 61 Lam, D.; Ardington, C. y Leibbrandt, M. (2006) 'Progress Through School in Urban South Africa: Evidence from Panel Data', documento preparado para la conferencia de DPRU/TIPS, Accelerated and Shared Growth in South Africa: Determinants, Constraints and Opportunities
- 62 UNESCO (2007) *South Africa Millennium Development Goals Mid-Term Country Report, 2007*, http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/South%20Africa/South_Africa_MDG_midterm.pdf, accedido el 29 junio, 2010
- 63 Burgard, S. (2005) 'Race and Pregnancy-related Care in Brazil and South Africa', *Social Science and Medicine* 59: 1127–46
- 64 UNESCO (2007)
- 65 Hoff, K. y Pandey, P. (2004) *Belief Systems and Durable Inequities: An Experimental Investigation of Indian Caste*, Documento de trabajo de investigación sobre políticas del Banco Mundial 3351, Washington D.C.: Banco Mundial
- 66 Behrman, J.; Gaviria, A. y Szekely, M. (2003) *Who's In and Who's Out? Social Exclusion in Latin America*, Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo

- 67 Harker, N.; Kader, R.; Myers, B.; Fakier, N.; Parry C.; Flisher, A.; Peltzer, K.; Ramlogan, S. y Davids, A. (2008) 'Substance Abuse Trends in the Western Cape: A Review of Studies Conducted Since 2000', encargado por el Departamento de Desarrollo Social de Ciudad del Cabo
- 68 Department of Health, Medical Research Council, OrcMacro. (2007) *South Africa Demographic and Health Survey 2003*, Pretoria: Ministerio de Salud
- 69 Louw, A.; Shaw, M.; Camerer, L. y Robertshaw, R. (1998) *Crime in Johannesburg: Results of a City Victim Study*, Institute for Security Studies, ISS Monograph Series 18
- 70 Kanbur, R. y Lustig, N. (1999) 'Why is Inequality Back on the Agenda?', documento preparado para la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía para el Desarrollo, Banco Mundial, Washington D.C., 28-30 April. Ver también Bangura, Y. (2006) y Stewart, F. (2010) *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, Basingstoke: Macmillan
- 71 Patrinos, H. y Skoufias, E. (2007) *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*, Washington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo / Banco Mundial
- 72 Tomei, M. (2005) *Indigenous and Tribal Peoples: An Ethnic Audit of Selected Poverty Reduction Strategy Papers*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- 73 Vandergeest, P. (2003) 'Racialization and Citizenship in Thai Forest Politics', *Society & Natural Resources* 16: 19-37
- 74 Mazza, J. (2004) 'Social Inclusion, Labor Markets and Human Capital in Latin America', en M. Buvinic y J. Mazza (eds), *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID): 179-200
- 75 Gang, I.N.; Sen, K. y Yun, M.S. (2002) *Caste, Ethnicity and Poverty in Rural India*, IZA Discussion Paper 629, Bonn: Institute for the Study of Labor
- 76 Kijima, Y. (2006) 'Caste and Tribe Inequality: Evidence from India, 1983-1999', *Economic Development and Cultural Change* 54.2: 369-404
- 77 Deshingkar, P. (2006) 'Internal Migration, Poverty and Development in Asia: Including the Excluded Through Partnerships and Improved Governance', documento de información básica preparado para la Conferencia Asia 2015, 2006
- 78 Heintz, J. (2008) *Employment, Informality and Poverty: An Empirical Overview of Six Countries with a Focus on Gender and Race*, anteproyecto, UNRISD
- 79 Thorat, S. y Lee, J. (2005) 'Caste Discrimination and Food Security Programmes', *Economic and Political Weekly* 40.39
- 80 Patrinos y Skoufias (2007)
- 81 Patrinos y Skoufias (2007)
- 82 Betancourt, R. y Gleason, S. (2000) 'The Allocation of Publicly-Provided Goods to Rural Households in India: On Some Consequences of Caste, Religion and Democracy', *World Development* 28.12: 2169-82
