

CAPITULO III

DESARROLLO SOCIAL Y DERECHOS DE CIUDADANÍA

SARA GORDON R.

INTRODUCCIÓN

Las dificultades que experimentan las economías de los países latinoamericanos para consolidar un crecimiento continuo que permita logros sustantivos en el bienestar social, han dado fuerza al debate sobre las vías más adecuadas para proteger de la pobreza, de manera constante y sin interrupciones o discontinuidades, a la mayoría de la población.

A partir de los procesos de democratización y de las reformas tendientes a establecer la regulación por el mercado, ha sido cada vez más frecuente el uso del concepto de ciudadanía y el de derechos sociales ligado a este, como criterio para atender el bienestar social. En el debate sostenido por distintos actores políticos y sociales regionales e internacionales, comprometidos o vinculados con el combate a la pobreza, se ha difundido la noción de que la manera idónea de proteger a la población más vulnerable e impedir que sufra carencias más allá de cierto límite es garantizar derechos económicos y sociales; de esta forma, afirman, se pondrá en el centro de las políticas gubernamentales la satisfacción de necesidades básicas de las personas, y se podrán establecer sólidas redes de seguridad que aseguren el bienestar duradero. Otras modalidades distintas de proveer bienestar, como la caridad o la generosidad, carecen de mecanismos para garantizar continuidad y fomentan el agradecimiento y la dependencia.

Sin duda, el apelar a la ciudadanía y a los derechos económicos y sociales como criterios de asignación, indica objetivos sociales comunes que se pretenden alcanzar, y el rumbo que se quiere que siga la sociedad, convirtiéndose así en principios orientadores. En palabras de Marshall: "...las sociedades en las que la ciudadanía es una institución en desarrollo crean una imagen de la ciudadanía ideal con la que pueden comparar los logros alcanzados y que se convierten en objeto de las aspiraciones" (1950). Este proceso se fortalece porque la ciudadanía contiene un carácter fuertemente integrador y porque varios servicios y prestaciones sociales, como por ejemplo salud y educación, al atender los intereses y el bienestar de los ciudadanos individuales, satisfacen necesidades de la comunidad en su conjunto (Hindess, 1993: 28). La asignación de bienestar, de acuerdo con el criterio de derechos, permitirá, a la vez, construir condiciones para dar viabilidad al modelo de desarrollo y facilitará el consenso a favor de la democracia.

En virtud de la influencia y creciente utilización de la ciudadanía y los derechos sociales, es esencial reflexionar sobre la potencia de estos principios para constituirse en criterios distributivos y sobre la viabilidad de aplicar instrumental jurídico internacional con miras a lograr su realización en América Latina y el Caribe.

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre ventajas y dificultades de esta forma de abordar la atención de las necesidades, tarea que implica analizar el postulado de los derechos económicos, sociales y culturales a la luz de las principales perspectivas del debate en el ámbito internacional y en América Latina y los componentes de la visión sobre los que prevalecen en la mayor parte de los países del continente. Asimismo, implica acercarse a las condiciones de operación, y evaluar la medida en que la legislación internacional suscrita por los países de la región es un instrumento eficaz para la realización de esos derechos.

Partiremos de una descripción general de la situación socioeconómica de los países de la región, con especial énfasis en las variables relacionadas con la pobreza, a fin de tener presente la magnitud de la tarea por enfrentar, y abordaremos la reflexión en dos planos: uno teórico-conceptual y el otro instrumental, ligado este último a condiciones de operación. En el plano conceptual retomaremos

algunos planteamientos sobre la ciudadanía elaborados por el análisis internacional, el modo en que se han plasmado en convenios suscritos en el marco de organismos internacionales y los principales componentes del debate a que ha dado lugar. Asimismo, nos referiremos a la validez y aplicabilidad del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESyC) en el plano internacional y, en el ámbito regional, analizaremos los rasgos fundamentales de las concepciones y las prácticas relacionadas con los derechos. Para desarrollar el plano instrumental, seleccionaremos variables esenciales ligadas a estos conceptos, e ilustraremos algunas con referentes empíricos.

La pobreza en América Latina

En términos generales, la recuperación económica experimentada por los países de la región después de la crisis financiera de los años ochenta ha sido débil, con tasas de crecimiento irregulares y discontinuas, que han tenido un efecto reducido sobre la pobreza (BID, 1997: 18). Pocos países de la región han logrado una tasa de crecimiento alta y sostenida, y solo Chile y Colombia crecieron en más de un 5% anual durante cuatro años consecutivos (BID, 1997: 9-10), y solo cinco países —Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay— lograron alcanzar un nivel de ingreso por habitante más alto que el del período anterior a la crisis (Ibíd.). Aunque la reanudación del crecimiento durante los años noventa permitió un ligero decremento de la tasa de pobreza en la mayoría de los países de la región, el número de pobres ha aumentado debido al crecimiento de la población. Según datos de CEPAL, la reducción de la incidencia relativa de pobreza, tanto a nivel de los hogares como de las personas, no fue suficiente para contrarrestar por completo el crecimiento demográfico de ese período, pues entre 1990 y 1999 la pobreza aumentó en 11 millones de personas. Sin embargo, sí se logró reducir la población en situación de indigencia o de pobreza extrema, en casi 4 millones de personas (CEPAL, 2001:15).

La inestabilidad del crecimiento y de los logros en la disminución de la pobreza también se aprecia cuando observamos períodos más breves. De acuerdo con la misma fuente, hacia 1999, “el 43,8% de la

población de la región (211 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza, tres décimas de punto más que en 1997”¹, en tanto que en ese período la población en situación de indigencia pasó del 19% al 18,5% (poco más de 89 millones), lo que en términos absolutos significó un aumento de 0,6 millones de personas (CEPAL, 2001: 13).

Estas características del modelo de desarrollo y la dificultad para abatir las tasas de pobreza, han contribuido a generar consenso sobre la urgencia de aplicar medidas que permitan garantizar mínimos de subsistencia a la población. Una vía para materializar este consenso es la de garantizar el acceso a ciertos aspectos de bienestar aplicando de manera efectiva los derechos económicos, sociales y culturales como derechos de ciudadanía. Sin embargo, esta vía plantea obstáculos y dificultades que es preciso conocer y, en su caso, remontar, a fin de aclarar las condiciones en que se pueden aplicar los derechos como criterio de asignación.

COMPONENTES DE LA CONCEPCIÓN Y PRÁCTICAS DE LOS DERECHOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

Aunque no podemos hablar de una noción homogénea sobre los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina, sin duda existen fuentes comunes y rasgos similares. Nos vamos a referir a los más importantes. Esa concepción está conformada por la perspectiva de los organismos internacionales, plasmada en la legislación de la mayor parte de los países, por la tradición de protección social de cada nación, y por una noción de ciudadanía como proceso en construcción, que evoca las luchas democratizadoras en varios países. También involucra las prácticas y modalidades de prestación de servicios, clientelares o corporativas, cuyo desenvolvimiento es específico de cada país y se expresa en la cultura política de cada uno de ellos.

1 Con respecto a 1997, esta cifra representa un aumento de 7,6 millones de personas pobres (CEPAL, 2001: 13)

La perspectiva de los organismos internacionales está contenida en varios documentos que han firmado y han ratificado los países de América Latina y el Caribe², sobre todo el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, la Declaración del Derecho al Desarrollo y varios convenios auspiciados por la OIT. Esta perspectiva es retomada por diversos organismos de Naciones Unidas, como UNICEF y UNRISD, al igual que el Banco Mundial (Apodaca)³. Los derechos indígenas han sido recogidos en documentos específicos, sobre todo la Convención N.º 169 de los Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 de la OIT, y las declaraciones sobre los derechos indígenas elaboradas por las Naciones Unidas y la OEA.

En estos documentos, pero sobre todo en el Pacto, se condensan los principales elementos de la concepción liberal y democrática sobre los derechos; por ello, la expondremos con algún detalle.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESyC) fue adoptado por la ONU en diciembre de 1966, y entró en vigor en enero de 1976 (Craven, 1998: 22). Al igual que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también adoptado en la misma fecha, el de Derechos Económicos emana de la Declaración Universal de Derechos Humanos, firmada en 1948 en el marco de la ONU.

A partir del reconocimiento de que la persona humana es el sujeto central de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de que debe ser el principal beneficiario de esos derechos, se reconocen tres categorías de derechos: económicos, sociales y culturales. En el ámbito económico, los Estados reconocen derechos laborales clásicos, contemplados en diversos convenios auspiciados

2 Además de los mencionados, el Convenio contra la Discriminación de la Mujer, y la Convención a favor de la Protección de la Infancia y la Adolescencia.

3 UNRISD, UNICEF, y el Banco Mundial han considerado ciertos derechos como básicos y fundamentales. Entre otros, los derechos a la salud y al bienestar, a educación básica, el derecho al trabajo y a una remuneración justa y a un nivel de vida adecuado.

por la OIT, como derecho al trabajo, que comprende el derecho a ganar el sustento por medio actividades libremente elegidas o aceptadas (artículo 6); salarios justos, igual remuneración por igual trabajo, acceso igual a hombres y mujeres a las oportunidades promovidas por el Estado (artículo 7), prerrogativas ligadas al ejercicio de derechos civiles, como los de asociación en sindicatos para la protección de intereses y de huelga⁴(artículo 8) y diversas características relacionadas con condiciones adecuadas en el trabajo, como seguridad e higiene, jornada máxima, descanso semanal, vacaciones periódicas pagadas y seguridad social, etc.⁵ (Craven, 1998: 226). A fin de garantizar la salvaguarda de estos derechos, se prevé que los Estados apliquen medidas apropiadas, entre otras, orientación vocacional, programas de capacitación, y políticas para alcanzar el desarrollo y pleno empleo productivo (Craven, 1998: 194).

Los derechos sociales que se deben proteger comprenden: el derecho a un estándar de vida adecuado que incluye alimentación, vestido y vivienda y la mejora continua de las condiciones de vida. También se reconoce el derecho a no sufrir hambre, en virtud de lo cual los Estados se responsabilizan de dar los pasos necesarios para asegurar su realización⁶. Asimismo, se reconocen los derechos a la salud física y mental (artículo 12), a la educación básica⁷ (artículo 13) y el acceso igual a la educación superior y, por último, el derecho a tomar parte en la vida cultural (artículo 15). (Craven, 1998: 22-23, y Alston y Quinn, 1987: 185). Los Estados deben satisfacer,

4 También se reconoce el derecho de los sindicatos a establecer federaciones nacionales o confederaciones y a formar parte de organizaciones sindicales internacionales, así como a funcionar libremente bajo la única limitación de la ley (Artículo 8, en A y Q, 198: 209-210).

5 También contempla dar las mismas oportunidades de ascenso en el trabajo, solo bajo criterios de capacidad y antigüedad.

6 Esto incluye: a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, utilizando el conocimiento técnico y científico, difusión de los principios de la nutrición y desarrollando reformas agrarias para alcanzar un desarrollo más eficiente y una eficiente utilización de recursos naturales (b) Tomar en cuenta los problemas de los países tanto de importación, como de exportación de alimentos, para asegurar una distribución equitativa de los alimentos en relación con las necesidades (artículo 11, en Craven, 287). También contempla la importancia de la cooperación internacional para lograr estos fines.

