

# © INFORMES NACIONALES



## Educación: avances hacia un mejor mañana



La necesidad de políticas que alienten y faciliten el acceso a primaria y minimicen la deserción es acuciante. Si bien la educación de la primera infancia ha experimentado logros – como el incremento de la tasa de escolarización en parvularia y la aprobación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia – los altos índices de pobreza y marginación impiden que la educación alcance a toda la población; los elevados índices de violencia generan ausentismo y repetición escolar.

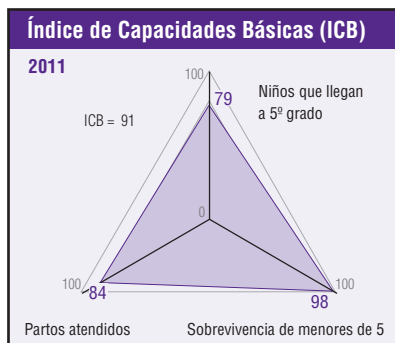
Colectivo FONADHECE

Scarlett Cortez  
Mario Paniagua

Los avances conseguidos en el país desde que se adoptaron las metas de la Educación para Todos (EPT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son innegables; se han dado grandes pasos hacia la universalización de la enseñanza primaria, se ha incrementado el número de estudiantes en la enseñanza secundaria y superior, y en muchos países se ha conseguido la igualdad entre los sexos en los sistemas educativos. Los nueve programas que desarrolla Educación y que inciden en el cumplimiento de los objetivos de EPT han dado como resultado que el nivel de educación básica sea universal (casi del 99%); en parvularia es del 51%, en educación inicial es 0,8% y en educación media el 45%; otra área deficitaria es la educación superior que presenta índices muy bajos de cobertura.

Tanto el segundo objetivo Marco de Acción del Foro en Dakar como los ODM también acordados por la comunidad internacional en 2000 comprometen al Estado salvadoreño a que todos los niños y niñas, en especial aquellos y aquellas en condiciones de mayor vulnerabilidad, tengan acceso a una educación primaria gratuita y obligatoria de buena calidad, y que terminen ese ciclo para 2015.

Se debe consignar que, desde la década de 1990, el país ha realizado esfuerzos sostenidos en materia educativa. Así, la tasa neta de matriculación en enseñanza primaria, que en 1991 era una de las menores de América Latina (75,5%), asciende hoy a 94,8%, cerca del promedio regional (alrededor de 96%). Para estos avances han incidido programas específicos establecidos en aquella década, como el denominado Educación con la Participación de la Comunidad (EDUCO), en cuyo marco se establecieron en áreas rurales escuelas dirigidas por asociaciones de padres y madres, que reciben financiamiento del gobierno para su administración, mantenimiento y para la adquisición de material pedagógico. A esto debería sumarse incentivos como los del programa Red Solidaria, iniciado en 2006, que incluye la transferencia de dinero en efectivo a madres y familias en extrema pobreza condicionada, entre

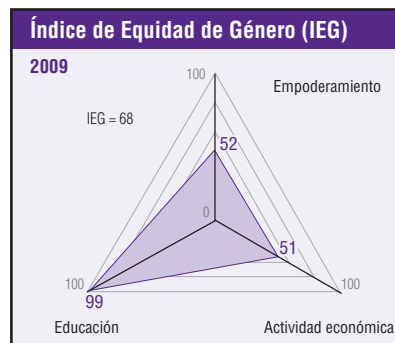


otros requisitos, a la asistencia de los hijos y las hijas a la escuela, el país ha venido sosteniendo su esfuerzo educativo<sup>1</sup>.

En la actualidad y con la implementación del Plan Social Educativo Vamos a la Escuela, el Ministerio de Educación ha logrado en alguna medida aumentar los niveles de escolaridad en el país, tomando en cuenta que en el año 2007 el nivel promedio de escolaridad de la población salvadoreña era de 5,6 grados aprobados<sup>2</sup>, para el 2010 según la encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples se ha incrementado esta cifra a 6,1 grados de escolaridad promedio, destacando que para el Área Metropolitana de San Salvador el nivel promedio de escolaridad es de 8,2 grados, 7,2 grados para el área urbana y 4,2 para el área rural<sup>3</sup>.

### La Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia

De todos modos, a pesar de los avances en materia de escolarización, gran cantidad de niños y niñas en edad de cursar enseñanza primaria siguen excluidos y excluidas del sistema educativo, lo cual eleva las probabilidades de que trabajen. Así, según el censo de población y vivienda 2007, de los 379.666 niños y niñas que ese año tenían entre cuatro y seis años de edad, el sistema educativo sólo atendía a 229.461



(60,43%), lo que significa que los restantes 150.205 no recibieron educación formal<sup>4</sup>. Por otra parte, el grado de escolaridad promedio alcanzó el sexto grado a nivel nacional, y se elevó al séptimo en las áreas urbanas y se redujo al cuarto en las rurales<sup>5</sup>.

En marzo de 2009 se promulgó la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, que reconoce la educación inicial entre los derechos básicos de niños y niñas y faculta al Estado para garantizarlo. El país ya contaba con programas de educación parvularia, pero no fue hasta marzo de 2009, con la aprobación de esta ley, que se la incorporó a los ciclos formales, lo que supuso un avance significativo hacia el cumplimiento del primer objetivo de las metas de Dakar: extender y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia, especialmente para los niños y las niñas más vulnerables y desfavorecidos. En ese año 2009, la tasa de asistencia escolar de niños y niñas de cuatro y más años fue de 32,4%. En total, los centros de educación primaria formalmente establecidos recibieron a 1.856.171 alumnos. La asistencia aumentó significativamente y las tasas de repitencia y de deserción escolar vienen en descenso<sup>6</sup>.

Además, tras la implementación del Plan Social Educativo Vamos a la Escuela, de alcance nacional, la tasa de matrícula escolar aumentó en 2010 de 4 a 6% ciento y la de repetición en primer grado de educación básica disminuyó 8%. El plan involucra

1 Basado en declaraciones expuestas en el documento: Sin excusas... Alcancemos los objetivos de desarrollo del milenio en el 2015. Bases para el Plan de cumplimiento, (PNUD, 2009).

2 Fuente: Balance educativo CIDEP 2008: Situación de la Educación básica en El Salvador.

3 Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2010, Ministerio de Economía de El Salvador, Dirección General de Estadística y Censos.

4 Datos del censo de población y vivienda 2007, DIGESTYC.

5 Ibid.

6 Requerimientos financieros para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio educativos y de las metas del Plan Nacional de Educación 2021. MINED 2009.

a la familia y a diversos actores sociales e incluye programas, estrategias y modalidades de intervención, así como la dotación de paquetes escolares con uniformes, útiles y calzado, un programa de alimentación en las propias escuelas, el mejoramiento de la infraestructura de los centros de enseñanza y la dignificación del trabajo de los educadores.

### **Política hacia la primera infancia**

El avance más significativo ha sido la elaboración y puesta en marcha de una política hacia la primera infancia, con un currículo para el segmento de bebés recién nacidos hasta de dos años y 11 meses, la cual ya cuenta con materiales educativos. También se han desarrollado campañas de sensibilización a nivel nacional y de capacitación para educadores.

En 2010 hubo 1.311.038 alumnas y alumnos de enseñanza parvularia y básica que recibieron alimentación en 4.950 centros de estudio (4.950 centros educativos y 219 centros de atención inicial). Para 2011 se reforzaron esos esfuerzos atendiendo a 1.334.044 en 4.923 centros educativos y 240 centros de atención inicial han recibido sus alimentos. Además con el programa Vaso de Leche, que en su fase de proyecto piloto asistió a 247.000 (248 mil niñas y niños estudiantes de parvularia y básica) niños y niñas en 532 centros educativos de 4 departamentos: Ahuachapán, Sonsonate, Santa Ana y La Libertad, a un costo de USD 2 millones.

Durante ese año se realizó un importante trabajo para mejorar la calidad en el sistema público nacional. En términos de cobertura, 22 mil niños y niñas se incorporaron al sistema educativo nacional según datos del MINED (Ministerio de Educación), a nivel nacional, en total el año arrancó con una matrícula de 1.756.616 estudiantes (aproximadamente 23 mil estudiantes más que en 2010)<sup>7</sup>, Cabañas, Morazán y Ahuachapán fueron los departamentos donde la permanencia escolar se incrementó significativamente, siendo estos lugares con alto índice de pobreza. De igual forma el área rural reportó un incremento de escolaridad durante el año lectivo logrando reducir la deserción escolar en un 2,1%.

Un punto a resaltar es que el trabajo del MINED ha sido bien evaluado por la población y esto se refleja en las diferentes encuestas de opinión pública que ubican al Ministerio de Educación y a su Titular con una alta puntuación y credibilidad debido a los avances derivados del Plan Vamos a la Escuela y de medidas que favorecen a la población, como la

entrega de uniformes y paquetes escolares, la alimentación escolar y la gratuidad de la educación a nivel nacional.

De todos modos, algunos aspectos de estos programas propician importantes divergencias metodológicas y fracturas en la ejecución de políticas educativas, la cual requiere un sistema integrado y unificado. Asimismo, los mismos estudios del Ministerio de Educación que señalan avances en la cobertura y en la reducción de la repitencia y la sobreedad no muestran tendencias tan claras en materia de deserción escolar, indicador que registra ciclos de incremento y disminución.

Las pruebas de matemáticas y lenguaje efectuadas en alumnos de tercero y sexto grados arrojan resultados que dejan en evidencia la necesidad de extremar esfuerzos en cuanto a la calidad de la educación. Mientras, se observa que, en las áreas rurales, las niñas se encuentran en mayor desventaja respecto a los niños que en las áreas urbanas. Sucede que en las zonas rurales, las condiciones de pobreza y precariedad inciden más en los roles de género que se asignan a las niñas, quienes deben asumir las responsabilidades hogareñas de su madre, lo que las lleva a dejar la escuela para poder aportar en el hogar o en los trabajos agrícolas.

### **Educación para jóvenes y adultos**

El Gobierno también atendió la tercera meta de Dakar, que lo compromete a satisfacer de manera equitativa y adecuada la demanda educativa de jóvenes y adultos. Con ese fin implementó el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA), que ha permitido, a través de modalidades flexibles de enseñanza, la incorporación al sistema formal de estudiantes mayores y de trabajadores.

Las autoridades preveían para 2011 la entrega de 2.863 becas a adultos en la zona norte del país (2.160 para estudiantes de bachillerato y 703 para los de enseñanza técnica). También la asistencia económica a 21.900 familias con menores de edad que cursasen hasta sexto grado de educación primaria, y a 12.900 jóvenes que cursasen entre séptimo grado y el tercer año de bachillerato.

### **Plan Nacional de Alfabetización**

El alfabetismo entre los 15 y los 24 años de edad se elevó de 85% en 2000 a 95% en la actualidad, muy cerca de alcanzar la meta de 100% para 2015. Solo en el año 2010, el Plan Nacional de Alfabetización, impulsado por el actual Gobierno, ha logrado la

alfabetización de más de 56 mil personas (52.604 personas jóvenes y adultas participaron en los círculos de alfabetización y continuidad educativa) con una inversión de USD 2 millones, (2.717.225 con ayuda de la cooperación internacional, solo el MINED 2.309.852) cifra que se esperaba fuera superada para el 2011 a través de un fuerte proceso de alfabetización basado principalmente en el voluntariado. Sin embargo, la falta de acceso al sistema educativo de los mayores de 24 años dificulta lograr la meta de reducir el analfabetismo del actual 18 por ciento a 4% para 2014. El Gobierno apuesta a reducir la brecha con el trabajo de voluntarias y voluntarios.

Aproximadamente 693.181 personas de 10 años y más siguen sin saber leer ni escribir, lo que representa una tasa de analfabetismo de aproximadamente el 14% (16% mujeres, mientras los hombres solo representan el 11,6 %). En el área urbana, la proporción de mujeres en situación de analfabetismo es de 11,3% y la de los hombres de 6,6 %; en lo rural, la tasa es de 22,7%. De estos el 25% son mujeres y 20,2% son hombres.

### **Aprendizaje: se necesita mayor inversión**

Los niveles de aprendizaje han estado en un promedio bajo según las notas de las pruebas de aprendizajes (PAES) que realizan las y los jóvenes para graduarse de bachilleres, en la cual el promedio de nota ronda el 4,5. Un termómetro para la medición de la calidad educativa es la Prueba de Aptitudes y Aprendizajes para Egresados de Educación Media (PAES), cuyos resultados en el 2010 aumentaron levemente en comparación con 2009 (que fue de 4,99), al arrojar este año un promedio nacional global de 5,14. Esto refleja la necesidad de mejorar la currícula escolar y diversos aspectos relacionados con la asimilación de contenidos y la especialización docente.