- 83 National Population Commission (NPC) [Nigeria] y ICF Macro (2009) *Nigeria Demographic and Health Survey 2008*, Abuja, Nigeria: National Population Commission and ICF Macro
- 84 Langer et al. (2007)
- 85 Ghana Statistical Service (GSS), Ghana Health Service (GHS), y ICF Macro (2009) *Ghana Demographic and Health Survey 2008*, Accra, Ghana: GSS, GHS, and ICF Macro
- 86 Duong, D.V.; Binns, C.W. y Lee, A.H. (2004) 'Utilization of Delivery Services at the Primary Health Care Level in Rural Vietnam', *Social Science & Medicine* 59.12: 2585-95
- 87 OMS (2008) *The World Health Report 2008: Primary Health Care (Now More Than Ever)*, Nueva York: Organización Mundial de la Salud
- 88 Spangler, S.A. y Bloom, S.S. (2010) 'Use of Biomedical Obstetric Care in Rural Tanzania: The Role of Social and Material Inequalities', *Social Science & Medicine*, en imprenta, prueba corregida: 1-9; 7
- 89 Matthews, Z. (2002) 'Maternal Mortality and Poverty', Centre for Reproductive Health, DFID Resource Centre for Sexual and Reproductive Health, www.jsieurope.org/docs/maternal_mortality_and_poverty.pdf, accessed 10 June 2010
- 90 Center for Human Rights and Global Justice/Human Rights Watch (HRW) (2007) 'Caste Discrimination Against Dalits or So-called Untouchables in India', documento presentado en la Séptima Sesión del Comité para la Eliminación de Discriminación Racial
- 91 Parker, S.; Rubalcava, L. y Teruel, G. (2003) 'Language Barriers and Schooling Inequality of the Indigenous in Mexico', en J. Behrman et al. (2003): 145-178
- 92 Bangura, Y. (2006): 299-328
- 93 Stewart (2000)
- 94 Stewart, F. (2002) *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*, Documento de trabajo 81, Oxford: Queen Elizabeth House
- 95 Lawoti, M. (2005) *Towards a Democratic Nepal: Inclusive Political Institutions for a Multicultural Society*, Nueva Delhi: Sage
- 96 Stewart (2010)
- 97 Stewart (2000)
- 98 Barrientos, A. y Shepherd, A. (2003) 'Chronic Poverty and Social Protection', documento preparado para la Conferencia en Pobreza Crónica del Chronic Poverty Research Centre Centre (CPRC)
- 99 Christian Aid (próximamente, septiembre 2010), documento no publicado y aun sin título sobre el tema de poner fin a la pobreza
- 100 Cornia (2010)
- 101 Christian Aid (próximamente)
- 102 Heller, P. (2001) 'Moving the State: The Politics of Democratic Decentralisation in Kerala, South Africa, and Porto Alegre', *Politics & Society* 29.1: 13 1-63
- 103 Beall, J. (2009)
- 104 Banco Mundial (2006) *World Development Report 2006: Equity and Development*, Washington D.C.: Banco Mundial y Oxford University Press
- 105 Estivill, J. (2003) *Concepts and Strategies for Combating Social Exclusion: An Overview*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (International Labour Office, ILO)
- 106 Vandermootele, J. (2009) 'Taking the MDGs Beyond 2015: Hasten Slowly', documento encargado para el High-Level Policy Forum, After 2015: Promoting Pro-Poor Policy after the MDGs, organizado por DSA/EADI/Action Aid, Bruselas, junio 2009
- 107 UNESCO (2010) *Reaching the Marginalised*, http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186606_e.pdf, accedido el 4 de agosto, 2010
- 108 Horton, R. (2010) 'Maternal Mortality: Surprise, Hope, and Urgent Action', *The Lancet* 375.9726: 158 1-2
- 109 Jensen, R. y Oster, E. (2007) *The Power of TV: Cable Television and Women's Status in India*, NBER Documento de trabajo 13305, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. También, Kabeer, N.; Mahmud, S. y Tasneem, S. (próximamente) *Paid Work and Pathways of Women's Empowerment: Preliminary Findings from a Survey in Rural Bangladesh*, Bangladesh: Bangladesh Development Institute