7 Los Estados se comprometen a emprender planes detallados para instrumentar la educación primaria obligatoria donde no existe (artículo 14).

como mínimo, las necesidades básicas de la población y asegurar el acceso igual de hombres y mujeres al disfrute de todos los derechos contemplados sin distinción de raza, sexo, color, lengua, religión, opinión política, origen social o nacional, propiedad, nacimiento u otro estatus. (Craven, 1998: 153, capítulo II artículos 2 a 5).

Los derechos arriba expuestos fueron confirmados y ampliados por la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la cual afirma el derecho al desarrollo como un derecho universal e inalienable, que forma parte de los derechos humanos⁸. A la vez, establece el derecho y el deber de los Estados de formular políticas de desarrollo nacional, basadas en la participación social, para mejorar el bienestar de la población.

Respecto de los derechos indígenas, la Conferencia de la OIT en 1989 adoptó una orientación en la que reivindica el derecho de los pueblos indígenas y tribales a continuar existiendo y desarrollándose como ellos entiendan que sea mejor. También reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas a “ejercer control sobre sus instituciones, su modo de vida y su desarrollo económico, además de mantener y desarrollar su identidad, idiomas y religiones dentro del marco de los Estados en los que viven” (Plant, 1998: 8). Una línea semejante inspira la declaración de la ONU sobre los derechos indígenas, hace hincapié en los derechos de los pueblos indígenas a tener funciones e instituciones propias y separadas, asegurándoles a la vez todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente, así como la oportunidad de participar en el Estado y sus instituciones políticas si así lo determinan (Plant, 1998: 9).

8 “Declaración sobre el derecho al desarrollo” resolución 41/128, 4 de diciembre de 1986, Naciones Unidas. Página web: <http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74-sp.htm>. El derecho al desarrollo fue confirmado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993. En esa conferencia se recomendó dar prioridad a la acción nacional e internacional para promover la democracia, el desarrollo y los derechos humanos, y erradicar el analfabetismo y dirigir la educación hacia el completo desarrollo de la persona humana (Viena, 1993).

Debate

Como se desprende del recuento arriba anotado, los derechos comprendidos por el PIDEsYc evocan claramente la formulación elaborada por T. H. Marshall, sobre todo porque se consideran como una extensión de los derechos humanos. Por ese motivo, el debate a que ha dado lugar este Convenio lleva a referirse a la discusión que ha generado la concepción de este autor sobre los derechos sociales.

Marshall abordó los derechos en el marco de su concepción de ciudadanía, la cual concibió como un estatus de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros a pleno derecho de una determinada comunidad, en virtud de que disfrutan de derechos en tres ámbitos: civil, político y social. El ámbito civil abarca los derechos necesarios a la libertad individual (libertad personal, palabra, pensamiento, fe, propiedad y posibilidad de suscribir contratos y el derecho a la justicia); el ámbito político involucra el derecho a participar en el ejercicio del poder político, sea como miembro de un cuerpo dotado de autoridad política, o como elector de los miembros de tal cuerpo. El social abarca tanto el derecho a un *modicum* de bienestar económico y seguridad, como a tomar parte en el conjunto de la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad (Marshall, 1950).

El incluir distintos tipos de derechos en un solo concepto, el de ciudadanía, permite a Marshall conciliar los valores y principios de la democracia liberal (civiles y políticos) con preocupaciones por el bienestar material (sociales), e incorporar a la pertenencia que da la ciudadanía la posibilidad de compensar los efectos del mercado. La idea central es que hay un tipo de igualdad social asociada al concepto de pertenencia total a una comunidad que no es consistente con las desigualdades que distinguen los diversos niveles económicos de una sociedad. La igualación de los individuos ligada a la ciudadanía social es una igualdad de estatus y es considerada por Marshall más importante que la igualdad de ingresos. Así, la igualdad humana básica de pertenencia es enriquecida con nuevos contenidos, dotada de un conjunto de derechos e identificada con el estatus de ciudadanía. La viabilidad económica de la aplicación

universal de los derechos sociales, está dada en lo fundamental a partir de la participación de los individuos en el mercado de trabajo, lo cual se explica porque Marshall sistematizó su concepción en una etapa de pleno empleo.

Varios autores han señalado la debilidad teórica del postulado de Marshall. Aunque ha recibido diversas críticas⁹, nos centraremos en las que están ligadas al debate que ha dado lugar el PIDESyC. La principal crítica reside en el hecho de confundir en un mismo concepto derechos que tienen una estructura distinta. Los derechos sociales no pueden ser colocados en el mismo plano que los civiles y los políticos, que en la tradición liberal son universales. Aunque no todos los derechos civiles son universales, ya que los derechos de propiedad y de firmar contratos no se aplican a todos, dado que se puede ser titular o no, esos derechos y los políticos le crean al Estado obligaciones de respeto: a la inmunidad de las personas, a la inviolabilidad del domicilio, en ese sentido, su acción o falta de acción está claramente delimitada. En cambio, los derechos sociales obligan al Estado a proporcionar prestaciones específicas que para ser satisfechas requieren del cumplimiento previo de complejas condiciones económicas, administrativas y profesionales (Barbalet, 1988). Preguntas tales como: ¿cuáles servicios particulares deben ser incorporados a los derechos sociales y ser distribuidos según criterios no mercantiles, o ¿cuál debe ser el nivel de los beneficios otorgados?, no pueden ser establecidas con el mismo carácter metódico con el que se procede en los derechos civiles y los derechos políticos. Mientras estos últimos establecen las reglas del juego,

9 Entre otras críticas, se ha señalado el fuerte contenido evolucionista de este concepto, ya que Marshall presentó el desarrollo de los derechos de ciudadanía como un proceso gradual, ocurrido de modo espontáneo a partir de las instituciones de mercado y gracias a la benevolente protección del Estado y no como producto del conflicto político y social. (A. Giddens, 1982). También se ha indicado el carácter anglocéntrico de su análisis, ya que retoma únicamente la experiencia de Inglaterra (Turner, 1986, Mann, 1987), y se le ha criticado por no elaborar una explicación causal sobre por qué se desarrolla la ciudadanía (Turner, 1993), ni efectuar un análisis profundo sobre el Estado y las condiciones políticas que favorecen su surgimiento y mantenimiento (Turner, 1986). En el ámbito de los derechos, se ha señalado el carácter heterogéneo de los derechos civiles, ya que no se puede equiparar el derecho a la huelga y el derecho a la propiedad (Giddens, 1982).

los derechos sociales representan el resultado del funcionamiento de estas reglas en interacción con el mercado (Sgritta, 1993).

Por otra parte, los derechos sociales no son en sí mismos derechos de participación en una comunidad nacional común, sino solo condiciones prácticas que permiten esta participación. Además, a diferencia de los derechos civiles y los políticos, que son universales y formales, los sociales tienen sentido solo si se conciben como aspiraciones a prestaciones concretas y estas últimas no pueden ser universales, sino particulares y selectivas (Barbalet, 1988, Zolo, 1994). Ligado a este carácter específico, se halla el hecho de que no está claro en qué deben concretarse los derechos a la salud, a la educación o a la vivienda. En general, estos derechos se definen en términos de prestaciones mínimas o medias, tales como nivel mínimo de instrucción, o un nivel determinado de atención a la salud, pero el derecho al trabajo es una expectativa que no es formalizable, respecto de la cual el aparato público carece de medios efectivos de largo plazo, a menos que intervenga en las reglas del mercado, de donde provienen en buena medida los recursos necesarios para pagar los servicios (Zolo, 1994).

Adicionalmente, dado que los derechos sociales implican expectativas que tienen como objeto prestaciones públicas (transferencias, nivel mínimo de instrucción, salud y bienestar, etc.), traen consigo requerimientos organizativos y de procedimiento, y demandan un elevado monto de recursos. Su cumplimiento está muy relacionado con la existencia de una economía de mercado bien desarrollada, una sólida infraestructura administrativa y profesional, y un eficiente aparato fiscal.

La definición de los contenidos y el monto de las prestaciones sociales depende, en mayor medida que los derechos civiles y los políticos, de la disponibilidad de recursos económicos y financieros generados en el mercado, y también está ligada a decisiones discrecionales de la administración pública, al juego de equilibrios de fuerza y a reivindicaciones políticas y sociales que surgen, con frecuencia de manera conflictiva, en la sociedad. En virtud de su elevado costo y de su incidencia en los mecanismos de acumulación de la riqueza y de la captación fiscal, los derechos sociales tienen un carácter mucho más aleatorio que las acciones dirigidas a proteger los derechos civiles y los políticos. Así, mientras la falta de efectividad del derecho al trabajo es un rasgo totalmente normal en el

estado social de derecho, no lo son la inviolabilidad del domicilio o las garantías a la propiedad privada (Barbalet, 1988, Zolo, 1994).

Varias de las críticas a la concepción de Marshall se han formulado también al PIDESyC, y han dado lugar a un debate amplio. Mencionamos los puntos fundamentales de este debate, porque plasman los núcleos problemáticos contenidos en el Pacto y orientan los asuntos por abordar. Retomaremos algunos de estos puntos cuando reflexionemos sobre las dificultades de aplicación en América Latina.

A diferencia de la formulación de Marshall, el PIDESyC no confunde en un mismo grupo de derechos los civiles y políticos con los económicos, sociales y culturales pues al disponer cada uno de su propio procedimiento de instrumentación, se reconoce la naturaleza distinta de ambas categorías de derechos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Craven, 1998: 7). Sin embargo, al referirlos a los derechos humanos, se les confiere universalidad. Así lo argumentan algunos autores cuando al fundamentar la importancia de los derechos sociales señalan que estos tienen valor en sí mismos, independientemente de su contribución al disfrute de los derechos civiles y políticos. En palabras de Craven: [los derechos] “... pueden ser considerados derechos humanos universales en la medida en que se relacionan con elementos fundamentales de la naturaleza física del individuo, ya sean sus necesidades materiales o su capacidad de disfrutar bienes sociales” (Craven, 1998: 13 traducción propia).

El tema de la universalidad ha sido el meollo de la discusión sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Varios autores afirman que esos derechos no son universales, dado que carecen de un carácter absoluto y, a diferencia de los civiles y políticos, no pueden ser aplicados de manera inmediata y total, sino que deben ser aplicados de modo progresivo y a sectores específicos de la población (Bossuyt, citado por Craven, 1998: 15). Por esta razón, son condiciones de oportunidad (conditional opportunities); es decir, instrumentos que dan acceso al ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos (Barbalet, 1988, Santoro, 1994: 109). Quienes sostienen que sí se deben considerar como universales, argumentan que precisamente porque la libertad solo puede tener significado si el individuo disfruta de cierto grado de seguridad material, los derechos

se deben considerar como tales; en ese sentido, coinciden con la idea de que son condiciones de oportunidad que dan acceso a otros derechos. En apoyo a la interdependencia entre ambas categorías de derechos, se cita la conocida frase del presidente Franklin D. Roosevelt en su mensaje de 1944 al Congreso: “Hemos llegado a una clara comprensión del hecho de que la verdadera libertad individual no puede existir sin seguridad e independencia económica. Los hombres necesitados no son hombres libres”¹⁰.