Históricamente, El Salvador se ha encontrado muy por debajo de la inversión que debería realizarse en el ramo educativo. Actualmente, la inversión en educación es del 2,8% del PIB, (la proyección para este 2011 es que sea del 3,1%) cuando debería estar en el 6% según recomiendan UNESCO y otros organismos internacionales. El presupuesto para educación aprobado en 2011 fue de unos USD 75 millones y refleja un aumento en comparación con el presupuesto del 2010, pero aún se necesita mayor inversión por parte del Estado en este rubro; solo así se podrán superar las deficiencias y lograr las metas. ■

<sup>7</sup> Fuente: *La Prensa Gráfica*, (24 de enero 2010) y MINED.

## Actividad extractiva versus vida



La producción de agrocombustibles y la explotación minera agravan en Guatemala los efectos de la crisis global: el país se endeuda cada vez más, inutiliza grandes superficies de su territorio, pierde recursos naturales, resigna su soberanía alimentaria y subsidia el lucro de compañías del mundo industrializado. Como el Estado se alineó con el bando empresarial, revertir la situación requerirá resistencia social y popular.

Coordinación de ONG y cooperativas (CONGCOOP)  
Norayda Arabella Ponce y Helmer Velásquez

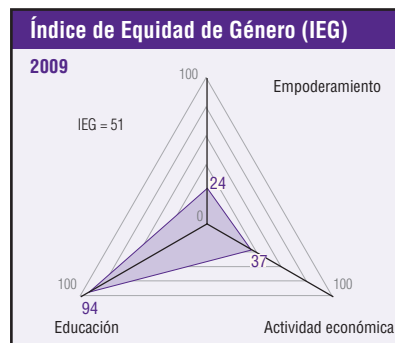
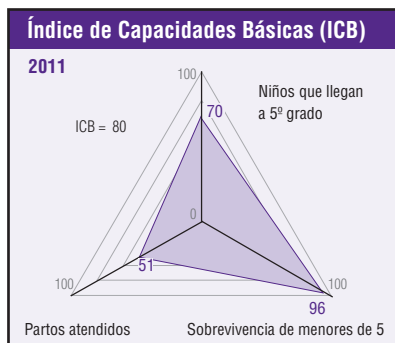
Los pilares tradicionales de la economía guatemalteca han sido la tierra y el agua, propiedad de grandes hacendados dedicados a la agricultura de exportación cuya actividad se basa en la mano de obra barata y la exclusión de los campesinos. Mientras tanto, la producción alimentaria para el consumo interno ha estado a cargo de propietarios o poseedores de pequeños predios.

La minería fue, hasta fines del siglo XX, una actividad económica marginal. Su irrupción coincide actualmente con un quiebre del modelo agropecuario tradicional. Como en otros países de América Latina, las políticas neoliberales implementadas en Guatemala entre 1980 y 2005 mantuvieron el atraso en las formas de producción agrícola. Los precios de la tierra se elevaron siguiendo la demanda, creciente a causa de la compra de predios a cargo de familiares de emigrantes que reciben remesas<sup>1</sup>, las reformas de mercado a la producción agropecuaria impuestas por el Banco Mundial<sup>2</sup> y, más recientemente, las operaciones de lavado de dinero. Miembros de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOOC) aseguran que bandas armadas a las que el Estado fue incapaz de contener expulsan a agricultores de sus tierras o los presionan para que las vendan, lo cual ha causado desplazamientos y especulación con el precio de las haciendas.

Por su parte, el Estado implementó fuertes campañas para “descampesinizar” el sector agropecuario exportador de alimentos, pues dejó de concebirlo como sostén de la economía nacional. Al mismo tiempo, abundaron las voces que vaticinaban el fin del modelo exportador de productos primarios.

Como motores sustitutos de la economía rural se postularon la maquila<sup>3</sup> textil y la diversificación respecto de los cultivos tradicionales (azúcar, banano, café y cardamomo), ambas con escaso impacto en el empleo y de sostenibilidad dudosa.

La maquila ha crecido continuamente desde los años 1990, pero la expansión tiene sus límites, dado el ingreso masivo al mercado estadounidense de pro-



ductos textiles chinos, la competencia de otras zonas francas centroamericanas y el cese de los estímulos a las exportaciones dictaminado por la OMC<sup>4</sup>.

Mientras, más de 20 años de esfuerzos de diversificación agrícola han dado resultados irrisorios: 4.955 productores de arveja china, 4.661 de arveja

dulce, 3.621 de brócoli y 1.078 de coliflor en un total de 800.000, según el Censo Agropecuario de 2003<sup>5</sup>.

Los perjuicios de esas políticas alentaron la emigración, fundamentalmente hacia América del Norte. En este escenario, Guatemala apostó por el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamé-

### MINERÍA VS DESARROLLO

El Banco Mundial valoró como un aporte al “desarrollo nacional” de Guatemala el crédito que su Corporación Financiera Internacional (CFI) le concedió a la empresa canadiense Glamis Gold Corporation para abrir en el departamento de San Marcos la Mina Marlin, que afecta a los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa.

Pero ni el Banco, ni la compañía ni el gobierno analizaron la posibilidad de utilizar las ganancias por el oro que se extraerá para solventar un plan de desarrollo regional sostenible, cultural y ambientalmente apropiado. Tampoco sopesaron los costos y beneficios sociales, ambientales y económicos del proyecto para determinar hasta dónde y hasta cuándo explotar la mina. La inversión actual sólo consolida un modelo explotador, opresor, discriminatorio, insostenible e inequitativo.

El movimiento social contra la minería acusa al gobierno de imponerle el proyecto como un hecho consumado, pues no consultó a la población de la zona como establece el derecho internacional.

Guatemala, que ratificó el Convenio, carece de mecanismos para implementarlo. La Ley de Minería no solo elude esta norma: también colide con normas nacionales relativas a las administraciones locales, como el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Los Consejos de Desarrollo Comunitario del departamento de Sololá manifestaron su oposición a los proyectos mineros. Noventa y ocho por ciento de los 2.486 participantes en una consulta realizada en el municipio de Sipacapa se expresaron en 2005 contra la minería de metales en ese territorio. Procesos similares celebrados en los municipios de Santa Eulalia, Totonicapán, Comitancillo, Santa María Chijiquimulá y Santa María Visitación fueron ignoradas por el ex presidente Oscar Berger (2004-2008), el Congreso legislativo y la Corte de Constitucionalidad.

1 Organización Internacional para las Migraciones, *Encuesta Nacional sobre Emigración Internacional de los Guatemaltecos*, (OIM, 2002).

2 Garoz Byron, *Revista Territorios, número 1*, (Instituto de Estudios Agrarios y Rurales, Congcoop, 2006).

3 Zona Franca de procesamiento de importaciones.

4 Wolf, Manuela, et al, *Maquila en Centro América*. Fundasp, Plataforma Sindical Común, (2003).

5 Gauster, Susana, et al, *Perspectivas para la agricultura familiar campesina de Guatemala en un contexto DR-CAFTA*, Congcoop, Mesa Global, (2006).

rica y República Dominicana, vigente desde 2006. El Gobierno argumentó, al igual que el resto de los de la región, que el convenio le abriría a la producción nacional las puertas del mayor mercado consumidor del mundo en condiciones ventajosas. Pero desde entonces la balanza comercial se inclinó a favor de Estados Unidos, como advertían de antemano organizaciones sociales y expertos: entre 2004 y 2009, Guatemala pasó de tener un superávit de USD 603 millones con el país norteamericano a un déficit de 763 millones<sup>6</sup>.

La extrema dependencia de Estados Unidos agravó en Guatemala los perjuicios de las crisis internacionales que se sucedieron en lo que va de este siglo, expresadas en carestía de alimentos, encarecimiento de la energía y debacle financiera. Un tercio de los guatemaltecos —cuatro millones de personas— sufren hambre. La mitad —siete millones— viven en condiciones de pobreza, entre ellos 70% de la población rural. Los trabajadores informales constituyen 70% de la población económicamente activa y carecen de toda asistencia social del estado.

### Reconversión productiva: minería y agrocombustibles

El orden económico mundial cambió tras la crisis. La energía y los alimentos se convirtieron en materia de seguridad nacional. Los cultivos destinados a la producción de combustibles, que se disputan la tierra con los alimentarios, pasaron a ser prioridad estratégica<sup>7</sup>. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial financian los subsidios del sector, alentados desde Estados Unidos, la Unión Europea (UE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los gobiernos de los países que integran esas organizaciones, que, a su vez, también son generosos con las empresas productoras. En 2006, Estados Unidos entregó USD 5.800 millones en subsidios a los agrocombustibles y la UE, 4.700 millones, en tanto los países de la OCDE, en la que revistan todos los del mundo industrializado, asignaron en 2007 un total de USD 15.000 millones en incentivos<sup>8</sup>.

Los cultivos de caña de azúcar cuadruplicaron su superficie en Guatemala entre 1980 y 2007, de 3,4% de la superficie agrícola total a 11%<sup>9</sup>. Los de palma aceitera se habrán cuadruplicado para 2012 respecto de 2005. Este avance reduce las tierras dedicadas a los granos, fundamentalmente el maíz, básico para la alimentación en este país. Al mismo tiempo, se desestructuran las unidades productivas agrícolas en un proceso acelerado de proletarianización de los campesinos, fomentada por la escasez de empleo y en detrimento de la soberanía y la seguridad alimentaria nacional.

También la minería cobró un inusitado impulso, al influjo de la alta cotización internacional de los metales y de una reforma del código minero que redujo

6 *Cuatro años de DR-CAFTA*, Instituto de Estudios Agrarios y Rurales, Congoop, (Guatemala: 2010).

7 Rubio, Blanca, *De agrocombustibles y expansión minera en América Latina. ¿Volviendo al primario exportador?*, Revista Territorios V, Instituto de Estudios Agrarios y Desarrollo Rural, Congoop, (Guatemala: noviembre de 2010).

8 Rubio, Blanca, op. cit.

9 Alonso Alberto, Instituto de Estudios Agrarios de Coordinación de ONG y Cooperativas CONGCOOP-Revista Territorios 2010.

## LA RESISTENCIA INDÍGENA

La oposición por medios pacíficos a los proyectos de desarrollo que los afectan y la “territorialidad” son, para la población maya, una cuestión de principios, según lo explica la activista Leonor Hurtado, del Frente Nacional de Resistencia a la Minería de Guatemala. “Los relacionan directamente con la libertad y la dignidad de las personas. La resistencia permite hacerle frente a la agresión de manera pacífica y activa, promueve la unidad de la comunidad con un objetivo común, estimula la organización y la movilización sustentadas en los valores propios y en la identidad cultural”, indicó\*.

Principales (líderes indígenas) de la localidad de San Juan Sacatepéquez explicaron, en diálogo con Hurtado, que su actitud de resistencia pacífica implica “respetar a la Madre Tierra y que su fuerza nos diga qué hacer”. “Ésa es nuestra resistencia, es escuchar y hacer como nos enseñaron nuestras abuelas y abuelos de muy lejos, de todos los tiempos. Nunca nosotros podemos enfrentarnos con armas, porque el arma lo que lleva es a acabar, a matar, a convertir a la persona en un ser más débil y despreciable. Los pueblos indígenas de origen natural resistimos calladamente, sin mostrar enojo, sabiendo que estamos en lo digno y justo. Estos valores nos han permitido sobrevivir y resistir durante siglos, y también nos permiten saber que tenemos capacidad y conocimiento para defendernos y aportar”.

Otro principal, pero de la localidad de Sipacapa, brindó un argumento complementario: “El oro es más útil y valioso aquí donde está, en nuestras montañas. El oro es como los brazos de la montaña, la sostiene, le da forma, le da su energía y su equilibrio para que haya vida. Si se saca de aquí, destruyen la montaña, y aunque después junten la tierra, no será lo mismo. Además, al oro se lo llevarán de Guatemala.”

Un geólogo le dijo a Hurtado que el líder indígena de Sipacapa “tiene mucha razón”. “El oro es parte de la estructura de la montaña y la estructura es indispensable para que la vida se dé. Decir que no es así sería como juntar todos los escombros de las Torres Gemelas de Nueva York y decir que nada material se perdió, que aquí está todo lo que formaba las Torres. Obviamente, sabemos que eso es un absurdo, porque se destruyó la estructura de las Torres, y sin ella las Torres nada son. Lo mismo sucede con las montañas y con la vida”.