- 110 www.who.int/inf-new/aids1.htm, accedido el 4 de agosto, 2010

- 111 Baviskar, A. (2008) *Winning the Right to Information Campaign in India*, IDS Research Summary, Brighton: IDS
- 112 Naciones Unidas (2010) *Keeping the Promise: A Forward-looking Review to Promote an Agreed Action Agenda to Achieve the MDGs by 2015*, informe del Secretario General
www.un.org/millenniumgoals/pdf/sgreport_draft.pdf, accedido el 4 de agosto, 2010
- 113 Cornia, G.A. (2010) 'Income Distribution Under Latin America's New Left Regimes', *Journal of Human Development and Capabilities* 11.1: 85–114
- 114 Ravallion (2009)
- 115 Cornia (2010)
- 116 Stewart y Venugopal (2009)
- 117 UNESCO (2010)
- 118 Souza, C. (2001) 'Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions', *Environment and Urbanization* 13.1: 159–184
- 119 Goldsmith, W. y Vainer C. (2001) 'Participatory Budgeting and Power Politics in Porto Alegre', *Land Lines* 13.1
- 120 ODI (2006) 'Affirmative Action', *India Inter-regional Facility Brief* 14, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar (Overseas Development Institute, ODI)
- 121 Jomo, K.S. (2006) *Growth with Equity in East Asia?*, Documento de trabajo 33 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ST/ESA/2006/DWP/33; Kreuzer, P. (2006) *Democracy, Diversity and Conflict: Managing Ethnic Divisions in the Philippines and Malaysia*, Programa de Estudios de Paz de la Universidad de Cornell, Estudio especial 30-4
- 122 Stewart (2002)
- 123 Banco Interamericano de Desarrollo (2007) 'Mujeres Indígenas en la Política: Superando Obstáculos y Creando Oportunidades' en *Ideas en Marcha: Igualdad de Género en el Desarrollo*, Septiembre, Número 3
- 124 Marquez, G.; Chong, A.; Duryea, S.; Mazza J. y Ñopo, H. (eds) (2007) *Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean*, 2008 report, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo; Telles, Edward E. (2004) *Race in Another America: The Significance of Skin Color in Brazil*, Princeton, NJ: Princeton University Press
- 125 Marquez et al. 2007; Buvinic y Roza (2004)
- 126 Banco Mundial, *World Development Report 2006: Equity and Development*
- 127 Deere, C. y León, M. (2001) *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- 128 Telles (2004)
- 129 Marquez et al. (2007)
- 130 Buvinic y Mazza (2004)
- 131 Ibarra, P. y Shady, D.R. (2008) *Evaluating the Impact of Job-training Programs in Latin America: Evidence from IDB-Funded Operations*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo
- 132 Banco Mundial/FAO/IFAD (2009) *Gender in Agriculture Source Book*
- 133 Van de Walle, D. y Gunewardena, D. (2001) 'Sources of Ethnic Inequality in Viet Nam', *Journal of Development Economics*, 65: 177–207
- 134 EDA Rural Systems (2004) 'The Maturing of Indian Microfinance. A Longitudinal Study', informe preparado para SIDBI Foundation for Micro-credit, Nueva Delhi
- 135 Kabeer, N. (2005) 'Chapter 4: Direct Social Impacts for the Millennium Development Goals' y 'Chapter 5: Wider Impacts: Social Exclusion and Citizenship', en J. Copestake et al. (eds) *Money with a Mission*, Vol. 1, Bourton-on-Dunsmore: ITDG Publishing
- 136 Kabeer, N.S. Mahmud y Castro, J.G.I. (2010) *NGOs' Strategies and the Challenge of Development and Democracy in Bangladesh*, IDS Documento de trabajo 343, Brighton: Institute of Development Studies
- 137 www.mekongconomics.com/Document/Publications/2006/MKE%20Northern%20Mountains%20Baseline%20Survey.pdf
- 138 Liang et al. (2010)
- 139 Koblinsky (2003)