Un camino planteado por quienes afirman el carácter universal de los derechos económicos y reconocen la naturaleza distinta de estos respecto de los civiles y políticos, es sostener que la diferencia entre ambos no es categórica, ni se debe distinguir tajantemente su implementación, ya que en muchos casos los derechos civiles y políticos también implican que el Estado emprenda acciones (Craven, 1998: 13). Asimismo, hay derechos sociales cuyo cumplimiento requiere regulación de agentes privados más que recursos económicos, como los laborales y sindicales (Abramovich y Courtis, 2001: 151). Sin embargo, esta solución no resuelve el problema fundamental: la especificación de ¿en qué deben traducirse y en qué medida se deben satisfacer las expectativas?

Estas dificultades se han reflejado en la falta de concreción de los marcos legales internacionales y, por supuesto en las legislaciones nacionales. De ahí que, exceptuando los derechos laborales, no haya un análisis legal detallado ni una especificación de en qué se deben traducir de modo particular los derechos a la salud, alimentación, vestido, vivienda, educación, etc. Ni en el nivel internacional, ni en el nacional (Alston, 1987: 351-352). Solo se ha estipulado la obligación de proteger a los grupos más vulnerables (personas con discapacidad, ancianos, niños, pacientes con VIH, enfermos mentales, víctimas de desastres naturales, etcétera) y de darles prioridad, sobre todo en etapas de ajuste económico (Abramovich, Courtis, 2001: 188).

Esta falta de precisión se expresa en la formulación misma de algunos derechos en el Pacto, así, como han señalado algunos especialistas, mientras en algunos derechos se establecen con detalle los

10 Roosevelt, F. D., “Décimo primer mensaje anual al Congreso de los EE.UU., 11 de enero de 1944”, en Steiner, H. y Alston, p. *International Human Rights in Context*, Oxford, 1996, p. 258.

pasos por seguir por parte de los Estados, como los derechos a la salud (artículo 12) y a evitar el hambre (artículo 11), en otros simplemente se reconoce el derecho a la seguridad social (artículo 9) y no se menciona ningún paso para alcanzarla (Alston y Quinn, 1987: 165)¹¹.

La carencia de especificaciones del Convenio, debido a la propia naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales se ha expresado en otros documentos internacionales que reafirman el derecho al desarrollo, en los que si bien se han establecido algunas prioridades¹², estas solo se señalan de manera general, y se repiten determinados objetivos del Pacto o se agregan nuevos, como la lucha contra la extrema pobreza, la obligación de los Estados de "... crear y mantener medidas a nivel nacional en los campos de la educación, la salud y el apoyo social, para promover y proteger los derechos de las personas en sectores vulnerables (...) y asegurar la participación de quienes están interesados en encontrar una solución a sus problemas". (Viena 1993, párrafo 14). También se reiteran los derechos a un estándar de vida adecuado para la salud y el bienestar, incluyendo alimentación, atención médica, vivienda y los servicios sociales necesarios (Ibíd. parr. 31).

Ligado a este problema, está el hecho de que se confunden dos asuntos: las medidas, acciones o conductas necesarias para coadyuvar a la realización de los derechos, con los resultados¹³. Ejemplo de ello es el citado artículo 6 que contiene el derecho al trabajo y a la vez señala algunos pasos que se deben seguir para alcanzar el pleno empleo; es decir, una obligación de resultado, en tanto que otro apartado del mismo artículo prohíbe el trabajo forzado, que implica una obligación de conducta.

Por último, en el plano de procesos sociales y económicos relacionados con las condiciones para el cumplimiento de los derechos,

11 Para hacer observar el cumplimiento del derecho a la salud entre otros pasos se recomienda la prevención, tratamiento y control de las enfermedades ocupacionales, epidémicas, endémicas y otras (Craven, 1998: 108).

12 Sobre todo la declaración emitida a raíz de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993.

13 Una "obligación de conducta" es entendida por la Comisión Internacional (International Law Comisión) como aquella en la que un órgano del Estado está obligado a emprender un curso de acción o conducta específico, ya sea a través de una acción o una omisión, que representa una meta en sí mismo. En cambio, la "obligación de resultado" requiere que un Estado obtenga ciertos resultados, y el curso de acción se deja a la discreción del Estado (Craven, 1998: 107).

diversos procesos económicos que eventualmente deberían conducir a la realización de los derechos responden a lógicas que el Estado no puede controlar, como el derecho al trabajo, o bien que van en contra de objetivos de política económica, como es el caso de la lucha contra la inflación, una de cuyas principales medidas, la contención salarial, va a contracorriente del derecho al salario remunerador. De igual modo, el hecho de que en el marco de procesos de privatización diversos servicios públicos pasen a ser operados por agentes privados y a depender de las fuerzas del mercado, subordina el acceso a estos servicios a la distribución del ingreso, lo cual significa una clara desventaja para los sectores pobres. Más adelante, cuando analicemos las dificultades de instrumentar los derechos en América Latina y el Caribe, volveremos a este tema.

Validez y aplicabilidad del PIDESyC en el contexto jurídico internacional

La vaguedad de muchas normas, la naturaleza programática de algunos derechos y la consiguiente ausencia de instituciones nacionales específicamente comprometidas con la promoción de los derechos en tanto derechos, dificultan su cumplimiento (Alston, 1987: 333). Además, se debe agregar la complejidad de numerosos asuntos relacionados con el cumplimiento de los derechos. Ello, a pesar de que se han desarrollado instrumentos de evaluación.

En efecto, el consenso sobre la necesidad de instituir la vigilancia sobre los compromisos establecidos por los países firmantes y verificar el grado de progreso social alcanzado, llevó a establecer el mecanismo de reporte, el cual es la única forma de supervisión internacional que ha recibido el apoyo formal de los Estados parte y que ha sido institucionalizado (Alston, 1987: 355)¹⁴. Los Estados

14 Los Estados deben presentar reportes por etapas en los que se especifiquen los pasos dados y el progreso llevado a cabo en la observancia de los derechos, así como las dificultades (Craven, 1998: 37, 38).

deben informar, de acuerdo con un programa determinado por el Consejo Económico y Social, sobre las medidas adoptadas y el progreso logrado en la observancia de los derechos reconocidos en el Convenio (artículos 16-22). Estos reportes son revisados por un Comité de expertos en Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (Alston, 1987)¹⁵, órgano que determina si un Estado ha cumplido sus obligaciones y formula recomendaciones generales.

Este mecanismo ofrece varias ventajas; entre otras, ha permitido establecer y desarrollar los estándares que deben aplicarse para verificar el cumplimiento de los derechos. Así, como resultado de una recomendación del Comité que analiza los reportes, los Estados empezaron a proporcionar datos por sexo que favorecen un conocimiento más preciso sobre la situación de las mujeres y llevó a introducir nuevas medidas para captar las disparidades de género en el cumplimiento de los derechos, tales como el Índice de Desarrollo de Género que cuantifica los logros en el desarrollo humano, y el Índice de Potenciación de Género, que evalúa la participación de las mujeres en la vida política y económica¹⁶.

Por otra parte, el reporte obliga a los funcionarios gubernamentales a contrastar con regularidad el Pacto con las prácticas y leyes nacionales, lo cual favorece la creciente difusión de la necesidad de hacer cumplir los derechos en los gobiernos. También facilita que la toma de decisiones se realice a partir de ciertos principios, ya que la elaboración del reporte implica redactar documentos sobre la política gubernamental en un determinado sector social o económico. Asimismo, el hecho de evaluar el grado en que los Estados cumplen con sus obligaciones permite emprender acciones para prevenir o corregir situaciones con miras a asegurar el cumplimiento de derechos (Craven, 1998: 31). De igual modo, proporciona la base para

15 El Comité, creado en 1986, está integrado por 18 expertos en el campo de derechos humanos electos por votación secreta por 4 años, y se renueva por mitades cada dos años. Para preservar la independencia de los miembros les paga la ONU (Alston, 1987, 349-350).

16 La Recomendación No. 9 confirma que los datos por sexo son muy útiles para evaluar el cumplimiento de objetivos de equidad de género contenida por *that sex differentiated data is extremely useful in assessing compliance with clauses found in both the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) and in the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women that mandate nondiscrimination and equality of treatment.* (Apodaca, 1998: 140-141).

estimular debates públicos en relación con la adecuación de las políticas existentes al cumplimiento de los derechos, dando así oportunidad a diversos sectores de la sociedad de comentar sobre la evaluación gubernamental de la situación. De manera implícita, se espera que la publicidad desencadene un proceso de presión para que los Estados cumplan (Craven, 1998: 55).

Dado que la principal responsabilidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto descansa en los gobiernos, se les da una discreción considerable para determinar las medidas por emprender y el monto de los recursos por destinar para lograr los objetivos planteados.

Las dificultades involucradas en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, entre otras el hecho de que su cumplimiento dependa de la disponibilidad de recursos y la magnitud de la tarea propuesta, se reconocen implícitamente en los criterios que deben regir la acción de los Estados en el logro de los compromisos establecidos: el principio de realización progresiva, que alude al mejoramiento continuo de los derechos y el de que los Estados deben dar pasos "... al máximo de sus recursos disponibles".

Los Estados se comprometen a emprender los pasos individualmente y por medio de asistencia internacional, especialmente técnica y económica, al máximo de sus recursos disponibles, con la meta de alcanzar progresivamente la realización completa de los derechos reconocidos en la Convención, a través de diversos medios apropiados, sobre todo la adopción de diversas medidas legislativas (artículo 2(1) Alston y Quinn, 1987: 165)

Sin duda, el mecanismo de vigilancia instituido por el Pacto, así como la noción de cumplimiento progresivo contenida en el Convenio han influido en que los Estados hagan esfuerzos por aproximarse de manera gradual a la observancia de los derechos económicos. No obstante, esta noción no logra garantizar la continuidad en la entrega de servicios y prestaciones durante los periodos de dificultades y crisis económicas que han acompañado de manera recurrente la instauración del nuevo modelo de desarrollo. Cálculos realizados a partir de cifras oficiales sobre los efectos del Pacto en el cumplimiento de los derechos por parte de los Estados, no permiten afirmar su influencia clara y definitiva. En lo que se refiere al cumplimiento

de los derechos de las mujeres, en términos generales, la evidencia encuentra una correlación positiva entre el desarrollo económico alcanzado por los países y la realización de los derechos de las mujeres. La proporción de mujeres con empleo remunerado respecto de la cantidad de hombres empleados, aumentó entre 1975 y 1985, lo cual indica un avance progresivo de los derechos económicos de las mujeres. Sin embargo, entre 1985 y 1990 la tasa experimentó un ligero decremento de 56% a 55%. Aunque la actividad económica de las mujeres ha aumentado a lo largo del tiempo, el nivel promedio de empleo de las mujeres es solo la mitad del de los hombres (Apodaca, 1998: 151). Datos recientes sobre el Índice de Potenciación de Género (IPG) indican que, en general, los países que se encuentran en los primeros lugares de la clasificación según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), también lo están en la del IPG. En los países desarrollados hay una cierta correspondencia entre el lugar que ocupa cada uno de los países en los Índices de Potenciación de Género (IPG) y de Desarrollo Humano (IDH). Seis de los países que se encuentran en los diez primeros lugares en el IPG, también lo están en el IDH, y cuatro están en los primeros 20. En cambio, en América Latina y el Caribe no hay tal correspondencia. En general, los países tienen una mejor posición en el IPG que en el IDH. De los 19 países para los que se han calculado ambos índices, cinco están en los primeros lugares de la región en el IPG y en el IDH, pero el lugar que ocupan en el conjunto de las naciones es diverso. Así, por ejemplo, Venezuela ocupa el lugar número 20 en el IPG, pero 65 en el IDH, y Bolivia tiene el lugar 54 en el IPG, pero 114 en el IDH. A la inversa, Chile ocupa el lugar 51 en el IPG y 38 en el IDH (véase cuadro IPG en apéndice)¹⁷.