\* Hurtado, Leonor, *Explotación minera: Una herida en la tierra y en la sociedad*, Revista Pueblos, (Madrid: junio de 2006).

las regalías que deben pagar las empresas al fisco de 6% a 1% y el impuesto sobre sus ganancias de 51% a 38%. La norma les garantiza, además, una amplia autonomía respecto del Estado y la seguridad de la inversión. Otro factor clave es la saturación de las reservas del Banco Mundial, que urge a la institución a buscar clientes para sus préstamos.

Entre 1997 y 2005, el Banco le concedió a Guatemala créditos por 259 millones de dólares, más de lo que le había prestado en los anteriores 40 años. La cifra incluye los 45 millones de dólares que su rama dedicada a financiar proyectos del sector privado, la Corporación Financiera Internacional, le prestó a la compañía canadiense Glamis Gold Corporation para poner en funcionamiento la Mina Marlin en el departamento de San Marcos. La agresividad del Banco Mundial en la búsqueda de oportunidades de negocios termina condicionando al Estado guatemalteco, que para recibir esos préstamos debe aprobar leyes en función de inversiones extranjeras lesivas para los intereses nacionales.

### La disputa por la vida

Así, Guatemala pasó de contar con un pequeño sector minero a tener aprobadas 200 concesiones para la exploración y una legislación altamente permisiva, aunque no sin resistencia: están en curso más de 1.500 conflictos agrarios, según datos oficiales, concentrados en el norte del país, donde la minería, los monocultivos y los megaproyectos avanzan de forma vertiginosa. Esta expansión de las empresas transnacionales sobre territorio guatemalteco no sería posible sin el apoyo de las instituciones financieras internacionales.

Los pueblos indígenas son particularmente activos en la disputa por la tierra. Alrededor de 500.000 personas le han dicho que no a la minería y están movilizadas para exigirle al Estado el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que le ordena consultar a la población nativa previamente a la concreción de proyectos que los afecten (ver recuadro). Pero las autoridades siguen haciendo caso omiso de esta obligación al otorgar licencias a empresas mineras, ahora, incluso, de explotación.

Sólo uno de estos proyectos, la Mina Marlin, utiliza 577.000 metros cúbicos de agua por año, o sea 250.000 litros por hora. Una familia campesina promedio usa 30 litros diarios. El cultivo de la caña necesaria para producir 12 kilogramos de azúcar requiere 7.000 litros de agua. Es decir que lo que está en disputa es la vida.

La propia Glamis Gold Corporation proyecta obtener en los próximos 11 años una renta neta de USD 1.000 millones, por lo que el Estado recibiría USD 273 millones. En contrapartida, el pueblo guatemalteco deberá pagarle al Banco Mundial alrededor de USD 228 millones en concepto de capital e intereses por préstamos para implementar la reestructuración territorial que facilita la inversión minera. Es decir que Guatemala pierde tierras útiles, naturaleza y seguridad y soberanía alimentaria al tiempo que subsidia la ganancia de empresas extranjeras. Se trata de un mal negocio para el país, en el cual el Estado se ha ubicado en el bando de estas compañías.

Corresponderá a la resistencia social y popular, revertir esta situación de contradesarrollo nacional. ■

## Golpe de Estado, golpe contra las mujeres



Al imponer el golpe de Estado del 28 de junio de 2009, poderosos grupos económicos y las Fuerzas Armadas de Honduras infligieron un corte radical a un proceso de democratización que llevaba 30 años. La ruptura institucional revirtió totalmente los modestos avances alcanzados en materia de libertad de expresión, especialmente los alcanzados por las mujeres, y en el periodo posterior se aprobaron leyes que socavaron logros de larga data sobre equidad de género. Mientras, la violencia contra las mujeres y el femicidio se ven alentados por la impunidad reinante y la pasividad de las autoridades.

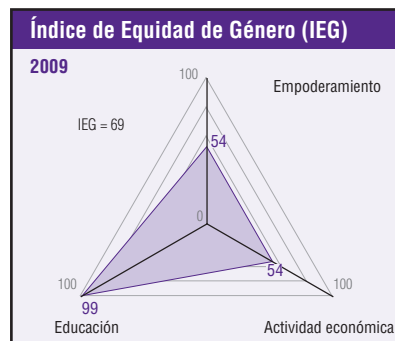
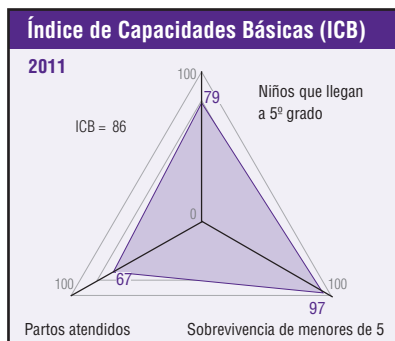
Centro de Estudios de la Mujer-Honduras  
Mercedes Elena Flores  
Cristina Urbina

Las organizaciones femininas y feministas de Honduras se han dedicado en las últimas tres décadas a formular demandas, desde una perspectiva de género, en defensa de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) y de su ejercicio pleno, a fin de que se les confiera en el país la misma importancia que a los derechos civiles y políticos. Estas acciones fueron fundamentales en conquistas como la creación del Instituto Nacional de la Mujer y la promulgación de las leyes de Igualdad de Oportunidades para la Mujer y contra la Violencia Doméstica. Del mismo modo, la participación de mujeres de todo el país en la elaboración del primer y el segundo Plan de Igualdad de Oportunidades permitió la inclusión de ejes y lineamientos políticos necesarios para la defensa de sus derechos y del principio de equidad.

Junto con otras organizaciones de la sociedad civil hondureña, también han desempeñado una labor de creciente intensidad en la defensa y protección de estos derechos, en especial denunciando de forma expedita casos de incumplimiento ante organismos de la ONU y desarrollando nuevas interpretaciones de la normativa internacional para fortalecer la seguridad jurídica de las víctimas.

Dos meses después del golpe de Estado de junio de 2009, activistas de seis países de América reunidas en el denominado Observatorio Feminista constataron en Tegucigalpa la "participación masiva de las mujeres en movilizaciones" contra el gobierno de facto, en las que muchas participantes resultaron "abusadas sexualmente" por miembros del ejército<sup>1</sup>. El Observatorio indicó que numerosas manifestantes fueron "golpeadas con toletes en diversas partes del cuerpo, especialmente en bustos y glúteos" y "agredidas verbalmente" con insultos como "putas, vayan a su casa".

En algunos casos, las frecuentes intimidaciones llevaron a mujeres a alejarse de sus familias "para proteger a sus hijos y evitar allanamientos en sus casas", sobre todo en los departamentos de Tegucigalpa y San Pedro Sula. Al mismo tiempo, se registró un "recrudescimiento del femicidio", al constatar, sólo en el mes



de julio siguiente al golpe de Estado, el asesinato de 51 mujeres, cuando la ya grave estadística histórica marcaba un promedio de uno por día<sup>2</sup>.

La situación persistió más allá de las cuestionadas elecciones del 29 de noviembre, que sentaron en el sillón presidencial a Porfirio Lobo Sosa. La coalición de organizaciones Feministas en Resistencia aseguró el 16 de mayo de 2010 que "ha recrudescido la violencia en contra del goce pleno de los derechos"<sup>3</sup>. Un año después del golpe de Estado, el Centro de Estudios de la Mujer - Honduras (CEM-H) ratificó la persistencia de los abusos y contabilizó siete asesinatos de mujeres movilizadas contra la dictadura<sup>4</sup>.

### El rostro femenino de la pobreza

Las mujeres constituyen 51,7% de los 7.869.089 habitantes de Honduras y 41% de su población económicamente activa, además de concentrar 91,1% del trabajo doméstico en las familias. Por distintos motivos, es menor el desempleo abierto femenino (3,7%) que el masculino (4%)<sup>5</sup>. La desocupación se concentra entre los más jóvenes: 52,6% de los 101.296 desempleados del país son menores de 24 años<sup>6</sup>.

Las crisis económicas que se han sucedido desde finales del siglo XX obligaron a miles de hombres y mujeres a migrar dentro del país o al extranjero en busca de mejores condiciones de vida y de dinero para enviar a sus familias en sus lugares de origen<sup>7</sup>. Como consecuencia de este fenómeno, sumado a la desintegración de las familias y de la violencia doméstica e intrafamiliar, cuatro de cada diez hogares hondureños son encabezados por una mujer, y 40% de esos hogares sufren pobreza extrema, en contraste con 35% de los que tienen jefatura masculina<sup>8</sup>.

Antes del golpe de Estado, Honduras pasaba por un lento proceso de reducción de la pobreza, la cual afectaba en 2005 a 63,7% de los hogares y en mayo de 2009, a 58,8%. Las mujeres de entre 20 y 59 años corren más riesgo de ser pobres, en especial las de áreas rurales, donde sufren tal condición 68,5% de ellas. Para cumplir el Objetivo de Desarrollo de las Naciones Unidas para el Milenio en 2015, el plazo indicado, la pobreza en Honduras debería reducirse 3,6 puntos porcentuales anuales y la pobreza extrema, 1,6 puntos.

La economía hondureña se sustenta en buena medida por las remesas enviadas por los emigrantes a sus familias, que representan 21% del PIB, superando los ingresos por exportaciones, maquilas y turismo. Son, asimismo, la principal fuente de sustento para muchos hogares.

1 Observatorio Feminista, *Semana de los Derechos Humanos de las Mujeres en Honduras*, comunicado de prensa, (Tegucigalpa: 20 de agosto de 2009).

2 Observatorio Feminista, op cit.

3 Feministas en resistencia, *Ante el agravamiento de la represión en Honduras*, (16 de mayo de 2010).

4 CEM-H, *Pronunciamento público: A un año del golpe de Estado las mujeres seguimos resistiendo*, (Tegucigalpa: 28 de junio de 2010).

5 Programa de Cooperación Internacional de la Junta de Andalucía, *Programa Operativo País Prioritario Honduras 2010-2011*, (Tegucigalpa: 2010).

6 Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples. EPHPM, INE, (Mayo 2009).

7 El promedio de remesas familiares es de 313.50 dólares mensuales, una reducción de 1.0 puntos porcentuales respecto de igual mes de 2009, (Informe del Banco Central de Honduras, agosto 2010).

8 Programa de Cooperación Internacional de la Junta de Andalucía, op cit.

Noventa por ciento de las remesas familiares proceden de Estados Unidos, país al que siguen España, Italia y El Salvador. El monto promedio mensual que reciben las familias es de 313,50 dólares (véase nota sobre remesas)<sup>9</sup>. Los principales receptores son las madres y padres de familia (44,7%), e hijos e hijas (22,1%). Gran parte de ese dinero es destinado a la atención de necesidades básicas, como alimentos, educación, vivienda y salud.

### Discriminación laboral

El mercado de trabajo femenino se caracteriza por el carácter temporal de los empleos y el bajo ingreso, sin que exista una política de Estado efectiva orientada a la erradicación de la discriminación laboral hacia las mujeres.

En las maquilas (zonas francas de procesamiento de exportaciones), las mujeres trabajan en condiciones precarias y de gran explotación. La mayoría de los empleados son mujeres jóvenes, de 17 a 25 años de edad. En los últimos tres años, las maquilas han sufrido sistemáticas reducciones de personal. La crisis financiera internacional iniciada en 2008 impactó en los establecimientos textiles y de vestimenta del sector, cuyas exportaciones se redujeron 10%.

El parlamento también aprobó la creación de “regiones especiales de desarrollo” o “ciudades modelo”, que, de hecho, constituyen una continuidad profundizada de los paraísos fiscales, donde la fuerza laboral femenina será depredada, tal como sucede en la maquila<sup>10</sup>.

Las mujeres constituyen el grueso del sector laboral informal, en el que se ven privadas de todo beneficio social. Su presencia es también abrumadoramente mayoritaria en sectores como los servicios sociales, personales y el doméstico. En general, estos trabajos insumen más de las ocho horas de trabajo reglamentarias, y son frecuentes en ellos los riesgos de seguridad y de salud, los bajos salarios y la contratación temporal. En contraste, el mercado laboral masculino cuenta con empleos más seguros y mejor remunerados.