- 140 Yates, R. (2007) *The Impact of Abolishing User Fees in Africa: Recent Developments in Six African Countries*, London: UK Department for International Development
- 141 Organización Mundial de la Salud (2008) Informe sobre la salud en el mundo: *La atención primaria de salud, más necesaria que nunca*, Ginebra: Organización Mundial de la Salud: 27
- 142 UNICEF Pakistán (2007) 'Mobility Support for Female Teachers in NWFP (Pakistan)', www.unicef.org/rosa; Afghanistan Girls' Education Partnership (2007), 'Situation of Girls' Education in Afghanistan', Kabul: Ministerio de Educación
- 143 Thorat, S. y Lee, J. (2005) 'Caste Discrimination and Food Security Programmes', *Economic and Political Weekly* 40.39
- 144 Barrientos, A. y Hulme, D. (2009) 'Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution', *Oxford Development Studies* 37.4: 439–56
- 145 Al igual que su relevancia a los planteamientos en base a derechos para la reducción de la pobreza. Ver Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R. (2004) *Transformative Social Protection*, IDS Documento de trabajo 232, Brighton: IDS; Cook, S. y Kabeer, N. (2010) *Social Protection as Development Policy; Asian Perspectives*, New Delhi: Routledge; Barrientos y Hulme (2009). Para la discusión de la evidencia de estos argumentos, ver Kabeer, N. (2010) *Gender and Social Protection Strategies for the Informal Economy*, Nueva Delhi: Routledge; también Kabeer, N. (2009) *Scoping Study on Social Protection: Evidence on Impacts and Future Research Directions* (descargas en www.research4development.info/PDF/Outputs/Misc_HumanSec/Social_protection_scoping_study_NK_09Final.pdf
- 146 Carvano, L. y Paixão, M. (eds) (2008) *Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil: 2007–2008*, Rio de Janeiro: Garamond
- 147 Kabeer, N. (2010) *Gender and Social Protection Strategies in the Informal Economy*, Nueva Delhi: Routledge
- 148 Devereux, S. et al. (2007) *An Evaluation of Concern Worldwide's Dowa Emergency Cash Transfer Project (DECT) in Malawi, 2006/07*, www.concern.net/documents
- 149 Suarez, M. et al. (2006) 'The Bolsa Família Programme and the Tackling of Gender Inequalities', informe para el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre (MDS) de Brasil y DFID, Brasilia: 5
- 150 Suarez et al. (2006): 58
- 151 Attanasio, O.; Pellarano, L. y Polania, S. (2008) 'Building Trust: Conditional Cash Transfers and Social Capital', EWP08/02
- 152 Gacitúa-Marió, E.; Norton A. y Georgieva, S. (2009) *Building Equality and Opportunity Through Social Guarantees: New Approaches to Public Policy and the Realization of Rights*, Washington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo / Banco Mundial
- 153 Kabeer, N. (2005) 'The Search for Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions in an Interconnected World', in N. Kabeer (ed.) *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions*, Londres: Zed Press

- 154 Mackintosh, M. y Tibandebage, P. (2002) 'Inclusion by Design? Rethinking Health Care Market Regulation in the Tanzanian Context', *Journal of Development Studies* 39.1: 1–20
- 155 Beall, J. (1997) 'Introduction', en J. Beall (ed.), *A City for All: Valuing Difference and Working with Diversity*, Londres: Zed Books
- 156 Manning, R. (2009) Using Indicators to Encourage Development: Lessons from the MDGs, DIIS Report 2009:0 1, Copenhagen: Danish Institute for International Studies
- 157 Saith, A. (2007) 'From Universal Values to MDGs: Lost in Translation', *Development and Change* 37.6: 1167–1199: 1186



Institute of Development Studies
at the University of Sussex
Brighton BN1 9RE UK
www.ids.ac.uk



MDG Achievement Fund Secretariat
One United Nations Plaza, DC-1-2160
New York, NY USA 10017
www.mdgfund.org