Por otra parte, en términos de la eficacia de la entrega de reportes, Craven menciona el dato de que en diez años (hasta 1997), 14

17 Fuente: www.undp.org/hdr2000/spanish/presskit/gem.pdf. El IPG se calcula con base en cuatro variables:

a) porcentaje de escaños ocupados por mujeres en parlamentos (datos al 29 de febrero de 2000), b) porcentaje de mujeres en puestos ejecutivos y administrativos (del año más reciente disponible); c) en puestos profesionales y técnicos, y d) el PIB per cápita de las mujeres (PPA en dólares).

países no habían entregado ningún reporte al Comité encargado de supervisar el cumplimiento de los derechos, y 72 países estaban retrasados en la entrega de sus reportes (Craven, 1998: 57).

La concepción y las prácticas de los derechos en América Latina

Además de la perspectiva de los organismos internacionales, la concepción latinoamericana ha sido moldeada por prácticas institucionales referentes a la organización de la protección social, por modalidades de provisión de servicios y prestaciones y por objetivos sociales que animan a sectores organizados.

Un elemento central de la concepción es la convicción sobre la capacidad del crecimiento económico por medio la industrialización para crear empleo remunerador y así absorber el incremento de la población. Por medio de la sustitución de importaciones se protegió al mercado interno contra las sacudidas externas y se instrumentaron políticas destinadas a promover el empleo. La confianza en el crecimiento por la vía de la sustitución de importaciones se materializó en la creación de la seguridad social, y en la preferencia por proporcionar prestaciones de bienestar a los obreros y a sectores medios insertos en el sector formal de la economía.

Asimismo, el proceso de creación de los sistemas de seguridad social comprendió la regulación del mercado de trabajo por medio de códigos laborales que garantizaban ciertos niveles de seguridad en el empleo, establecían salarios mínimos, y proveían normas de higiene y seguridad. Las legislaciones laborales aprobadas emanaban de objetivos de defensa de los trabajadores frente a las empresas; premiaban la antigüedad, pues proveían el aumento de la indemnización por despido de manera proporcional a la duración del empleo.

El crecimiento económico y la expansión del empleo formal, obrero y de sectores medios, experimentados entre la posguerra y los años ochenta, brindaron oportunidades de movilidad social a los sectores populares y permitieron incorporar a nuevas categorías sociales al disfrute de las prestaciones y ampliar las prestaciones proporcionadas. Entre 1950 y 1980, en América Latina, en promedio,

el 60% de los nuevos empleos fueron creados por los sectores formales de la economía, siendo el gobierno responsable del 15% y las empresas privadas medianas y grandes del 45% restante. El sector informal contribuyó con el 40% de los nuevos empleos (OIT, 1996, citado en Klein, 2000: 18).

La provisión social abarcó servicios de salud, seguros contra accidentes de trabajo, muerte, enfermedad, maternidad, pensiones de jubilación y, en algunos países, beneficios familiares, y extendió muchos de los beneficios a los dependientes de los participantes directos (Abel y Lewis, 1993, Cruz-Saco, 1998: 1). Como resultado de estos procesos, la pobreza disminuyó de 50% de las familias urbanas en 1960, a 35% en 1980 (PREALC, 1991: 81). El bienestar de la población, expresado en el IDH avanzó de modo muy lento y ligado estrechamente a la evolución del PIB. Un estudio que calcula el IDH para América Latina a partir de 1900, señala que los avances comenzaron en la década de 1930 y se aceleraron hasta la década de 1970, coincidiendo las mejoras de esperanza de vida, alfabetización y crecimiento del PIB. La principal variable en el pausado progreso de las variables sociales, ha sido el ritmo de crecimiento del PIB. En algunos países, se atribuyen los cambios positivos en estas variables, a mejoras espectaculares en el PIB, como ocurrió en Venezuela a partir de 1930, con la explotación de los yacimientos petroleros (Yáñez, 2002: 10).

La clasificación de los regímenes de seguridad social que retoma Mesa Lago (1986), en la que relaciona la etapa de creación del sistema de seguridad con el tipo y cantidad de prestaciones suministradas, constituye un acercamiento adecuado para establecer los principales rasgos y las diferencias de los sistemas de protección y, en ese sentido, los derechos económicos y sociales vigentes en los países latinoamericanos. En el primer grupo se encuentran los países pioneros en la creación de programas de seguridad social en los años veinte y treinta, los cuales contaron con el más extenso conjunto de derechos¹⁸. Forman parte de este: Chile, Uruguay, Argentina, Brasil, y Cuba. Uruguay (1914) y Chile (1924) fueron los primeros

18 Roberts sugiere que la organización de los sistemas de seguridad social está ligada a la diferenciación entre países de desarrollo temprano, rápido y lento, con base en el ritmo y periodo de urbanización y crecimiento económico de la región (1996: 47).

países de la región en que se promulgaron leyes que protegían a los obreros contra los riesgos de accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales (Uruguay) y contra los riesgos de vejez, invalidez, muerte y enfermedad común (Chile). Desde el inicio del siglo XX, estos dos países expandieron gradualmente la cobertura de los servicios de salud, educación y seguridad social y, junto con Argentina, desarrollaron los sistemas de seguridad social con mayor grado de universalidad de la región. (Mesa Lago, 1986: 133). En estos países se instituyó el seguro de desempleo. Este primer grupo de países logró una cobertura de entre el 62 y el 96 % (Cruz-Saco, 1998: 7).

El segundo grupo lo integran Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Ecuador, Panamá, Bolivia, Perú y Venezuela, países en que el sistema de seguridad social fue establecido durante los años cuarenta y alcanzó un nivel intermedio de cobertura. Los países con mayor desarrollo relativo de este grupo contaban con instituciones de seguridad social que protegían a los grupos de presión más poderosos: fuerzas armadas, empleados públicos, maestros, trabajadores de energía y ferrocarriles, antes de la creación del instituto gestor general (Mesa Lago, 1986: 134). Este segundo grupo alcanzó tasas de cobertura que oscilaron entre el 18 y el 50% (Cruz Saco, 1998: 7)

Por último, los sistemas de seguridad social del tercer grupo, República Dominicana, Haití, Guatemala¹⁹, El Salvador, Honduras y Nicaragua²⁰, se desarrollaron en los años cincuenta y sesenta y alcanzaron el nivel de cobertura más reducido de la región. En este grupo las tasas de cobertura fueron las más bajas, entre 2 y 19% (Ibíd.)

19 A mediados de los años noventa, el Ministerio de Salud de Guatemala cubría aproximadamente a un tercio de la población, el Instituto de Seguridad Social de Guatemala al 17% y el resto era cubierto por el sector privado. Los logros de este país en salud son muy reducidos: tiene la tercera más baja esperanza de vida al nacer de América Latina (64,5 años en 1999) y la diarrea y las infecciones respiratorias constituyen las principales causas de mortalidad infantil (Cruz-Saco, 1998: 10-11).

20 En Nicaragua, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), fundado en 1957, sirvió principalmente a los sectores de clase media y sus servicios se concentraron en las zonas urbanas. Sollis (1993) señala que en 1979 el INSS era responsable del 50% de los gastos efectivos del sector salud, pero menos del 10% del total de la población, o 16% de la PEA, tenía acceso a estos. El INSS cubría al 67% de la población asalariada de Managua, en su mayoría burócratas del régimen (Ibíd.).

El sesgo laboral de las instituciones de seguridad social, basado en aportaciones tripartitas (Estado, trabajadores, empleadores), incidió en que no se cubriera a toda la población de la región: según un estudio de CEPAL citado por Mesa Lago, para 1980, el 61% de la población total de América Latina tenía cobertura en salud y un porcentaje igual (61%) de la población económicamente activa (PEA), en pensiones. Sin embargo, si se excluye a Brasil de los cálculos, la cobertura regional cae a 43% y, en la mayoría de los países, no llega al 25%. (Mesa Lago, 1986: 135). Al mismo tiempo, hasta los años ochenta, los gobiernos pusieron escaso énfasis en las políticas sociales dirigidas a población abierta, basados en el supuesto de que el crecimiento económico traería consigo el desarrollo social (Draibe *et al.*, 1995). En la mayor parte de los países, solo los servicios de educación básica y atención primaria a la salud estuvieron animados por objetivos de provisión universal, en estrecha relación con objetivos ligados al desarrollo.

La organización de la seguridad social, fundamentalmente a partir de la inserción en el mercado formal, determinó que en la mayoría de los países se excluyera a los sectores marginados del mercado formal, tanto urbanos como rurales; entre otros, trabajadores agrícolas, trabajadores por cuenta propia, empleados de empresas muy pequeñas, servidores domésticos y desempleados, así como los dependientes de todos estos, de ahí que los grupos con más necesidades carezcan de seguridad social en casi todos los países (Mesa-Lago, 1986: 135-36, Roberts, 1996). Además, la estructuración de la seguridad social con base en el modelo de familia fundamentado en un hombre proveedor, y una mujer cuidadora, influyó en que los beneficios de las mujeres trabajadoras se vieran reducidos. Los asegurados han sido los asalariados urbanos y sus dependientes cercanos.

Respecto del sector informal²¹, conviene recordar que la proporción que representaba este sector en relación con de la PEA urbana de

21 Según criterios establecidos por PREALC, integran el sector informal trabajadores por cuenta propia, el trabajo familiar no pagado y trabajadores de empresas de menos de 5 trabajadores (PREALC, 1982).

América Latina en 1960, de alrededor del 31%, no había cambiado hacia 1989 (Oliveira y Roberts, 1994, citado por Roberts, 1996: 48). Se registran diferencias significativas por país: en tanto en Chile el sector informal experimentó una progresiva reducción con respecto a la población trabajadora urbana entre 1950 y 1980, esto no ocurrió en Argentina y Uruguay (PREALC, 1982). Datos sobre México indican que al menos 99% de los trabajadores de pequeñas empresas informales carecen de la cobertura del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Mesa-Lago, 1990). En Brasil, el sistema de bienestar social implementado a comienzos de 1930 ha excluido a una importante proporción de la población, básicamente pobres rurales y urbanos, quienes representan casi el 50% de la PEA. En El Salvador, datos de 1992 indican la muy baja cobertura del sistema, el cual solo abarca a 17,6% de la PEA (Mena, 1995), y la consiguiente exclusión de los trabajadores informales, tanto rurales como urbanos. En 1991, solo 6,5% de los empleados en el sector agrícola y 11,7% de los trabajadores del sector de servicios personales y sociales –sector que presenta altos niveles de informalidad- fue cubierto por el ISSS con programas de salud (Mesa-Lago, 1994). En cambio, Costa Rica representa una excepción en Centroamérica, tanto porque posee un relativamente reducido sector informal –el cual se mantuvo constante en alrededor del 12% de la PEA entre 1950 y 1980 (PREALC, 1982)- y una activa política social. De acuerdo con Mesa-Lago (1990), la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS) brinda al sector informal uno de los sistemas más amplios de pensiones y servicios de salud de la región. La totalidad del sector informal estaba cubierto en 1986 por diferentes programas de salud de la CCSS, aunque la cobertura de las pensiones era muy restringida: casi 97% de los trabajadores informales carecía de pensiones (Mesa-Lago, 1990).