La aprobación el 4 de noviembre de 2010 de la Ley de Empleo Temporal, promovida para desalentar el informalismo en los trabajos por hora o por jornal, tuvo como consecuencia un recrudecimiento de los problemas laborales de las mujeres y un retroceso en derechos conquistados, como servicios sociales y las licencias pre y post parto.

Las ocupaciones por cuenta propia les dan a las mujeres la ventaja de la independencia económica, pero las privan del derecho a la protección social y les deparan ingresos muy bajos. Por otra parte, cuando el emprendimiento cuentapropista es familiar, ellas suelen no ser remuneradas por su trabajo. Las mujeres pasaron de representar 50,4% del empleo del sector en 1990 a 51,5% en 2008.

La desigualdad social y de género se debe a la imposición del modelo económico neoliberal, a la

cultura patriarcal, a la manipulación e injerencia en los medios de comunicación, a la corrupción en todos los niveles y a la pérdida de la identidad atribuible a los procesos de aculturización y a las violaciones de los derechos humanos.

### Educación, violencia y salud en rojo

De los mayores de 15 años, 15,6% son analfabetas, 15,8% de los hombres y 15,5% de las mujeres. La situación de la enseñanza ha mejorado en los últimos años, si bien persisten enormes dificultades como los elevados gastos para transporte, uniformes y útiles escolares. Las mujeres pasan en promedio 7,1 años en el sistema educativo, frente a los 6,8 años de los hombres. Mientras, la tasa de repitencia de ellas es de 8,8% y la de ellos 12,3%.

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia ha registrado en los últimos periodos un promedio de 20.000 denuncias anuales de violencia doméstica. Las mujeres de 19 a 30 años de edad son la mayor parte de las víctimas (41,5%). Las agresiones están presentes en todos los estratos sociales. Los patrones culturales que le asignan a estos casos de violencia el carácter de “problemas internos de pareja” dificultan las denuncias.

En los meses siguientes al golpe de Estado, la creciente violencia en la represión de las manifestaciones sociales opositoras dio origen a una sensación de indefensión y a la falta de credibilidad y de confianza en la policía y en el Poder Judicial. Como consecuencia, disminuyeron las denuncias por agresiones de género, a pesar de que en los últimos meses hubo una grave escalada, con más de 20 mujeres victimizadas diarias en todo el país.

El fenómeno del femicidio (ver nota aparte) viene en aumento en Honduras. Entre 2003 y 2010 lo sufrieron 1.464 víctimas. Las mujeres de entre 15 y 29 años representan 44% de las asesinadas. Solo en 2010 se registraron más de 300 casos, de los cuales en apenas 22 hubo condena judicial (7,3%)<sup>11</sup>. De un total de 944 muertes intencionales de mujeres entre 2008 a 2010, la Justicia ha dictado únicamente 61 sentencias (6,4%)<sup>12</sup>. El cuerpo de las mujeres se ha convertido en un objeto sobre el cual hombres violentos demuestran su poder y ejercen venganza amparados en la impunidad, sin que se apliquen medidas de seguridad y de justicia por parte del Gobierno.

Luego del golpe de Estado, organizaciones y corrientes fundamentalistas con apoyo gubernamental alentaron grandes retrocesos en los derechos de las mujeres, en especial de los sexuales y reproductivos. Las altas tasas de morbilidad femenina dejan en evidencia las carencias de los servicios de salud a cargo de atender sus ciclos reproductivos y su sexualidad. La tasa de mortalidad materna asciende a 110 por cada 100.000 niños nacidos vivos, según datos de UNICEF recopilados por la CEPAL<sup>13</sup>. Según estas estadísticas, apenas 66,9% de los partos fueron atendidos en 2006

por personal sanitario especializado. La situación merece urgente atención en un país donde 38% de las adolescentes de 19 años ya eran madres en 2001.

### El acceso a los recursos

La desigualdad en el acceso a la tenencia de la tierra y a los ingresos que ésta genera es una evidencia más de discriminación contra la mujer hondureña, que carece de reconocimiento a su propiedad y, en consecuencia, al crédito para convertirla en productiva.

En 2010 hubo algunos avances en la titulación de propiedades de haciendas. Entre febrero y agosto las autoridades emitieron 1.487 títulos de propiedad independiente, de los cuales apenas menos de un tercio (482) correspondieron a campesinas. Al mismo tiempo, mujeres recibieron 150 títulos de propiedad agraria (28.40%), mientras los hombres recibieron 528 (71.60%).

Como carecen de acceso y control de los recursos productivos, la mayoría de las mujeres no son contempladas al solicitar crédito. El financiamiento requiere de trámites muy complejos, con rendición de garantía exclusiva (tierra, ganado, vivienda y empleo estable, entre otras) o la presentación de avales, como las del esposo o concubino.

Dificultades similares se presentan en la propiedad de la vivienda. Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), el área urbana presentaba en 2004 el mayor porcentaje de viviendas alquiladas (86.2%)<sup>14</sup>. Las migraciones del campo a la ciudad provocaron un crecimiento explosivo de las construcciones deficientes en San Pedro Sula y Tegucigalpa. La población que vive en asentamientos precarios de estas dos ciudades pasó de 900.000 en 1990 a 1.283.843 en 2010, según el Instituto Nacional de Estadística.

Por lo general, las viviendas no reúnen condiciones mínimas y constituyen un peligro para las familias, por el tipo de materiales que utilizan y la incidencia de los fenómenos climatológicos que propician deslizamientos, inundaciones y destrucción de las construcciones. La tasa de hacinamiento es de 19,6 para el quintil de menores ingresos y se va reduciendo significativamente hasta llegar a 1,5 en el quintil superior. Es frecuente la falta de acceso al agua potable y saneamiento en barrios y colonias de la periferia de las ciudades. Allí, la población se abastece por medio de carros cisterna que no ofrecen garantía de salubridad y que cobran el agua a precios que les impiden a las familias adquirir la cantidad suficiente para mantener la salud y la higiene de sus miembros.

El reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en las políticas públicas en Honduras deja mucho que desear. En algunos casos estancados, en otros en franco retroceso, la lucha por su afianzamiento es hoy un reto para el movimiento feminista. ■

9 Informe del Banco Central de Honduras (agosto, 2010)

10 CEM-H, *Día de la Mujer Hondureña: Más que una celebración exigimos una patria libre*, comunicado de prensa, (Tegucigalpa: 25 de enero de 2011).

11 CEM-H, op.cit.

12 Fuente: Estadísticas de las Unidades de Delitos contra la Vida de las Mujeres, de la Fiscalía Especial de la Mujer, (2010).

13 Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de CEPAL, en <websie.eclac.cl>.

14 Objetivos de Desarrollo del Milenio (Honduras: 2010) Tercer informe de país.

## La senda del desarrollo no sustentable



Los avances logrados en el país en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible están en peligro. El Gobierno insiste en pasar por encima acuerdos y marcos legales para seguir adelante con la instalación de megaproyectos hidroeléctricos y viales que no sólo comprometen al medio ambiente y desplazan miles de personas de sus tierras sino que, además, revelan políticas de Estado irresponsables y totalmente ajenas a un enfoque integral de derechos humanos. México, pese a las protestas de la población y las organizaciones de la sociedad civil, parece haberse internado por una senda de desarrollo que dista de ser sustentable.

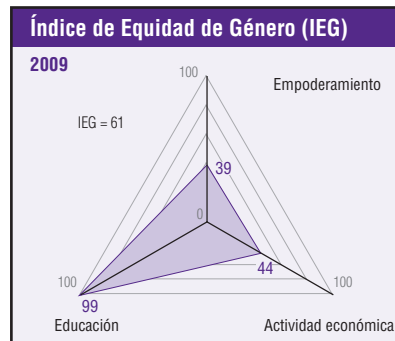
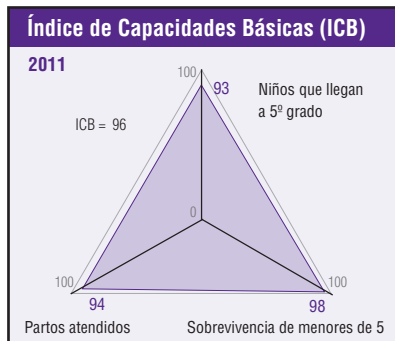
DECA Equipo Pueblo  
 Areli Sandoval Terán  
 MDEC  
 María González  
 HIC-AL  
 Silvia Emanuelli  
 Adhiere: Espacio DESC

México, como muchos otros países, suscribió la Agenda 21 producto de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992; entre otros principios, reivindicó que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, que tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza y que la protección del medio ambiente debería constituir parte integrante del proceso de desarrollo.

La solidez y el equilibrio entre los factores ambiental, económico y social, pilares del desarrollo sustentable de un país, debería expresarse en el diseño y la ejecución de políticas, programas y proyectos congruentes, que garantizaran la vida y el bienestar de las generaciones presentes y futuras. No obstante, el Estado mexicano impulsa proyectos que contravienen no solo la Agenda 21, sino sus obligaciones jurídicas derivadas del derecho internacional sobre derecho a un medio ambiente sano, derecho al desarrollo y otros derechos humanos relacionados, así como la propia Constitución mexicana y la normatividad ambiental<sup>1</sup>.

### El caso de la presa El Zapotillo

Entre los muchos casos que en la actualidad están siendo denunciados por comunidades y organizaciones civiles y sociales de nuestro país, destaca el Proyecto de la presa El Zapotillo en la región de los Altos de Jalisco, impulsado por el gobierno federal a través de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), y los gobiernos del estado de Jalisco y Guanajuato, bajo el argumento de que beneficiará al desarrollo local y regional al abastecer de agua potable a la ciudad de León, Guanajuato, a 10 municipios de los Altos de Jalisco y a la ciudad de Guadalajara.



Pero en toda estrategia y proyecto acorde con el derecho al desarrollo, los fines no pueden justificar a los medios. El Zapotillo implicará la construcción de una cortina de gravedad de 105 metros de concreto que almacenará 911 millones de metros cúbicos de agua; un área de embalse de 4.500 hectáreas, un acueducto de 145 kilómetros, a un costo total estimado de 8.010 millones de pesos mexicanos (aprox. 546.128.230 USD), con una vida útil de tan sólo 25 años. En consecuencia, se destruirá el cauce natural del río Verde, se inundarán tres comunidades que datan del siglo VI (Temacapulín, Acasico y Palmarejo) donde viven aproximadamente 700 personas, pero que con sus migrantes, “hijos ausentes”, suman alrededor de 3.000. Un alto porcentaje de la población se compone de mujeres y adultos mayores, que ya viven bajo la amenaza del desalojo y la desaparición de la cultura y la historia ancestral de sus comunidades.

Desde el 2005, cuando fue anunciado el proyecto de la presa, las comunidades han expresado su rechazo y han llevado a cabo un proceso organizativo de reivindicación pacífica de sus derechos humanos. A lo largo de estos años de resistencia, han padecido hostigamiento y amenazas por oponerse al proyecto, por demandar su cancelación, por exigir la suspensión de todas las obras y actos que puedan afectar de manera irreparable sus derechos fundamentales, y por solicitar la realización de una evaluación, a través de expertos independientes aceptados por las comunidades, del impacto social, cultural y ambiental del proyecto. El proyecto también ha impactado de otras formas su vida, incluso en términos de salud psicosocial debido a la presión ejercida por las autoridades y la amenaza de la desaparición de sus hogares.

Adicional al impacto comunitario, la presa El Zapotillo dañará gravemente el corredor biológico del río

Verde, desaparecerá las zonas de cultivo por inundación y aumento de la salinización de la tierra, y afectará zonas de gran riqueza natural de flora y fauna, lo que terminará afectando a alrededor de 5.000 personas de manera directa y a un número mucho mayor de manera indirecta, ya que también impactará en la sobreexplotación y contaminación de la Cuenca Lerma, Chapala, Santiago, Pacífico, agravando los conflictos sociales y las disputas por el agua que actualmente se viven en la región.

Como en otros megaproyectos de infraestructura hidráulica en México, las autoridades federales y estatales han violado los derechos a la información, a la participación y a la consulta de las comunidades afectadas y han omitido realizar una evaluación sobre los impactos sociales que implican violaciones al derecho al medio ambiente sano, a la vivienda adecuada, a la alimentación, al agua, a la salud, a la tierra, a la libre determinación, al trabajo, entre otros derechos económicos, sociales y culturales.