Una característica muy importante de la organización de los sistemas de seguridad social y del sistema de atención al bienestar en general que contribuyó a conformar criterios sobre la asignación de bienestar, es la modalidad corporativa que ha revestido en la mayoría de los países. Por una parte, el poder político de las organizaciones sindicales y la importancia de los sectores (económica o política), han sido criterios esenciales para extender las

prestaciones sociales, lo cual generó una lógica de distribución basada en el poder y la capacidad de presión de las organizaciones, en virtud de la cual el sistema otorgaba coberturas más tempranas y más completas, prestaciones más generosas y financiamientos más ventajosos a los grupos con mayor poder y posibilidad de movilización (Mesa Lago, 1986: 133). A principios de los años ochenta, se estimaba que Argentina, Chile y Venezuela tenían entre 30% y 40% de la PEA afiliados en sindicatos, México y Colombia entre el 30 y el 40%, mientras que El Salvador y Guatemala menos del 10% (Roberts, 1996: 50-51).

Por otra parte, en varios países el Estado desarrolló formas de corporativismo vertical, según la definición de Schmitter, con base en estructuras sindicales y sectoriales jerárquicas que cooptaban a los afiliados por medio de beneficios de la seguridad social, tales como seguro de salud, pensiones, provisión de vivienda, etc. Así, las instituciones de protección y atención al bienestar se utilizaron como instrumentos para cooptar, neutralizar y controlar a diversos grupos a fin de apuntalar la legitimidad de un determinado régimen, y de mantener el orden social (Ibídem). Este modelo de provisión de bienestar estableció un tipo de relación Estado-sociedad en la que ciertos mecanismos de integración social se caracterizaron por la estratificación y el verticalismo unívoco de los beneficios sociales, lo cual generó una relación paternalista y clientelar de los beneficiarios con el Estado²².

El acceso de los sectores populares carentes de seguridad social a los beneficios sociales proporcionados por el Estado, también se llevó a cabo mediante relaciones clientelares. El complejo conjunto de redes patrón-cliente con funcionarios estatales o líderes políticos representó una de las principales fuentes de capital social para los sectores marginados e informales. Malloy (1993) destaca que, a pesar de que las reglas puedan decir que los beneficios constituyen derechos de ciudadanía, en la práctica, las estructuras de toma de decisión aseguran que muchos, si no la mayoría de los sectores de bajos ingresos,

22 La "ciudadanía regulada" en Brasil, la figura de trabajador industrial del peronismo en Argentina y la organización sectorial del partido oficial en México, por no mencionar sino los casos más conocidos, ilustran esta modalidad.

operen como clientes de algún patrón de nivel intermedio, de ahí que la relación de los sectores populares con el Estado fuera expresada más en términos de clientelismo o de paternalismo que en términos de derechos y obligaciones, lo cual contribuyó a dificultar el acceso al bienestar planteado en términos de derechos (Jelin, 1996: 82-84).

Estas características influyeron en el hecho de que la ciudadanía, en el sentido de acceso a diversas y variadas formas de bienestar, solo se adquiriera de manera plena mediante la pertenencia a ciertas organizaciones o asociaciones reconocidas por el Estado, y que se aceptara socialmente el privilegio de la demanda organizada hacia el Estado por encima de las reivindicaciones individuales. Las organizaciones con reconocimiento oficial fungieron así como sujetos fuertes de la ciudadanía, según la formulación de Zolo (Zolo, 1994: 28).

Esta modalidad de acceso a satisfactores por la vía de las organizaciones influyó en que en muchos países no se especificaran formas universales de acceso individual, excepto en el caso de la seguridad social que se basaba en contratos individuales y en servicios relacionados con requerimientos del desarrollo, como la educación básica y la atención primaria a la salud.

Para los fines de nuestra reflexión, importa destacar la importancia de la capacidad de presión de grupos organizados en la obtención de prestaciones sociales: sectores medios, grandes agrupaciones sindicales y, en determinados países, partidos políticos. Así, la combinación de trabajadores en el mercado formal junto con el criterio de atender fundamentalmente a sectores organizados con capacidad de presión, contribuyó a configurar la atención al bienestar como privilegio al que se accede por medio de una organización o de una relación de clientela, y no como derecho universal. Además, la forma en que se organizaron los sistemas de prestaciones sociales, según el criterio de atender por categorías sociales en sistemas estratificados y fragmentados, trajo consigo el reforzamiento de las profundas desigualdades sociales y contribuyó a fortalecer una cultura cívica de menoscabo de la solidaridad social, y a defender como privilegio el acceso a las prestaciones, por medio del recurso a la capacidad de presión o de movilización. Las recurrentes crisis económicas y las medidas de ajuste estructural que han experimentado los países de la región, al provocar la pérdida del nivel

adquisitivo de la población cubierta por la seguridad social (obreros y sectores medios), agudizarían este rasgo y los conflictos distributivos relacionados con el acceso al bienestar.

La ciudadanía social como construcción de la democracia

Los procesos de cambio político y de democratización en América Latina, han traído consigo la reflexión en torno a la ciudadanía y al ejercicio de los derechos ligados a ella, así como la inserción o actualización de los derechos económicos, sociales y culturales en las Constituciones de los países, auspiciadas en el marco de los organismos internacionales.

Los derechos económicos, sociales y culturales son objeto de análisis y de afirmación, en dos niveles: su carácter de condiciones que permiten acceder al ejercicio de otros derechos y el de la pertenencia, que a la vez que contribuyen a configurar la concepción sobre los derechos económicos, sociales y culturales, se hallan ligados al debate sobre la universalidad de los derechos, como señalamos en el apartado del debate internacional. Una arista de la concepción está dada por la idea de la democracia como construcción, y en ese marco, la ciudadanía se concibe como producto de la lucha, como proceso, en el cual distintos actores sociales acceden a la reivindicación de sus demandas. En la medida en que la realización de los derechos se concibe como proceso en construcción, engarza con el carácter progresivo del cumplimiento de los derechos plasmado en el PIDESyC.

La reflexión sobre el tema de las condiciones necesarias para el ejercicio de derechos civiles y políticos, se condensa en la pregunta: “¿Se puede gozar de los derechos civiles y políticos sin tener acceso a las condiciones básicas (la eliminación del hambre, pero también acceso a educación e información) que aseguran la posibilidad de ejercer esos derechos?” (Hershberg y Hershberg, 1996: 233). La indigencia coloca a las personas en una situación en que no “pueden afirmarse por sí mismos”, lo cual conduce a reformular la noción liberal y autonomista de la ciudadanía y a darle un giro paternalista, ingrediente inherente a la idea de “protección social” y de la dimensión social, como tal, de la ciudadanía. (Reis, 1996: 138)

Los derechos económicos y sociales como requisito y como expresión de pertenencia a una comunidad se basan en el argumento de Hannah Arendt en cuanto a que la condición humana implica la pertenencia a una comunidad política. Esta perspectiva implica partir de la premisa de que el derecho básico es “el derecho a tener derechos”. No puede haber democracia con niveles extremos de pobreza y exclusión, pues indigencia y exclusión son la negación de los derechos fundamentales y se contraponen a la idea de actores (Hershberg y Hershberg, 1996: 233).

Por otra parte, la ciudadanía concebida como proceso hace referencia a una práctica conflictiva vinculada al poder y su ejercicio, y el de los derechos que forman parte de la transición a la democracia, de la construcción de instituciones vinculadas al régimen democrático. En esta tarea, las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel importante que desempeñar. A ellas corresponde la tarea de demandar, promover y vigilar esa construcción (Jelin, 1996: 116, 118). La ciudadanía involucra un proceso de definir y redefinir los derechos y de ampliar la base de la participación (Roberts, 1996: 39). De manera implícita, se ve a la democracia como prerrequisito de la justicia social, con base en la idea de que una mayor posibilidad de participación de las personas en los procesos políticos aumenta la oportunidad de intervenir en la distribución de los bienes económicos y, por lo tanto, podrá conducir a una distribución más justa. Nohlen recuerda que esta expectativa se apoya en la experiencia del desarrollo del Estado de bienestar en las democracias de los países industrializados durante la posguerra, fenómeno asociado a la extensión del sufragio universal y a la creciente participación de las organizaciones de las clases bajas en el proceso de formación de la voluntad política (Nohlen, 2001: 338-339).

Esta combinación de objetivos no deja de dar un carácter excesivamente general y abstracto, vago, a la concepción de los derechos en la mayor parte de América Latina. Se deposita en los derechos sociales una condensación de objetivos. Se da por sentado que en la definición de ciudadanía debe incorporarse también la acepción que alude a las condiciones que favorecen la igualdad social y la participación, eludiendo la discusión sobre las necesarias especificaciones. Es decir, incluyen en la definición de ciudadanía tanto la

igualdad formal de los individuos, como las condiciones que permiten la igualdad. Se confunden así derechos con objetivos de integración. Cabe señalar que aunque esta corriente de pensamiento se ha extendido fundamentalmente en la década de los noventa, ha influido en la creciente utilización de los derechos y la ciudadanía por parte de diversos actores sociales y políticos. No obstante las ambigüedades a que hemos hecho referencia, su uso se explica porque expresa objetivos por alcanzar y porque hace visible una problemática muy grave de carencias, pretendiendo dar al mismo tiempo un argumento fuerte para abordarla y resolverla.

Los dos referentes mencionados han tenido su expresión en los trabajos de varios autores latinoamericanos, difundidos tanto en publicaciones académicas como de organismos regionales, como la CEPAL. Esos trabajos parten de la tríada de derechos postulada por Marshall, y comprenden los derechos económicos y sociales como una extensión de los derechos humanos individuales a una escala social, sin cuestionar sus diferencias de naturaleza. Como se desprende de la exposición anterior, las fuentes de la concepción de derechos vigente en América Latina tienen un carácter diverso y discordante, cuando no contradictorio, en el que se han sobrepuesto tradiciones de pensamiento liberales con modalidades corporativas, y destacan los objetivos tendientes al predominio de criterios de ética social.

Las mencionadas concepciones han tenido su expresión jurídica en documentos de carácter regional, y en las Constituciones de los países. En algunos de estos, los derechos económicos y sociales tienen una larga tradición en tanto objetivo orientador de la sociedad, como es el caso de México, y en otros se han plasmado de manera reciente, en estrecha relación con los procesos de democratización, como la brasileña, que data de 1988, mientras que los derechos indígenas fueron incorporados en los años noventa.