A pesar de que los habitantes de Temacapulín han ganado varios recursos legales para impedir la construcción de esta presa, las autoridades no han acatado los fallos judiciales. Frente a la continuación de los avances de la obra, la comunidad se organizó en marzo pasado para detenerla, y esta acción logró que después de más de 6 años, a partir del 1º de abril de 2011, se iniciara un proceso de diálogo entre la Secretaría de Gobernación Federal, la Comisión Nacional del Agua y el Comité Salvemos Temacapulín, Acasico y Palmarejo<sup>2</sup>. Sin embargo, dos meses después, en la llamada mesa resolutoria efectuada en junio de 2010, las autoridades confirmaron que continuarán con la presa para concluirla en 2012 y descalificaron a los

1 México ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) desde 1981, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) en 1996. Asimismo, el Art. 4 constitucional consagra desde 1999 el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

2 Más información de este caso disponible en: <noalpresaelzapotillo.wordpress.com>.



opositores como minoría, quienes ante el agotamiento de los recursos nacionales, recurrirán a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

### El impacto de las megarepresas

Desde hace más de una década, la Comisión Mundial de Represas<sup>3</sup> señaló los graves impactos medioambientales y sociales que las grandes represas han provocado alrededor del mundo. En el caso concreto de nuestro país, otro megaproyecto hidroeléctrico, el de la presa “La Parota”, ha sido objeto de atención y recomendaciones al Estado mexicano por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); de tres Relatores Especiales de ONU con mandatos en materia del derecho a la vivienda, el derecho a la alimentación y los derechos de los pueblos indígenas; así como del Tribunal Latinoamericano del Agua.

La Parota se pretende construir sobre el río Papagayo en el estado de Guerrero, y entre sus mayores impactos ambientales y sociales, se encontraría la inundación de 17.000 hectáreas de tierras de cultivo, carreteras, puentes y comunidades completas, con el consecuente desplazamiento de 25.000 personas, y la afectación de más de 75.000 río abajo. La falta de información y consulta oportuna a las comunidades que serían afectadas, así como los potenciales impactos que tendría en el medio ambiente, en el desarrollo y en los derechos humanos de miles de personas es, como en el caso de “El Zapotillo”, una constante.

No obstante las recomendaciones internacionales emitidas, y la larga y ardua lucha social y legal desplegada por las comunidades opositoras junto con organizaciones aliadas, el gobierno federal a cargo de Felipe Calderón no pretende revisar ni modificar su política, inmersa en un modelo de desarrollo que depreda el medio ambiente y acrecienta la injusticia social. El proyecto “La Parota” aún no ha sido cancelado. En abril de 2011, las comunidades opositoras obtuvieron el quinto juicio a su favor, al ser anulada una asamblea agraria de 2010 por medio de la cual el gobierno federal intentaba obtener la anuencia para la expropiación de las tierras sobre las cuales pretende construir la presa y así imponer el megaproyecto de manera ilegal. A partir de mayo, diversas organizaciones y redes impulsamos una campaña para instar al recientemente electo gobernador de Guerrero a comprometerse con las comunidades y a gestionar ante el gobierno federal la cancelación definitiva de dicho proyecto hidroeléctrico<sup>4</sup>.

### Desarrollo no sustentable en México, DF

Por otra parte, las políticas y proyectos que desafían el desarrollo sustentable en México no se dan solamente en contextos rurales. La enorme presión que las ciudades ejercen sobre los recursos naturales por

las grandes concentraciones de población, así como por las decisiones de política pública que se toman a nivel local carentes de un enfoque integral de derechos humanos, resulta cada vez más grave y peligrosa para las generaciones presentes y futuras. Una de las situaciones que más preocupan y ocupan actualmente a organizaciones civiles y sociales mexicanas, es la del modelo de desarrollo impulsado por el actual Gobierno del Distrito Federal (GDF) en la ciudad de México, capital del país en muchos sentidos contradictorio con lo avanzado en derechos humanos.

En 14 años de gobiernos de izquierda y participación ciudadana, mucho se ha ampliado el reconocimiento y garantía de derechos humanos en el Distrito Federal (D.F.), única de 32 entidades federativas en el país que cuenta con un Diagnóstico y un Programa de Derechos Humanos (PDHDF), elaborados participativamente entre 2007 y 2009 bajo el impulso de la Oficina en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y que contempla sendos capítulos en materia del derecho a un medio ambiente sano, derecho al agua, derecho a la salud, a la vivienda, entre otros<sup>5</sup>.

Es la única entidad que cuenta desde 2010 con un Mecanismo de Seguimiento y Evaluación de carácter intersectorial, desde el cual diversos sectores, incluida la sociedad civil nos hemos organizado para la vigilancia del cumplimiento del PDHDF. También es la única entidad con una Ley del PDHDF, aprobada y promulgada en febrero y mayo de 2011, respectivamente, la cual establece, entre otras cuestiones, la obligatoriedad para los entes públicos de la ciudad de aplicar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Asimismo, se destaca por la elaboración participativa de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad—a iniciativa de organizaciones urbano populares<sup>6</sup>— que incluye la visión de ciudad sostenible, habitable, saludable, y una serie de compromisos que fueron suscritos en julio de 2010 por los órganos políticos ejecutivo, legislativo y judicial a nivel local<sup>7</sup>.

En la Cumbre Mundial de Líderes Locales y Regionales del año pasado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, expuso a los alcaldes de otros países sus programas de seguridad, protección civil, movilidad no motorizada, ciudadanía y medio ambiente, así como proyectos inmobiliarios y desarrollos urbanos construidos o en vías de edificación como parte de los avances “en los siete ejes de acción de la agenda ambiental: suelo de conservación, habitabilidad y espacio público, agua, movilidad, calidad del aire, manejo de residuos y cambio climático... una agenda de trabajo que reflejara que la prioridad ambiental demanda el inicio de cambios que permitan recuperar la sustentabilidad del desarrollo de la ciudad<sup>8</sup>.”

Pero en esta “ciudad de vanguardia”, cuyo Jefe de Gobierno fue reconocido como “Alcalde del Mundo 2010” por la Fundación *City Mayors* por su compromiso con los derechos humanos y por asumir

su responsabilidad sobre el cambio climático<sup>9</sup>, las contradicciones se están exacerbando. Al grito de: “Marcelo, entiende, la ciudad no se vende”<sup>10</sup>, alrededor de 3.500 personas marcharon en febrero de 2011 en oposición a diversos megaproyectos que significan, entre otras cuestiones, la destrucción de árboles y áreas verdes que dañarán irreparablemente los pulmones de la ciudad, la destrucción de suelo de alto valor ambiental por construcción de obras en zonas de conservación, y grave impacto en zonas de recarga del acuífero, no obstante la crisis hídrica que vivimos. Una de estas obras es el Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur Poniente de la ciudad de México (Supervía Poniente), que el 20 de enero de 2011 fue objeto de la Recomendación 01/2011 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), remitida al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a las Jefaturas Delegacionales de Magdalena Contreras y Álvaro Obregón por las violaciones a los derechos humanos cometidas por la construcción de la obra.

La CDHDF documentó violaciones a los derechos a la seguridad jurídica, a la información y a la participación ciudadana, y en relación con dichas violaciones, la afectación a los derechos a un medio ambiente sano, al agua y a una vivienda adecuada de vecinos y vecinas de dichas delegaciones. El Ombudsman capitalino recomendó al Jefe de Gobierno ordenar la suspensión de la construcción de la Supervía Poniente, hasta que se realice una consulta pública que garantice una participación amplia y plural, en la cual se consideren las preocupaciones, opiniones y propuestas de las personas afectadas por esta obra. Asimismo, la Recomendación enfatiza la necesidad de que el gobierno valore distintas alternativas de movilidad sustentable en el sur-poniente de la ciudad y que modifique el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo en armonía con la Ley Ambiental del Distrito Federal en materia de obligatoriedad de la consulta pública en las evaluaciones de Manifestaciones de Impacto Ambiental<sup>11</sup>. La demanda de habitantes y organizaciones va más allá: la cancelación de la obra.

Las organizaciones civiles y sociales estamos demandando al GDF absoluta congruencia con los compromisos asumidos en el PDHDF, su Ley respectiva, la Carta de la ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, así como la cancelación de toda medida legislativa o de política pública regresiva en materia de derechos humanos, pues con la imposición de este tipo de proyectos y medidas regresivas, las autoridades en la ciudad no solo nos están poniendo en riesgo ambiental y social; también están desmantelando los avances democráticos que juntos habíamos construido, y debilitando los canales institucionales de interlocución, diálogo, debate y propuesta.

En conclusión, afirmamos que este tipo de megaproyectos de desarrollo que tanto autoridades federales como locales están impulsando a lo largo y ancho del país, revelan políticas de Estado irresponsables, no basadas en un enfoque integral de derechos humanos, que nos están conduciendo por una peligrosa senda de desarrollo no sustentable. ■

3 Establecida por el Banco Mundial y la Unión Mundial para la Naturaleza en 1998 ante la creciente oposición a las grandes represas. Más información en: <[www.internationalrivers.org/files/wcdguide-s.pdf](http://www.internationalrivers.org/files/wcdguide-s.pdf)>.

4 Entre las organizaciones firmantes de la campaña se encuentran: Espacio DESC, Centro de Derechos Humanos “Tlachinollan”, Fundar, Serapaz, WITNESS, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, entre otras. Más información en: “Organizaciones refuerzan llamado a Gobernador de Guerrero para un No a la Parota”, <[www.tlachinollan.org/Noalaparota](http://www.tlachinollan.org/Noalaparota)>.

5 Más información en: <[www.derechoshumanosdf.org.mx](http://www.derechoshumanosdf.org.mx)>.

6 El Espacio DESC también integró el Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

7 Más información en: <[derechoalaciudaddf.blogspot.com](http://derechoalaciudaddf.blogspot.com)>.

8 Ver: <[ciudaddevanguardia.com/medio-ambiente](http://ciudaddevanguardia.com/medio-ambiente)>.

9 Ver: <[www.milenio.com/note/594726](http://www.milenio.com/note/594726)>.

10 Ver: <[www.eluniversal.com.mx/notas/747578.html](http://www.eluniversal.com.mx/notas/747578.html)>.

11 Más información en: <[www.cdhdff.org.mx/index.php/boletines/999-boletin-212011](http://www.cdhdff.org.mx/index.php/boletines/999-boletin-212011)>.

## Transformar el sistema tributario



El país enfrenta una grave carencia de recursos. Una manera de mejorar esto es una profunda reforma del sistema tributario, que permita al Estado recaudar fondos de manera más justa y eficiente. Para esto es fundamental reevaluar el actual sistema de exoneraciones y exenciones, así como también los mecanismos de devolución del IVA. La educación es uno de los sectores que más claramente se beneficiarían de esta reforma, que volvería posible la asignación del 7% del PIB en el sistema de escuelas públicas.

**Coordinadora Civil**  
Dr. Adolfo José Acevedo Vogl

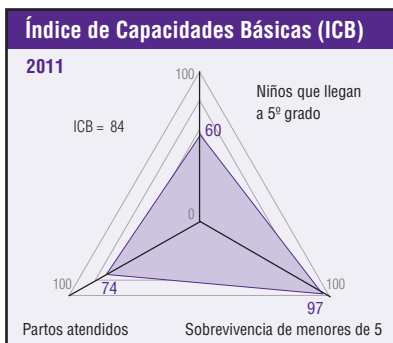
El país necesita un volumen mucho mayor de recursos para implementar políticas públicas que promuevan el desarrollo con equidad; por ello, se vuelve necesaria una transformación del sistema tributario. Esto es necesario, también, para contrarrestar la tendencia al descenso de la cooperación externa, en términos absolutos y como porcentaje del PIB.

Para que el Estado cuente con el financiamiento necesario para sostener niveles adecuados de inversión en capital humano, infraestructura básica y protección social, y para que se logren los efectos esperados en materia de equidad es fundamental que la estructura de financiamiento de este gasto descansa con mayor fortaleza relativa sobre los estratos de mayores ingresos de la sociedad, en lugar de que lo haga sobre los estratos medios y bajos.

### La propuesta de Coordinadora Civil

La propuesta se sustenta en tres principios fundamentales:

- *El principio de generalidad de los tributos.* Para poder financiar la ampliación del gasto de inversión en capital humano, infraestructura básica y protección social será preciso expandir al máximo la base gravable del sistema. Esto significa que, en principio, todos los residentes del país que estén en capacidad económica de hacerlo, deben contribuir al financiamiento de los servicios que presta el Estado. También los no residentes que obtengan rentas del país tienen la obligación de hacerlo. Lo anterior implicaría una profunda revisión del extenso y generoso sistema de exenciones y exoneraciones que sacan del alcance del sistema tributario a sectores enteros de la economía, generalmente los más dinámicos y redituables.
- *El principio de equidad vertical.* Las personas con mayor capacidad contributiva deben hacer un aporte relativo mayor que las personas de menores recursos. Esto implicaría revisar el tratamiento preferencial que reciben las rentas o ingresos del capital, las cuales se encuentran



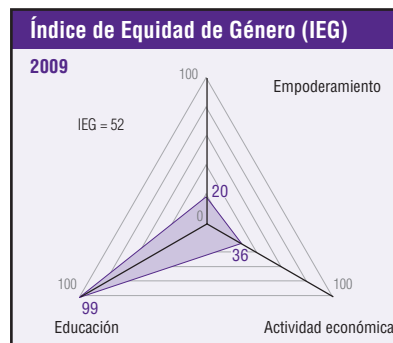
altamente concentradas en los estratos de mayores ingresos de la población.

- *El principio de equidad horizontal.* Las personas con una capacidad económica similar deben ser tratadas de manera similar por el sistema tributario: se considera injusto que, si dos personas tienen la misma capacidad contributiva, tributen de manera diferente (uno más que el otro, o uno menos que el otro) o que uno sea gravado, y el otro no.

Para materializar estos principios, se propone una transformación profunda de los dos pilares básicos del sistema tributario, el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado.

En el caso del primero, la propuesta apunta a que el sistema de imposición sobre la renta sea modificado del actual sistema sustentado en un tratamiento separado y preferencial a las rentas pasivas del capital (el cual resulta altamente discriminatorio de las rentas salariales, que son las únicas que quedan sometidas a la escala de tasas marginales progresivas) a un sistema de imposición de carácter global; y también desde el criterio jurisdiccional territorial al principio jurisdiccional de renta mundial.

Adoptar un sistema de imposición global sobre la renta significa que, en principio, cada contribuyente debería integrar o sumar en su base imponible la totalidad de sus fuentes de renta, independientemente del origen de éstas. La adopción de un principio jurisdiccional de renta mundial significa que los contribuyentes residentes deben integrar a su base imponible todas sus fuentes de renta, ya sean obtenidas en el territorio o en el exterior. Esto



permitirá que la tributación sobre la renta aplique plenamente el principio de capacidad contributiva, lo cual no solo tendría un rendimiento recaudatorio mucho mayor que la que se obtiene bajo el actual sistema, incrementando con ello la capacidad redistributiva de este impuesto, sino que permitiría lograr una mayor equidad, tanto horizontal como vertical.

En caso de las rentas de no residentes, el tratamiento se correspondería con la tendencia internacional de utilizar el fundamento en el principio del beneficio para justificar la imposición en la fuente de los no residentes y el principio de capacidad contributiva de la tributación en la residencia. Se trata de distribuir el poder tributario entre ambos principios, como subyace en el contexto de los Convenios para Evitar la Doble Imposición Internacional.

En cuanto a la modernización en el diseño del Impuesto a la Renta se propone incorporar normas que estén acordes con la apertura financiera y comercial operada durante la década pasada, tales como regulaciones sobre precios de transferencia entre partes relacionadas, capitalización delgada y transacciones con paraísos fiscales.

### Exoneraciones y exenciones<sup>1</sup>

Un punto central de la propuesta es la ampliación de la base gravable del impuesto, a través de la revisión del exagerado y oneroso sistema de exenciones y exoneraciones. Estos regímenes preferen-

<sup>1</sup> Por exoneración se entiende la dispensa total o parcial del cumplimiento de la obligación tributaria garantizada por el Poder Ejecutivo; la exención, en cambio, es otorgada por la ley.

ciales facilitan todo tipo de operaciones de evasión y elusión por parte de empresas relacionadas, integrantes de un mismo grupo económico. La existencia de empresas exoneradas de impuestos siempre permite que se traspasen utilidades hacia ellas de otras empresas del mismo grupo económico o se creen derechos a devolución de créditos fiscales de IVA por operaciones ficticias.

Este sistema tan extenso de exenciones y exoneraciones tiene otras implicaciones. Para compensar la enorme pérdida de recaudación ocasionada por estos regímenes preferenciales, la carga tributaria tiene que recaer con mayor fuerza relativa sobre el resto de sectores y agentes económicos que no reciben estos beneficios. Paradójicamente, dado que los sectores y agentes económicos beneficiarios de estos regímenes excepcionales suelen ser los más dinámicos y redituables, la presión tributaria recaerá con mayor fuerza relativa sobre los sectores menos dinámicos y menos capacitados para soportarla, o sobre aquellos que no puedan evadirla.

Se propone asimismo un régimen simplificado y preferencial del Impuesto a la Renta para las pequeñas empresas, cuya participación en el pago del mismo actualmente es superior a la que le correspondería por su volumen de ingresos. Esto permitiría a la administración tributaria concentrar sus esfuerzos de fiscalización y control en los grandes contribuyentes, y volvería al sistema más equitativo, al reducir el sesgo en contra de las pequeñas y medianas empresas.

En el caso del IVA, la propuesta apunta también a ampliar la base gravable, revisando las exenciones que benefician a los sectores que concentran más del 60% del consumo y manteniendo aquellas que afectan los bienes básicos y tienen por tanto mayor incidencia sobre el consumo de los hogares de menores ingresos. Asimismo, la Sociedad Civil propone limitar las devoluciones a los exportadores

## EL DETERIORO EDUCATIVO

Una encuesta divulgada en mayo y realizada por la consultora M&R muestra un panorama desalentador para la educación en Nicaragua. Los encuestados, en su gran mayoría, perciben al sistema educativo como arrojado a un estado de grave deterioro en el que el acceso a los servicios básicos se ve severamente comprometido, y a esto se suma la constatación de que los maestros perciben salarios muy por debajo del salario promedio nacional. La calidad de la enseñanza ofrecida también es percibida como muy pobre y de escasa pertinencia.\*

El 78,9% de los encuestados, de hecho, opina que el estado de la infraestructura escolar es malo o pésimo, a la vez que el 70,8% califica de idéntica manera a la calidad de la educación impartida. En cuanto al salario de los docentes, el 91,8% de los encuestados juzgó de la misma manera la remuneración percibida por los maestros de las escuelas públicas primarias, mientras que el 89,4% calificó también como malo o pésimo el salario de los docentes de escuelas públicas secundarias.

Asimismo, los encuestados coinciden en que incrementar de manera significativa la inversión pública en educación básica y media (llevándola al menos al 7% del PIB) podría mejorar la situación y garantizar que sea impartida una enseñanza de mayor cobertura y calidad. El 92,8% de los encuestados opina que el Gobierno debe incrementar significativamente la asignación presupuestaria a la educación.

Asimismo, el 93,5% señaló que el país necesita establecer un gran acuerdo nacional a largo plazo que, independientemente de la orientación política del gobierno de turno, asegure que se respete y se de continuidad a cualquier política destinada a mejorar la educación.

\* Ver: <[www.ccer.org.ni/noticias?idnoticia=769](http://www.ccer.org.ni/noticias?idnoticia=769)>.

directos y a los sujetos que gozan directamente de exoneraciones.

También en cuanto a las devoluciones del IVA, es necesario señalar que el diseño técnico del actual sistema tributario puede implicar elevados costos fiscales y crear extensas oportunidades de fraude, elusión y/o evasión a través de una planificación fiscal agresiva por parte de empresas relacionadas o de la simple colusión entre funcionarios y empresarios. Peor aun si las empresas pertenecen al mismo grupo de poder que los funcionarios. En este momento coexisten diversos regímenes que determinan cuando el IVA pagado puede ser de-

vuelto, lo cual crea, además de un gigantesco costo fiscal, una enorme sobrecarga sobre la administración tributaria ante la dificultad de controlar las devoluciones y evitar el fraude en gran escala.

Además es necesario dejar en claro que los resultados efectivos que se obtengan dependerán de la capacidad de la administración tributaria de hacer cumplir lo estipulado por la ley, a través del fortalecimiento de su capacidad de control, fiscalización y cobro de los impuestos. La eficacia con la que se aplique el sistema tributario depende de la capacidad de gestión de la administración en las funciones de recaudación, fiscalización y cobro de los tributos. ■

## Minería a cielo abierto: contaminación y pobreza



La reactivación de la minería a gran escala, facilitada por una nueva legislación que elimina para los megaproyectos la obligatoriedad de estudios de impacto ambiental y de consultas a la sociedad civil, creó un clima de tensión en todo el país. Organizaciones campesinas, sindicales, ambientalistas, de derechos humanos y de otros sectores han realizado numerosas protestas ante la amenaza de devastación ambiental y contaminación masiva, así como contra los derechos ancestrales de comunidades rurales.

Centro de la Mujer Panameña (CEMP)  
Soc. Cecilia Moreno Rojas

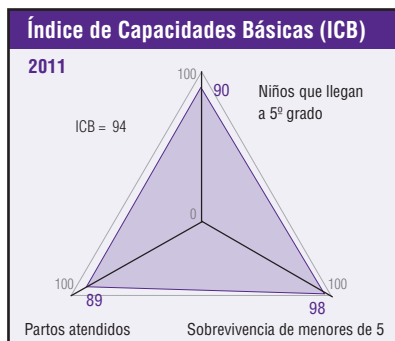
Como el territorio de Panamá, un país sin tradición minera, es de apenas 77.000 kilómetros cuadrados, todos los proyectos del sector a consideración y en desarrollo se ubican cerca de centros urbanos. La situación es bien distinta a la de Argentina, Canadá, Chile o Perú, entre otros, que cuentan con grandes extensiones deshabitadas y áreas montañosas desérticas, lo cual facilita el desarrollo de la minería a cielo abierto.

Por lo tanto, el desarrollo minero en Panamá constituye una amenaza para la seguridad humana y eleva los riesgos para sus frágiles ecosistemas, en especial los que penden sobre especies endémicas de flora y fauna y sobre la conservación de las fuentes de agua. Todos los megaproyectos mineros previstos, que abarcan 40% del territorio panameño, tendrían efectos negativos directos para la seguridad alimentaria, territorial y cultural de gran cantidad de poblaciones indígenas y campesinas.

La llegada en 2009 del empresario Ricardo Martinelli a la Presidencia permitió la reanudación de los megaproyectos mineros de cielo abierto (de extracción de minerales cercana a la superficie) suspendidos entonces, con la finalidad declarada de atraer inversiones extranjeras sin importar el método ni las consecuencias.

Actualmente existen 12 proyectos de explotación de metales (oro, cobre y molibdeno). Algunos ya se encuentran en estado de yacimiento, con reservas de metal probadas, y otros en etapa de evaluación<sup>1</sup>. Según la Dirección Nacional de Recursos Mineros del Ministerio de Comercio e Industria, se estima que las reservas de metales y minerales del país alcanzarían unos US\$ 117.955 millones.

El ministro de Comercio e Industrias, Roberto Henríquez, considera que una "minería responsable" desarrollada "utilizando la tecnología más avanzada", que atienda a las poblaciones y que aporte a los países los recursos es "factible y be-

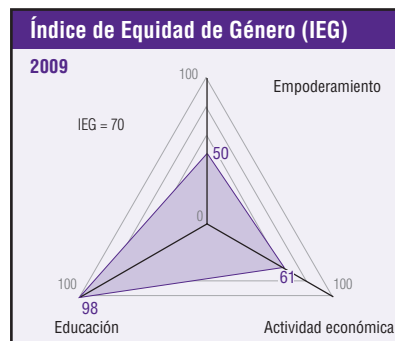


neficia para el país"<sup>2</sup>. Sin embargo, el gobierno parece promover todo lo contrario.

### "Ley Chorizo" y descontento popular

El Congreso legislativo aprobó el 30 de junio de 2010, a instancias del Poder Legislativo, reformas a la Ley General de Ambiente a través de una ley conocida como "9 en 1" o "Ley Chorizo" (porque "embute" materias muy diversas en un solo texto). El objetivo de la norma al ser presentada en el Congreso legislativo era el de desarrollar la aviación comercial, pero contenía, además, pasajes que cambiaban el Código Penal, el de Trabajo y el Judicial, así como la Ley Orgánica de la Policía Nacional<sup>3</sup>.