Los derechos económicos, sociales y culturales han sido retomados en un acuerdo de la OEA de manera sucinta, incorporando los aspectos sustantivos del PIDESyC: el artículo 26 de la Convención Americana sobre derechos humanos señala:

“Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación

internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”²³.

La mayor parte de las Constituciones latinoamericanas incorpora en sus textos los derechos contenidos en el PIDESyC. Reconocen la libertad de organización sindical, el derecho de huelga y establecen la jornada máxima. De las consultadas²⁴, la chilena es la única que de modo escueto señala la “libertad de trabajo y su protección” y no contiene la formulación del derecho al salario o remuneración mínima. Argentina no eleva a rango constitucional los derechos a la salud y la educación. La Carta de Costa Rica incluye especificaciones sobre el financiamiento de la educación y el porcentaje mínimo del PIB que se debe gastar en este sector, y en la de Ecuador se anota el porcentaje del gasto gubernamental que se debe destinar a la educación hasta el bachillerato (no menos de 30%). La brasileña, por su parte, detalla el porcentaje que corresponde erogar a la Unión (18% de los ingresos fiscales) y a los Estados, el Distrito Federal y las municipalidades (25% de los ingresos fiscales). Además, ordena colectar entre las empresas privadas una contribución para la educación elemental. Aunque en la Carta de Guatemala se declara que la alfabetización es “urgencia nacional y obligación social”, solamente se especifica el porcentaje que se debe asignar a la Universidad de San Carlos (5%).

Respecto del derecho a la seguridad social, una buena parte de las constituciones de la región lo contienen, al igual que sus modalidades de financiamiento, y algunas, como la ecuatoriana, contemplan la incorporación progresiva de toda población, incluso de aquellas

23 *Convención Americana sobre derechos humanos*, San José de Costa Rica, emitida el 22 de noviembre de 1969. www.oas.org/SP/Prog/pg29-58.htm

24 La fuente para elaborar esta sección fueron las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

personas que no participan en el mercado de trabajo formal. Costa Rica y Panamá no registran la seguridad social en su Constitución.

De manera adicional, algunas constituciones, como la colombiana, contemplan la provisión de un subsidio alimentario durante el embarazo y después del parto, a las mujeres desempleadas y desamparadas. Mención explícita de los ancianos como un sector específico de atención hacen la guatemalteca, la hondureña y la venezolana, en tanto que la peruana otorga su protección solo a los ancianos abandonados. Los discapacitados solo son mencionados en la Carta nicaragüense. Respecto de la vivienda, varios países la consideran como un derecho: Colombia, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Nicaragua y Uruguay.

Por último, el derecho de la población a la protección del medio ambiente es reconocido constitucionalmente en Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Uruguay.

Los derechos comprendidos en la Convención 169 de la OIT, referidos a las comunidades indígenas, han sido objeto de elaboración jurídica en varios países durante los años noventa, y se ha reconocido el carácter multicultural de esos países. Además, en Bolivia, en 1994, se estableció el fortalecimiento de las instituciones indígenas en el ámbito local en las reformas de participación popular, de ahí que las instituciones indígenas, formadas según sus usos y costumbres tradicionales, puedan recibir personería jurídica que les permita participar en el gobierno municipal, y han sido creados distritos municipales indígenas con subunidades de la estructura municipal del gobierno local (Plant, 1998: 26). La Constitución peruana de 1993, por su parte, afirma (artículo 149) que las autoridades de las “comunidades campesinas y nativas” pueden tener funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial siguiendo su ley consuetudinaria (Plant, 1998: 27). Si bien en México el desarrollo social ha recibido atención especial, no se ha reconocido personalidad jurídica a las comunidades indígenas. En Guatemala, desde la firma del acuerdo final de paz en 1996, que incluye la firma de un acuerdo aparte en marzo de 1995, sobre la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, se reconocen los derechos indígenas (Plant: 28).

CAMPOS PROBLEMÁTICOS RELACIONADOS CON EL MODELO ECONÓMICO Y CON DETERMINADOS RASGOS ESTRUCTURALES EN ALC

Los principales rasgos que representan núcleos problemáticos para la realización de los derechos en América Latina, son muy conocidos. En estos rasgos se plasman tanto las dificultades inherentes a los derechos económicos, sociales y culturales en tanto derechos humanos universales, como los obstáculos relacionados con su instrumentación.

El primer rasgo es sin duda la *inequitativa* (desigual) distribución del ingreso que prevalece en la mayor parte de la región. A pesar de que entre 1970 y 1982 el coeficiente de Gini disminuyó 10%²⁵, y “la relación de ingresos entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre se redujo de 23 a 18 veces” (BID, 1998: 16), estas tendencias se revirtieron durante la crisis de la deuda de los años ochenta, cuando el decil de más altos ingresos aumentó su participación en más del 10%, en tanto que los ingresos de los demás deciles disminuyeron. La participación en el ingreso del decil más pobre cayó 15% (Ibíd., 16-17). El mayor aumento del coeficiente de Gini ocurrió en los tres países más grandes de la región, Argentina, México y Brasil. (Filgueira, 1996:15, citado por Portes, 2001: 76).

Aunque la tendencia al deterioro de la distribución del ingreso se frenó en algunos países en los años noventa, la concentración del ingreso sigue siendo muy alta. Según cálculos del BID, el 20% más pobre de la población de cada país recibe solo un 3% de los ingresos totales, mientras que el 20% más rico obtiene el 60% (BID, 1997, 43); entre 1990 y 1995, el 10% más pobre de la región tuvo una pérdida de participación en el ingreso del 15% y el 10% siguiente del 4%. (BID, 1998: 17).

25 Estimaciones aproximadas del BID, a partir de las observaciones disponibles para 13 países que, según la fuente, representan unas cuatro quintas partes de la población latinoamericana.

Los países que presentan más desigualdad son Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Paraguay. Tres países del Caribe inglés —Jamaica, Bahamas y Trinidad y Tobago— muestran índices de concentración menores que los países de habla hispana, pero solo Jamaica tiene un nivel de desigualdad significativamente por debajo del patrón internacional (BID, 1998: 15). De hecho, en los años noventa los países que tenían las peores distribuciones iniciales, como Brasil, Guatemala y Panamá, empeoraron aún más, en tanto que aquellos que tenían las mejores distribuciones, como Uruguay y Jamaica, continuaron la mejoría (BID, 1997: 43). Colombia, cuya distribución del ingreso había mejorado notablemente entre 1980 y 1986, después se mantuvo estable (Filgueira, 1996:15, citado por Portes, 2001: 76).

La agudización de la concentración del ingreso está asociada a los cambios económicos desarrollados en el marco de la globalización, y a las políticas de ajuste, desregulación y privatización, impulsados a fin de pasar a un modelo de economía abierta. A pesar de que la globalización ha abierto nuevas posibilidades para el crecimiento y la creación de empleos, ha afectado los factores determinantes del empleo y los salarios. Asimismo, la economía de la región empieza a caracterizarse por una gran volatilidad, cuyas más graves repercusiones se dan entre la población de menores recursos (Klein, 2000: 8)²⁶.

Estos cambios han contribuido a profundizar las desigualdades en virtud de las modificaciones que han ocasionado en el mercado de trabajo. De acuerdo con Klein, más del 55% de las diferencias de ingresos las explican los resultados de este mercado; el aumento del desempleo, los desplazamientos hacia empleos menos productivos y más inestables y el aumento de las diferencias de salarios han elevado las desigualdades de ingreso porque afectan más a los hogares pobres. Las tasas de desempleo son más altas en los hogares pobres: en Chile, en 1996, la tasa de desempleo del quintil más pobre era 2,7 veces la del quintil más rico (Klein, 2000: 21). Asimismo,

26 De acuerdo con estudios del BID, “la relación positiva entre la volatilidad y la desigualdad del ingreso es significativa en términos estadísticos y económicos. La relación estadística sugiere que una reducción de tres puntos porcentuales en la volatilidad del crecimiento del PIB real reduciría aproximadamente dos puntos porcentuales el coeficiente de Gini de desigualdad de los ingresos”. (BID, 1998: 107)

el desempleo afecta más a las mujeres y a los jóvenes. Mientras la tasa de desempleo de las mujeres es aproximadamente un 30% más alta que el promedio, la de los jóvenes habitualmente duplica el nivel nacional (Klein, 2000: 12)²⁷.

El lento y discontinuo crecimiento económico ha mostrado una insuficiente capacidad de creación de empleos, que pueda absorber la creciente participación laboral de las mujeres y el crecimiento de la PEA de 2,6% al año. La fuerza de trabajo de la región, constituida a fines de los años noventa por cerca de 212 millones de personas, creció en 44 millones en el último decenio, llegando a representar en 1999 un 42% de la población total, tres puntos porcentuales por encima de lo registrado en 1990 (CEPAL, 2001: 20). Crecimiento económico discontinuo y aumento de la población influyeron en el incremento de la tasa de desempleo del 6,7% en promedio en 1980, al 8,8 % 1999, con oscilaciones en el periodo intermedio (Ibíd., 12), aunque algunos países han tenido cifras más altas: a mediados de 1996, Argentina tuvo una tasa oficial de desempleo de 16%, 10 puntos porcentuales mayor que cinco años antes. Otros cuatro países registraron tasas que excedían el 10%, que aumentaron o se mantuvieron estáticas durante los años noventa. Solo cuatro países —tres de ellos en América Central— registraron reducciones en el desempleo de 2 a 3 puntos porcentuales durante el mismo periodo (Latin American Weekly Report, 1996c, citado por Portes, 2001: 77). Para fines de 1998, la situación no había mejorado: en Argentina, Colombia y Venezuela se experimentaban tasas de desempleo de dos dígitos (BID, 2000).

Los procesos de creciente informalización, precarización y flexibilización, relacionados entre sí, han contribuido a configurar un mercado de trabajo en el que se pierde estabilidad laboral: se pagan salarios muy bajos a trabajadores no calificados y proliferan condiciones precarias de empleo (Klein, 2000: 13).

Dada la competencia internacional que enfrentan las industrias del sector moderno basadas en procedimientos intensivos de trabajo, es frecuente el pago de salarios muy bajos y la eliminación de

27 La variación promedio para toda América Latina es de 1,5 veces (BID, 2000,).

prestaciones laborales, motivo por el cual los trabajadores optan por un empleo en el sector informal, donde carecen de prestaciones, pero tienen mejores salarios. Ello ha ocurrido en República Dominicana, donde las condiciones laborales en zonas francas de exportación son tan malas que provocan un considerable flujo de retorno laboral hacia el empleo informal y el trabajo por cuenta propia. Así, el sector informal, considerado durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones como un refugio para quienes no podían encontrar empleo en el sector moderno de la economía, ha pasado a convertirse en un refugio del libre mercado en el sector moderno (Portes, 2001: 78)

Otro proceso que se ha desarrollado en relación con el requerimiento de competitividad de las empresas, es la subcontratación externa, la cual les permite una mayor flexibilidad para responder a las fluctuaciones del entorno económico. Los resultados en términos de salarios y condiciones laborales son diversos: en ocasiones hay mejora en los salarios a costa de la pérdida de estabilidad, pero en otras no se registran mejoras. En el sector minero estatal de Chile, donde hubo despidos masivos para reducir los costos de producción, muchos trabajadores fueron vueltos a contratar por subcontratistas. Perdieron estabilidad laboral y prestaciones, pero ganaron en términos de condiciones de trabajo y menores tasas de accidentes. Sin embargo, en muchos otros casos las condiciones de ingreso y empleo se deterioraron, asociados a la instalación de maquiladoras, empresas en las que no siempre se respetan las normas laborales y aun los derechos humanos. En la actualidad, abundan empleos precarios y sectores en los que la subcontratación se convierte en característica común del mercado de trabajo. En estos casos, los trabajos temporales, la falta de previsión social y la inexistencia de sindicatos, negociación colectiva y mecanismos de capacitación son frecuentes, aunque pueden también acompañarse de salarios elevados (Klein, 2000: 25-26).