Entre las reformas a la Ley General del Ambiente incluidas en la "Ley Chorizo" figura la eliminación de la obligatoriedad de realizar estudios de impacto ambiental, con la intención de facilitar el desarrollo de megaproyectos sin someterlos a consulta pública<sup>4</sup>. La norma le asigna al Poder Ejecutivo la potestad de determinar qué empresas tendrán que realizar estudios de impacto ambiental y cuáles podrán acogerse, en cambio, a las denominadas "guías de buenas prácticas ambientales", una especie de manifiesto de intenciones que no implica obligatoriedad de cumplimiento.



Es de prever que las "guías" se apliquen a proyectos cuyas empresas promotoras cuenten con alguna vinculación con el gobierno, lo cual dejaría en evidencia sus verdaderos intereses, así como el carácter arbitrario e inconsciente de medidas que violan derechos ciudadanos de los panameños. El descontento general en la población por el contenido de estas leyes impopulares y por la forma en que han sido aprobadas inauguró en el país un estado de crisis social.

Por otra parte, el presidente Martinelli anunció el 24 de marzo de 2010 en un foro internacional que propondría modificaciones al Código Minero de 1963 para atraer a Panamá capitales de países como Canadá, Corea del Sur y Estados Unidos<sup>5</sup>. Meses después presentó un proyecto en ese sentido que, según la encuestadora Dichter & Neira, es rechazado por 68,8% de los entrevistados para un sondeo conocido en enero de 2011<sup>6</sup>.

### La sociedad civil se pronuncia contra la minería

En abril del 2010, organizaciones de la sociedad civil advirtieron sobre las consecuencias de la actividad minera en las comunidades cercanas de Panamá, en un "informe sombra" presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU como insumo del Examen Periódico Universal (EPU).

1 Potencial minero de Panamá, Boletín CAMIPA, Cámara Minera de Panamá, <www.camipa.org/index.php?option=com\_content&task=view&id=76&Itemid=84>.

2 Kathyria Caicedo, "Panamá busca incentivar minería, pese a crítica ambientalista", (Panamá: noviembre 2010), <www.telemetro.com/noticias/2010/11/11/nota61438.htm>.

3 Boletín Kaosenlared.net, <www.kaosenlared.net/noticia/verdadero-cambio-legislativo>.

4 "Ley chorizo Martinelli=minería=muerte", Boletín electrónico "No a la Mina", (Panamá: 18 de junio de 2010), <www.noalamina.org/mineria-latinoamerica/mineria-panama/ley-chorizo-martinelli-mineria-muerte>.

5 La Estrella, "Ecologistas muestran su descontento con Martinelli", <www.laestrella.com.pa/mensual/2010/03/26/contenido/20041235.asp>; y Alianza para la Conservación y el Desarrollo, et al., "Martinelli está comprometiendo el futuro de Panamá", (Panamá: abril de 2010), <alainet.org/active/37344&lang=es>.

6 La Estrella, "Minería: 68% de la población en contra", <www.laestrella.com.pa/online/impreso/2011/02/08/mineria\_68\_de\_la\_poblacion\_en\_contra.asp>.

“Los principales afectados por los mega proyectos son las comunidades campesinas e indígenas, a las que no se les informa ni se consulta adecuadamente, a las que se engaña y presiona por diversos medios, las que padecen el desplazamiento de sus tierras o a la amenaza de ser desplazadas, a las que no se les repara el daño conforme a derecho, a cuyos integrantes u organizaciones se les criminaliza por oponerse a los megaproyectos, las que son víctimas de la violación de su derecho a proveer a su derecho económico, social y cultural a disponer libremente de su riquezas y recursos naturales, y a no ser privadas de sus medios de subsistencia. En resumen, a estas comunidades se les violan sus derechos humanos (civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales)”, advierte el informe<sup>7</sup>.

La ambientalista Raisa Banfield atribuye las decisiones negativas del Gobierno al hecho de ser Panamá uno de los países más atrasados en materia de descentralización pública. En lo que se refiere a los proyectos hidroeléctricos y mineros —señala Banfield—, el gobierno suele anunciar otro tipo de emprendimientos y las comunidades locales se enteran cuando las obras están avanzando en sus territorios. Todos los ríos de la provincia de Chiriquí, por ejemplo, son objeto de concesión para proyectos energéticos, sin planificación. Los últimos que se enteraron son los habitantes de las poblaciones cercanas. Los gobiernos locales dicen que no pueden hacer nada<sup>8</sup>.

### Abusos contra campesinos

Una de las comunidades más afectadas por la actividad minera es la de septentrional de Petaquilla, ubicada en el distrito de Donoso, provincia de Colón. Sus moradores afirman ser víctimas de constantes abusos a manos de la empresa Petaquilla Gold SA —subsidiaria de la empresa canadiense Inmet Mining Corporation y de su socia local, Minera Panamá SA—, a cargo de la mina de Molejón<sup>9</sup>.

El 6 de noviembre de 2010, miembros de comunidades afectadas nucleados en la Coordinadora Campesina por la Vida (CCV) advirtieron que se les está expulsando de sus tierras, que son víctimas de atropellos a manos de la empresa, que la construcción de la mina comenzó en 2005 sin siquiera un Estudio de Impacto Ambiental presentado ni aprobado, y que las operaciones de extracción se iniciaron en 2009 sin que se hubieran cumplido los requisitos de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

La CCV acusó a la compañía de destruir el Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico sin tomar las necesarias medidas de mitigación. También informó sobre un derrame de las tinas con cianuro en el área de Petaquilla. Según advirtió la Coordinadora, no existen garantías de que no se repita un hecho como ése<sup>10</sup>.

“La actitud del Gobierno Nacional sigue siendo la de favorecer el desarrollo de los megaproyectos mineros, aun conociendo los múltiples malestares y manifestaciones de las comunidades campesinas y de organizaciones ecologistas y sociales, nacionales y extranjeras”, indicaron las comunidades. “Existe además una deficiente legislación y estructura del Estado panameño para garantizar la fiscalización en el cumplimiento de las normas y estudios de impacto, así como el control de los supuestos beneficios de esta actividad. Cómo puede hacerlo con tan solo tres inspectores de minas y un equipo de laboratorio con dos químicos y cinco asistentes a nivel nacional, mal pagados todos”<sup>11</sup>.

La empresa canadiense Inmet Mining Corporation intentó, a través de su subsidiaria, la empresa Minera Panamá, SA., realizar y controlar por la fuerza un foro público en la comunidad de Coclesito, ubicada en el distrito de Donoso, provincia de Colón, con el fin de obtener la aprobación de su estudio de impacto ambiental y respaldo para su proyecto de extracción de cobre, oro, plata y molibdeno. El episodio dio lugar a enfrentamientos entre representantes de las mineras y miembros de la comunidad. Estas acciones se hicieron “con el apoyo de los representantes de la ANAM y del Autoridad Nacional del Turismo”<sup>12</sup>.

### Deforestación masiva y contaminación ambiental

Organizaciones ambientalistas advirtieron en reiteradas ocasiones sobre el peligro que representa el desarrollo de la industria minera intensiva de cielo abierto en el país, especialmente para los recursos naturales: contaminación de las fuentes de agua, de la tierra y del aire, destrucción de la cobertura boscosa, erosión y pérdida de la biodiversidad, entre otros<sup>13</sup>.

Según la bióloga Alida Spadafora, Directora de la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON), existen estudios satelitales que revelan que Panamá es altamente vulnerable a las inundaciones, incluidas las áreas mineras<sup>14</sup>. Eso constituye un gran riesgo en el caso de las minas de oro y cobre de Petaquilla y de Molejones, ambas ubicadas en un área con alto índice de precipitaciones y de alta conectividad biológica, además de tener instaladas grandes tinas de relave con altas concentraciones de sustancias químicas nocivas, entre ellas cianuro, que se usa en altas cantidades en el agua para la extracción del oro refinado.

En agosto de 2010, la empresa Petaquilla Gold SA se vio obligada a paralizar su producción debi-

do a las intensas lluvias, ya que sus tinas de relave alcanzaron niveles máximos, amenazando con un derrame de aguas contaminadas. Actualmente, la compañía está siendo acusada en dos procesos legales por los daños ambientales causados durante la construcción<sup>15</sup>. Cualquier accidente en las tinas de relave podría producir daños irreversibles y severos para la salud humana y la biodiversidad. Además, afectaría sensiblemente la conectividad del corredor biológico mesoamericano, la agricultura, la ganadería y el turismo, más allá del área que sufre el impacto directo de la actividad minera debido al drenaje ácido, la contaminación por químicos y el alto consumo del agua que ésta requiere. Otros efectos negativos en la salud y la subsistencia de la población cercanas responderán al ruido y las vibraciones por el uso frecuente de explosivos y el exceso de polvo en el aire a causa de los movimientos de tierra<sup>16</sup>.

### Reflexiones finales

Diversas experiencias en todo el mundo indican que las normas nacionales e internacionales vigentes en materia de protección ambiental y de regulación a la actividad minera no constituyen ninguna garantía para mitigar sus perjuicios irreversibles. Mientras, las autoridades panameñas pretenden justificar las operaciones por supuestos beneficios en materia de empleos e infraestructuras.

En términos generales, el establecimiento y avance de las operaciones mineras a cielo abierto podría tener a mediano y largo plazo serias consecuencias negativas para el país, tanto en lo económico como en lo ambiental y en lo social, una previsión que se agrava por la debilidad institucional de la ANAM y por el modelo político centralizador dominado por un Poder Ejecutivo que, a su vez, controla la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial.

Para el país no es rentable poner en riesgo los recursos naturales con inversiones millonarias que en el corto plazo sólo beneficiaran a unos pocos y, en el largo plazo, asegurarán empobrecimiento, contaminación y destrucción. Incluso más, el incremento de la actividad minera amenaza la sostenibilidad económica, la autonomía y la soberanía del país, además de interrumpir la circulación natural del Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño, principal pasaje migratorio de especies silvestres del país y del continente americano.

Dado que el gobierno de Martinelli, además de no desarrollar inversiones que puedan mitigar los daños sociales y ambientales, tampoco muestra voluntad para evaluar el impacto de las explotaciones mineras para el desarrollo, la seguridad alimentaria, la salud, la conservación de los recursos naturales y los derechos colectivos de las comunidades rurales, el futuro de Panamá dependerá de la unidad y la organización de la sociedad civil para revertir este proceso insostenible. ■

7 Informe “Sombra” de la Sociedad Civil con relación al Examen Periódico Universal (EPU) sobre los Derechos Humanos, (Panamá: marzo de 2010).

8 EXPRESIONES para una Sociedad Participativa. Año 7, Entrevista a Raisa Banfield, (Panamá: octubre de 2010), <www.expresiones7.net/Exp2.0/Entrevista.htm>.

9 Ver: <www.noalamina.org/mineria-latinoamerica/mineria-panama/blog>.

10 Ver: <www.alainet.org/active/42078=es>.

11 Idem.

12 “Rechazo a mina a cielo abierto de Petaquilla” en Boletín LibreRed.net, (12 de noviembre de 2010), <www.librerred.net/?p=1578>.

13 Ver Sitio Web, Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON), <www.ancon.org/index.php?option=com\_content&view=article&id=123%3Amas-sobre-la-mineria-en-panama-&catid=66%3Amineria-de-metales-&Itemid=203&lang=es>.

14 “Preocupa posición del presidente sobre minería”, ANCON, Boletín No.2. Resumen Semanal, 22 al 26 de marzo de 2010, (Ciudad de Panamá: 27 de marzo de 2010).

15 Ver: <burica.wordpress.com/2008/09/10/petaquilla-gold-sigue-devastando-bosques-de-donosos/>.

16 ANCON, Sitio Web. “Impacto ambiental de la actividad minera panameña”, La voz calificada, Martes Financiero, (Panamá, 29 de setiembre 2009), <www.ancon.org/images/stories/febrero2010/LAVOZCALIFICADAgrande.jpg>.

## La educación como derecho básico: el reto dominicano



La alta prioridad que le asignan la Constitución, las leyes y los tratados internacionales vigentes a la educación no se cumple en la práctica. Las grandes diferencias entre los sistemas público y privado, así como la discriminación contra dominicanos descendientes de haitianos, conspiran contra la universalidad. La sociedad civil exige al Gobierno el cumplimiento de su obligación legal de invertir en la educación al menos 4% del PIB, como medio imprescindible para sortear los obstáculos que hoy impiden el buen funcionamiento del sistema y la equidad de acceso y disfrute de este derecho básico.