Como resultado del proceso de precarización del empleo, la proporción de trabajadores asalariados con contrato permanente se ha reducido; en Chile (1996) y Venezuela (1995) solo el 38% de los trabajadores asalariados está empleado bajo esta modalidad, y en México (1994) solo representa el 19% de los asalariados.

Las diferencias entre hombres y mujeres son considerables. En Chile, Venezuela y México, el 55%, 56% y 27%, respectivamente, de los hombres asalariados poseen un contrato permanente; para las mujeres las cifras respectivas son 25%, 26% y 12% (BID, 1998: 157-158).

En los años noventa, el empleo en el sector informal (trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores que prestan servicios en microempresas, es decir de menos de cinco trabajadores, o en el servicio doméstico) registró un alza importante, pues aumentó de 51.6% del total de la población activa en 1990 a 56% en 1995 (OIT, citado por Lustig, 1998: 303)²⁸. Solo Argentina, Chile y Honduras lograron evitar que creciera el sector informal. Para la región en su conjunto, 61 de cada 100 empleos generados en los años noventa fueron informales, y tuvieron especial dinamismo los creados por la microempresa (Klein, 2000: 17).

A pesar de la opción válida de empleo que representa la microempresa, en virtud de que en general pagan mejores salarios que otros sectores, sin embargo, ofrecen inadecuadas condiciones de trabajo, no proporcionan ni estabilidad laboral ni protección social, y en ellas son más frecuentes las violaciones a los derechos laborales básicos (trabajo infantil, libertad de asociación, negociación colectiva y trabajo forzado) que en empresas más grandes. Se calcula que el ingreso medio de las microempresas se acerca al 90% del ingreso medio de las actividades modernas, pero solo al 55% del ingreso medio en las empresas medianas y grandes. Entre el 65% y el 95% de quienes trabajan en microempresas carecen de un contrato laboral escrito, y entre 65% y 80% no tienen ni seguro médico ni previsión. También tienden a trabajar más horas y a tener más accidentes de trabajo. En Chile, un 30% de los trabajadores no tenía contrato o tenía contratos atípicos; en Argentina y Colombia la proporción se elevaba a 40% y a 74% en Perú. La mayoría se hallaba en microempresas: 50% en Chile, 65-70% en Colombia y Argentina, y 80% en Perú (Klein, 2000: 17).

28 Otros cálculos señalan que el empleo informal solo se expandió del 44% al 48% entre 1990 y 1998, Klein, 2000: 16-17.

Un fenómeno que ha caracterizado el desempeño de las economías latinoamericanas es la reducción de la capacidad de compra del salario mínimo en la mayoría de los países. Actualmente, es muy inferior de lo que era a comienzos de los años ochenta. La crisis de la deuda y los procesos de ajuste que le siguieron llevaron a caídas del salario mínimo, que se corrigieron solo parcialmente en los noventa. En promedio, “los salarios mínimos en 1999 eran inferiores en 26% a los de 1980, pero en la industria manufacturera habían subido en 2,9% en el mismo período”(Klein, 2000: 11). Solo Colombia, Costa Rica y Panamá han logrado mantener relativamente estable el salario mínimo en términos reales (BID, 1998: 169).

Estas tendencias se expresan de manera aguda en la participación laboral de las mujeres, ya que muestran una mayor probabilidad de trabajar en el sector informal y en profesiones de baja remuneración. “De hecho, existe una alta correlación entre la proporción de mujeres empleadas en una ocupación y su remuneración en relación con otras profesiones” (BID, 2000, 78).

En toda América Latina existe una amplia brecha salarial entre los trabajadores masculinos y femeninos. En todas las categorías de empleo, las mujeres reciben remuneraciones inferiores, aunque las mayores diferencias se encuentran en los empleos informales, tanto rurales como urbanos. En el sector formal, las mujeres ganan un 10% menos que los hombres por el mismo trabajo, y en las ocupaciones informales las mujeres reciben 25% menos por hora trabajada que los hombres de igual nivel de educación y edad (BID, 1998: 43). Cabe señalar que el sector informal permite a las personas, y sobre todo a las mujeres, desempeñar actividades que ofrecen más flexibilidad para ajustar los horarios y les permiten aprovechar mejor algunas habilidades, lo cual contribuye a explicar el crecimiento de este sector, a pesar de que la aplicación de las leyes es baja y no brinda condiciones de estabilidad (Ibíd., 154). Las mujeres menos educadas que se incorporan a la fuerza laboral tienden a concentrarse en trabajos del sector informal que pagan menos que los del sector formal para las mujeres con niveles comparables de instrucción. La mayor participación de las mujeres en empresas informales que en promedio tienen una baja productividad, contribuiría a explicar los menores ingresos de las mujeres (BID, 2000, 78).

Además, debido a la influencia del nivel de instrucción sobre la participación en la fuerza laboral y la probabilidad de trabajar en el sector formal o informal, los ingresos de las mujeres varían más que los de los hombres (BID, 1998: 68).

Esta situación se agrava en el caso de los indígenas y de población negra. En Guatemala, la población indígena de la capital hacia 1986 representaba 12% de la población, estaba concentrada en empleos precarios y tenía menos posibilidades de cobertura de seguridad social que la población mestiza (Pérez Sainz *et al.*, 1992). En el caso de Brasil, la población negra se encuentra concentrada en los segmentos más pobres de la población rural y urbana. A pesar de la afirmación de que en ese país la raza tiene menos significación en producir desigualdad que en otros países, la población negra continúa en lo más bajo de la escala de indicadores de pobreza (Roberts, 1996).

Ciertas tendencias en el comportamiento de los salarios, relacionadas con niveles educativos o de especialización, han tendido a aumentar las desigualdades y a profundizar las desventajas de los sectores más pobres. Nos referimos al mayor aumento registrado por los salarios industriales, en comparación con el de los salarios mínimos. Los salarios industriales crecieron a un ritmo de 1.4% anual entre 1990 y 1997, mientras los mínimos solo lo hicieron en un 0,3% (Klein, 2000: 19).

Por otra parte, se registran considerables diferencias entre los países en lo que concierne a los salarios agrícolas; aunque en todos los países los sectores agrícolas remuneran menos a los trabajadores que el sector industrial, la diferencia es muy poco apreciable en Panamá, es menor del 10% en Honduras, pero supera el 40% en Perú y México (BID, 1998: 44)

En 1995 ó 1996, la mayoría de los países de América Latina tenían niveles de salario mínimo que representaban menos de la mitad del salario promedio. En Bolivia, Brasil y Argentina se encontraban por debajo de 30%, y en Chile, México y Perú entre 30% y 40% del salario promedio. Estas proporciones son bajas en comparación con las de los países desarrollados. Sin embargo, en varios países de América Latina, los salarios mínimos eran superiores al 50% del promedio, y en el caso extremo de Venezuela en 1995 representaban cerca del 90% del salario promedio (BID, 1998: 170). Donde los

salarios mínimos son más elevados en relación con el salario promedio el incumplimiento de las normas es mayor: en Paraguay y El Salvador cerca de la mitad de los trabajadores tiene salarios que no llegan al 80% del mínimo, y en Honduras y Venezuela, de cada 100 trabajadores, entre 30 y 40 se hallan en la misma situación (Ibíd., 171).

Por otra parte, en varios países, el comportamiento de los ingresos ha influido en que la desigualdad no se reduzca, sino que se mantenga, como ha ocurrido en Chile, donde, a pesar del aumento del empleo y de los salarios reales habido entre 1983 y 1995, la desigualdad no disminuyó debido a que el nivel de ingresos del diez por ciento más rico se elevó aún más rápidamente. Su coeficiente de Gini de .479 en 1994, estuvo solo ligeramente por debajo de Brasil, país con la distribución del ingreso más desigual de la región (Filgueira, 1996: 16, citado en Portes, 2001: 77).

La condición de la educación es otro rasgo muy relacionado con la concentración del ingreso. La estrecha relación entre educación y distribución del ingreso es ilustrada por el hecho de que los países con mayor índice de desigualdad, también tienen las mayores distancias educativas. Las brechas educativas más pronunciadas entre los dos deciles más ricos se encuentran en Brasil, México y Honduras, donde son superiores a 3 años, y solo en Perú son de menos de dos años. Y entre el decil más rico y el 30% en la base de la escala de ingresos las brechas educativas promedio superan los 9 años en México y se encuentran entre 8 y 9 años en Brasil, Panamá y El Salvador, países de muy alta concentración del ingreso total. Las menores brechas educativas entre ricos y pobres se observan en Uruguay, Venezuela y Perú, que tienen concentraciones de ingreso moderadas, comparadas con los estándares de la región (BID, 1998: 20).

Estas distancias educativas producen rendimientos elevados para los pocos que reciben educación superior, los cuales se benefician de una educación de mayor calidad que los sectores de bajos ingresos, que en su mayoría asisten a la escuela pública y no pueden acceder a una educación privada de mejor calidad. Dado que una educación deficiente se traduce en un rendimiento inferior y en ingresos menores durante la vida laboral del individuo, la educación configura un canal adicional de concentración del ingreso laboral y contribuye a reproducir la desigualdad (BID, 1998: 56). En efecto,

se ha documentado que en aquellos países con una mayor proporción de mano de obra no calificada, la desigualdad tendió a mantenerse invariable o a elevarse ligeramente entre 1989 y alrededor de 1995, como sucedió en Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela (Lustig, 1998: 306). Así, la educación profundamente estratificada que caracteriza a los países de América Latina está reproduciendo, en lugar de corregir, las desigualdades de ingreso.

En el bajo rendimiento de la educación básica se expresa la influencia de factores relacionados con la globalización. En efecto, la incorporación de China y otros países de menor desarrollo al comercio mundial ha presionado a la baja la remuneración del trabajo de personas con educación básica. Paralelamente, la liberalización comercial instrumentada por los países de América Latina y de otras regiones ha contribuido a elevar el precio relativo de los recursos naturales locales, en detrimento de la remuneración relativa del trabajo. “Y junto con las políticas macroeconómicas, la liberación comercial en América Latina parece haber propiciado la adopción de cambios tecnológicos que han desplazado la demanda laboral hacia el empleo más calificado”. Estos factores de demanda han interactuado además con una fuerte expansión de la oferta de trabajo no calificado por razones demográficas, que no ha sido contrarrestada con un mejoramiento de los niveles educativos (BID, 1998: 55).