FEI / Mesa Nacional para las Migraciones /  
Red Nacional de Emergencia / ADIMJO /  
FEDOCOMIN / MOSTHA  
William Charpantier  
Ruth Paniagua  
Luisa María José  
Fernando Valdez

El Capítulo Dominicano del PNUD define la educación como el principal medio de construcción de valores de una sociedad y como elemento constitutivo del desarrollo humano. El Estado, por su parte, asumió como una obligación fundamental garantizar el derecho a acceder a una educación de calidad.

Esta obligación está prevista, además, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como por la definición de la educación como bien público social, derecho humano universal y deber del Estado, consagrada por la conferencia regional de la UNESCO para América Central en 2008.

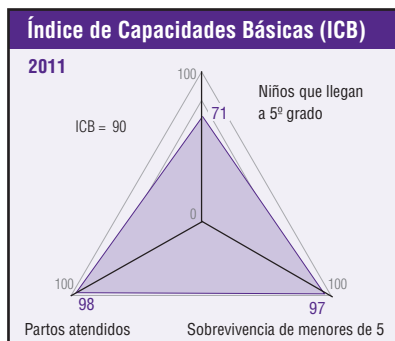
El artículo 63 de la Constitución vigente desde el 26 de enero de 2010 establece que “toda persona tiene derecho a la educación integral, de calidad, permanente, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones”.

### Inversión insuficiente

El artículo 197 de la Ley General de Educación (Ley 66-97), en tanto, ordena que para 1999 el gasto público anual en el sector debía ser de al menos 16% del gasto público total o de “4% del PIB estimado para el año corriente, escogándose el que fuere mayor de los dos” montos.

Pero el gasto en educación, que aumentó de 1,9% a 2,9% del PIB entre 1996 y 2002 pero bajó – como consecuencia de la crisis económica – a 1,5% en 2004 y repuntó a apenas 1,9% en 2005, no ha superado en ninguno de los años transcurridos hasta ahora el 3% del producto previsto por la ley. Mientras, las instituciones privadas, a las que asiste 24% de los estudiantes, garantizan mejor que el sistema público el goce de este derecho fundamental, lo que constituye un factor de inequidad que divide a la población dominicana.

El presidente de República Dominicana, Leonel Fernández, sembró dudas sobre su compromiso con

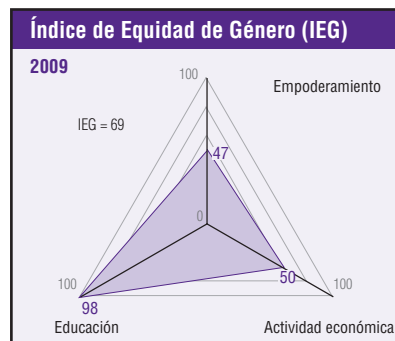


el mandato de la Ley 66-97 al afirmar que, según el, no hay una correlación entre el volumen de inversión en la educación y los resultados del sistema de enseñanza. El mandatario sostuvo que el incremento del gasto en relación con el PIB no asegura una educación de calidad y equitativa<sup>1</sup>.

Fernández realizó esas apreciaciones en la Cumbre Iberoamericana celebrada en Mar del Plata, en cuya declaración final tanto él como el resto de los jefes de Estado y de gobierno reafirmaron su intención de “reforzar los compromisos asumidos en torno al incremento de los presupuestos en educación (...), entendiendo que dicha inversión resulta fundamental”<sup>2</sup>.

Organizaciones de la sociedad civil dominicana se unieron en la Coalición Educación Digna para exigirle al gobierno el cumplimiento de su obligación legal. Incluso entidades empresariales como la Federación de Asociaciones Industriales (FAI) apoyan decididamente el reclamo. “La industria dominicana no podrá ser competitiva con mano de obra de baja calificación. Entendemos, como dice el Presidente, que se requiere una reforma del estilo pedagógico y del currículum, pero esto no es posible sin recursos”, indicaron la FAI y otras instituciones similares en una declaración<sup>3</sup>.

- 1 Iberoamérica alcanza logros en educación, Listín Diario (5 de diciembre de 2010), <www.listindiario.com.do/la-republica/2010/12/4/168999/iberoamerica-alcanza-logros-en-la-educacion>.
- 2 Declaración final de la XX Cumbre Iberoamericana (Declaración de Mar del Plata), <www.oei.es/declaraciondemardelplata.php>.
- 3 DiarioDigitalRD, Industriales piden reforzar campaña a favor del 4% para la Educación, <www.diariodigital.com.do/articulo,59550.html>.



El Ministerio de Educación calculó que entre 2000 y 2005 se redujo la porción del financiamiento del sistema correspondiente al gobierno (a 52%) y a las familias de los estudiantes (a 39%), lo cual se ha visto compensado, en la estimación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por los recursos externos (préstamos y donaciones) y los aportes de empresas privadas, que componen la parte restante<sup>4</sup>.

### Un modelo fracturado

Del acuerdo con el informe de 2008 del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), rige en República Dominicana “un modelo educativo de calidad dual, donde la mejor es para los grupos más ricos y la peor para los grupos más pobres, lo que se ha constituido en una especie de cultura que para muchos pareciera ser parte del orden natural de las cosas”<sup>5</sup>.

La oficial Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA) detectó en 2007 inequidades educativas determinadas por el ingreso: el analfabetismo en el quintil de riqueza más alto es de apenas 2%, mientras en el más bajo asciende a 26%<sup>6</sup>.

- 4 Informe sobre las políticas nacionales de educación: República Dominicana, (París: Ediciones OCDE, 2008).
- 5 Oficina de Desarrollo Humano (ODH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en República Dominicana, Política social: capacidades y derechos-Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana, Volumen I, (Santo Domingo: 2010).
- 6 Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) y Macro International Inc. (2008) Encuesta Demográfica y de Salud 2007, (Santo Domingo, República Dominicana: CESDEM y Macro International Inc.).

Otra inequidad flagrante se constata entre las áreas rurales y las urbanas. “Desafortunadamente en el sector rural el acceso no mejora”, por “deficiencias en la oferta educativa, ya que las escuelas rurales son en su mayoría pequeñas, más del 50% son multigrados (donde un solo educador atiende a varios grupos de edades diversas), tienen un promedio de 24 alumnos por escuela y la mayoría cuentan con sólo uno o dos maestros”, según un informe publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>7</sup>.

El reporte indica que “44% de las escuelas rurales llegan solamente al cuarto grado”, lo que ocurre con sólo 14% de las urbanas. Como consecuencia, “en las zonas rurales la proporción de estudiantes que completan la educación básica es mucho menor que en las zonas urbanas”, concluye.

### Muy por debajo del promedio

Otra evaluación, la del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de los Aprendizajes de los Estudiantes de América Latina y el Caribe (SERCE), concluyó en 2008 que “el nivel del estudiantado dominicano de tercer y sexto grados en las asignaturas de matemática y lenguaje están muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe”<sup>8</sup>.

Uno de los factores que determina estos resultados es la calidad de la tarea docente, deprimida por la sobrecarga de trabajo de los educadores, su deficiente remuneración y su propia preparación académica.

Para lograr un salario mínimamente aceptable, los docentes deben asumir una cantidad de horas de clase que conspira contra su dedicación fuera del aula a la preparación de los cursos. Eso torna imposible el cumplimiento de los programas fijados y la transmisión efectiva de los conocimientos previstos a los estudiantes.

Por otra parte, apenas 43,1% de los educadores activos en el año lectivo 2005-2006 habían obtenido un título de especialización para dar clase.

En cuanto al tiempo de docencia para los alumnos del ciclo básico, previsto en cinco horas diarias durante 40 semanas al año, se redujo, según una encuesta publicada en 2008 por el diario Hoy, a alrededor de la mitad: dos horas y 59 minutos en los turnos matutinos y a dos horas y 20 minutos en los vespertinos.

La matrícula en los ciclos básico y medio del sistema educativo tuvo en los últimos años un “avance sorprendente”, en la evaluación de la OCDE<sup>9</sup>. El Departamento de Estadística del Ministerio de Educación estimó en 2006 la tasa de matriculación de la enseñanza primaria en 91,7% de la población de entre 6 y 13 años, el rango de edades que atiende, y la de la enseñanza secundaria en 36,5% de los habitantes de entre 14 y 17 años.

## CONDENADOS A LA CLANDESTINIDAD

Miles de descendientes de haitianos en República Dominicana carecen de documentos de identidad, e incluso del acta de nacimiento emitida por las oficinas de registro civil, una situación que les impide el ejercicio del derecho a la educación y su desarrollo como personas.

Esto se debe al cumplimiento de la Circular 017 emitida por la Junta Central Electoral. Se trata de una norma de rango administrativo que desde 2008 prohíbe a los funcionarios de Estado Civil la emisión de cédulas de identidad y electoral a aquellos nacidos en República Dominicana que no puedan comprobar la residencia o estatus legal de sus padres.

La indocumentación no afecta sólo a los descendientes de haitianos. Cinco por ciento de los habitantes en territorio dominicano carecen de certificado de nacimiento en la población general. Esa proporción sube a 20% entre los menores de cuatro años y es de 11% entre los niños de cinco a nueve años. La mayor concentración de personas sin documentos se registra en las áreas rurales\*.

La gran mayoría de los hijos de inmigrantes haitianos nacidos en República Dominicana carecen de actas de nacimiento, y están condenados a la clandestinidad lo cual limita su acceso a la educación. La Junta Central Electoral también ha despojando de actas de nacimiento y de cédulas de identidad y electoral, ya emitidas, a hijos e hijas de haitianos.

Negarles el derecho a la educación y a la nacionalidad a estos ciudadanos constituye una violación de convenios internacionales y de los principios de justicia social establecidos en la Constitución dominicana.

\* Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) y Macro International Inc. (2008) *Encuesta Demográfica y de Salud 2007* (Santo Domingo, República Dominicana: CESDEM y Macro International Inc.)

Entre 1970 y 2006 la matrícula tuvo un crecimiento acumulativo anual acelerado, según el Informe de Desarrollo Humano 2009. En el primero fue de 1,8%, y casi duplicó el 1% de crecimiento de la población de entre 6 y 13 años, y en el ciclo medio llegó a 5,4%, tasa que triplica la del de la población de entre 14 y 17 años, de 1,8%. Además, el estudio ENDESA detectó, además, una tasa de repetición de 10% y una de deserción de 3,8%<sup>10</sup>.

El aumento de la población escolarizada no se vio acompañado de un mejor desempeño de los estudiantes, como lo demuestran las pruebas nacionales realizadas para evaluarlo. Para optimizar los resultados, el Gobierno implementa desde 2008 un plan denominado “Misión 1000 x 1000: mil horas de docencia en calidad, mil horas de docencia en calidad”, el cual, dado el piso desde el que se parte, peca de cierto carácter utópico.

El programa tropieza con las restricciones ya citadas en el tiempo de clase y en la división de los centros de enseñanza en más de dos (en promedio, 2,4) escuelas, con direcciones y plantillas de docentes y personal de servicio diferentes, con mobiliario y equipamiento deficientes, inadecuados y precarios.

Estas limitaciones impiden el establecimiento de un sistema educativo que garantice realmente la calidad

de la enseñanza y el derecho de la población a la educación digna y, por consiguiente, al desarrollo humano.

### Conclusión

Es evidente que el sistema educativo dominicano no garantiza una educación de calidad. Aunque la cobertura escolar ha aumentado en los últimos 10 años, el desempeño de los programas continúa siendo muy deficiente. Como consecuencia, los alumnos concluyen sus estudios sin contar con los conocimientos requeridos por el mercado laboral, lo cual limita su acceso a un empleo digno.

El sistema reproduce las inequidades de ingreso debido a su dualidad: las familias más pudientes pueden solventar para sus hijos una educación de mejor calidad y las de menores recursos deben restringir sus opciones a centros estatales deficientes.

La sociedad civil exige al Gobierno el cumplimiento de su obligación legal de invertir en la educación al menos 4% del PIB, como medio imprescindible para sortear los obstáculos que hoy impiden el buen funcionamiento del sistema y la equidad de acceso y disfrute de este derecho básico. También es de rigor asegurar que se eliminen las trabas burocráticas que impiden su ejercicio a los haitianos y sus descendientes. ■

7 Álvarez, Carola, *La educación en la República Dominicana. Logros y desafíos pendientes*. Serie de Estudios Económicos y Sociales. Banco Interamericano de Desarrollo, (Washington: 2004).

8 ODH del PNUD en República Dominicana, op cit.

9 *Informe sobre las políticas nacionales de educación: República Dominicana*, (París: Ediciones OCDE, 2008).

10 *Encuesta Demográfica y de Salud 2007*, op cit.