Por otra parte, en los hogares pobres hay una alta tasa de deserción escolar. Un trabajo del BID (1998), citado por Klein, señala que “el 94% de los niños pobres en los países con alto desarrollo educativo se matricula en los primeros años de la escuela, contra el 76% en los países menos avanzados. Las tasas de matrícula disminuyen respectivamente al 63% y al 32% en el quinto año, y al 15% y el 6% en el noveno año. Las tasas de ingreso son similares entre niños pobres y los de las familias de mayores recursos, pero los últimos permanecen en la escuela por periodos más largos. Al quinto año, las tasas eran 93% y 83%, en tanto que al noveno, eran de 58% y 49% respectivamente” (Klein, 2000: 21).

Una investigación que compara la educación alcanzada hasta 1995 por los individuos nacidos entre 1968-70 (que para entonces tenían entre 25 y 27 años de edad), con la educación de quienes habían nacido treinta años antes, encontró que el progreso ha sido, en

promedio, de solo unos 3 años de escolaridad, lo cual representa aproximadamente un año por década. En este lento cambio, el progreso entre las mujeres ha sido más rápido que entre los hombres, pero es limitado (BID, 1998: 49).

En ese lapso, la mejora ha superado los 3 años para los hombres y los 4 años para las mujeres en Chile, Perú y México. Pero ha sido de solo 2,5 años aproximadamente para los hombres en Brasil, Costa Rica, Honduras y Venezuela, y de entre 3 y 3,5 años para las mujeres en Brasil y Costa Rica. Aunque en virtud del ritmo más acelerado de aumento de la educación femenina, actualmente las mujeres han superado a los hombres en años promedio de educación en casi todos los países, en la región hay todavía excepciones graves. Los datos mencionados no incluyen a Guatemala, ni a las zonas rurales de Bolivia, donde la matrícula de las niñas en edad escolar es muy inferior a la de los varones; en ambos países, el rezago en la educación femenina se concentra en las poblaciones indígenas. También es el caso de la población indígena de Panamá, donde las tasas de analfabetismo femenino en 1990 eran del 53%, en comparación con el 11% para todas las mujeres del país, o 10% para los hombres (BID, 1998: 49-50). Según cálculos basados en datos oficiales, en Guatemala el promedio de años de estudio de las mujeres de 15 a 24 años en las zonas rurales, pasó de 2,4 a 3,1 entre 1989 y 1998²⁹.

Las profundas desigualdades sociales también están asociadas con la concentración de las principales actividades productivas en zonas metropolitanas, y con fracturas espaciales y de carácter etnolingüístico que determinan grados de fragmentación etnolingüística y geográfica. Estas dos líneas de fractura social vienen a agravar la iniquidad de género y étnica y las desigualdades en varios países de América Latina.

Si bien América Latina no es una región extremadamente fragmentada desde el punto de vista etnolingüístico, pues existe una

29 CEPAL, *Indicadores comparados*. Cuadro América Latina (17 países): promedio de años de estudio de la población de 15 a 24 años de edad según sexo, zonas urbanas y rurales, 1980-1999. <http://www.cepal.org/mujer/proyectos/perfiles/comparados/t-educacion7.htm>

lengua predominante (española, portuguesa o inglesa) en la mayor parte de los países, en algunos esta fragmentación es importante: Surinam, Bolivia, Guatemala y Perú (BID, 2000: 209). La mayoría de las estimaciones sobre la población indígena en la región coinciden en que es de alrededor de 40 millones de indígenas (8% de la población total). En Bolivia y Guatemala, los indígenas representan más de la mitad de la población nacional, aunque las cifras oficiales difieren de las de analistas independientes. En el caso de Guatemala, la estimación oficial es que representa 42% de la población, según el censo más reciente, en tanto que la CIDH de la OEA indica que significa 48%, y otras fuentes señalan 60% (Plant, 1998: 5). Esta población vive en condiciones de extrema pobreza³⁰. En otros países, a pesar de que es menos significativa, también es muy relevante: en Ecuador, la población indígena representa entre 35 y 45% de la población, la mayor parte de la cual se encuentra en situación de extrema pobreza; en México, alrededor del 10% de la población habla lenguas indígenas, habita en un tercio de los municipios del país, los cuales representan el 82% de los municipios de muy alta marginación (CONAPO, 1999). En Brasil, los pueblos indígenas solo representan 0,2% de la población, pero sus condiciones de vida son sumamente precarias y se han deteriorado los últimos años³¹.

La pobreza lleva a los indígenas de la mayoría de los países de América Latina a participar en los mercados de mano de obra, tanto urbanos como en la agricultura comercial. Estudios llevados a cabo en varios países con población indígena reportan el desarrollo de procesos similares: reducción creciente del cultivo de la propia tierra como actividad principal y aumento de la participación en la agricultura comercial, en los mercados de mano de obra regionales e internacionales, en el comercio formal e informal en zonas urbanas del propio país y de países vecinos, en el sector de servicio, en

30 En Guatemala, 77% de la población está debajo de la línea de pobreza, y se calcula que casi la totalidad de indígenas maya quiché están en esa situación. Reporte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos <http://www.cidh.org/in-digenas/indice.htm>

31 La esperanza de vida disminuyó de 48,3 años en 1993, a 45,6 años en 1997. Plant, 1998: 5.

el transporte y, en Guatemala, en las actividades de extracción (Plant, 1998: 18-19). Una encuesta realizada en este último país en 1989 estimó que solo una cuarta parte de la población indígena en el altiplano occidental de Guatemala participaba principalmente en el cultivo de su propia tierra, en tanto que un estudio en Ecuador encontró que los más pobres obtienen 22% de sus ingresos de la agricultura, 16% del ganado, 9% de la producción artesanal y 53% del empleo migratorio (Ibíd., 19). Una investigación sobre el altiplano sur boliviano, con base en entrevistas comunitarias, estimó que un 18% de la población había emigrado desde 1983, 45% a la ciudad de Sucre, 18% a la parte urbana de Santa Cruz, 7% a la parte rural de Santa Cruz y 10% a Argentina. La misma tendencia se da en Guatemala, donde se han registrado varios cientos de miles de nuevos inmigrantes a Ciudad de Guatemala durante los años noventa³² (Plant, 1998: 24).

La migración temporal a los campos de agricultura comercial no siempre significa una mejora sustantiva en la situación de pobreza, debido a que las formas de reclutamiento, el transporte, las condiciones de vida y de trabajo de los temporeros indígenas en la agricultura constituyen una fuente de preocupación en términos humanitarios. Aunque los salarios son más altos que los ingresos promedio en las comunidades de origen, también es alto el costo en términos de salud, higiene, pérdida de educación de los niños y desarticulación social (Ibíd.).

Esta línea de fractura tiene efectos en las variables educativa y de mercado de trabajo, sobre todo en los términos desiguales en los que las poblaciones indígenas han entrado en el mercado en comparación con otros sectores (Plant, 1998: 13). De acuerdo con las conclusiones de un análisis sobre las desigualdades en la escolaridad de los niños mexicanos, los niños y las niñas indígenas terminan en menor proporción la primaria, lo cual ... “muestra que existe una barrera del lenguaje que algunos niños no logran superar” (Mier y Terán y Rabell: 20). Sin embargo, el hecho de que los niños hablantes tengan mayores probabilidades de ingresar a la secundaria que los

32 Aunque la migración se debe en parte a la huida del altiplano durante los años de intenso conflicto civil, también se atribuye a los factores económicos actuales.

niños no hablantes, y de que las niñas indígenas tengan la misma probabilidad que las no hablantes, indica que la lengua indígena tiene un efecto distinto en la asistencia a la escuela secundaria. En lo que se refiere a la participación laboral de los menores, las familias indígenas se ven obligadas a enviar a trabajar a sus hijos en edades tempranas en mayor proporción que las familias que no hablan alguna lengua indígena; en efecto, entre los varones de 12 a 14 años, el 51% de los hablantes trabaja, en tanto que esta proporción es de 37% entre los no hablantes (Ibíd., 21).

Dado que la línea etnolingüística se combina con diferencias en normas culturales respecto de la sociedad mestiza, ello alimenta conductas de discriminación que erosionan la cohesión social.

La fragmentación geográfica, por su parte, contribuye a explicar la concentración territorial de las actividades productivas urbanas en pocas áreas, que ha traído consigo intensas corrientes migratorias del campo a la ciudad y desordenados procesos de urbanización que favorecieron la proliferación de poblamientos en zonas inicialmente carentes de servicios urbanos, de ahí que las políticas dirigidas a los sectores más pobres hayan beneficiado, de manera prioritaria, a las zonas urbanas. Esta característica se expresa en los factores que determinan la mayor disponibilidad de servicios de salud por parte de la población: el lugar de residencia, según la distribución geográfica de los servicios, y la pertenencia a alguno de los sistemas de seguridad social.

La fragmentación geográfica también ha influido en el aislamiento de vastas áreas que cuando se han abierto a la colonización no se logra incorporarlas al desarrollo, perpetuándose las desigualdades regionales: es ilustrativo el caso de Brasil, donde en 1960 el estado más pobre era Piauí, en el nordeste, con un PIB per cápita equivalente al 11% del de Sao Paulo, el estado más rico del sudeste. En 1995, treinta y cinco años después, Piauí seguía siendo el estado más pobre de Brasil, y su PIB per cápita solo ascendía al 16% del de Sao Paulo, que seguía siendo el más rico (BID, 2000, 168). Desde el punto de vista de la extensión del fenómeno, la fragmentación geográfica es muy importante. Según datos de un estudio del BID, América Latina es la región más fragmentada del mundo, aunque por supuesto hay diferencias sustanciales dentro de la región.

Los países con mayor grado de fragmentación geográfica son Ecuador, Colombia y Perú, y los menos fragmentados Uruguay, Bahamas y El Salvador (BID, 2000, 209).

La profundización de los rasgos de desigualdad enunciados, constituyen a la vez el meollo de la problemática por tratar y la marca de los obstáculos que se deben remontar a fin de garantizar atención universal por la vía de derechos a la satisfacción de determinadas necesidades. Estos rasgos delimitan los contornos y los límites del alcance de las políticas. En el apartado siguiente analizaremos el modo en que estos contornos configuran los obstáculos por superar para una política basada en derechos.

OBSTÁCULOS, DIFICULTADES Y LIMITACIONES RELACIONADOS CON LA APLICACIÓN DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Aunque la concepción de derechos económicos, sociales y culturales conforma metas ideales que juegan el papel de normas orientadoras, el privilegiar este aspecto de ideal hacia el que se tiende, obviando una discusión sobre el fundamento de los derechos, influye en que las condiciones y los requerimientos sean puestos en segundo plano, y se pase por alto el diseño de formas específicas de realización de los derechos, elaboradas tomando en cuenta los rasgos esenciales de la problemática por enfrentar, los límites que se establecen en virtud de la configuración del mercado y de la restricción de los recursos fiscales, o bien de las relaciones de fuerza o de procesos de reivindicación de demandas, ya sea políticas, sociales o ambas.

Lógica de mercado versus lógica de derechos

El primer conjunto de obstáculos se refiere a la divergencia de lógicas existente entre los criterios de eficiencia y del mercado respecto de los de derechos, que se expresa en varios ámbitos. Esta

divergencia, inherente a la operación de los derechos y a los criterios de eficiencia y a la racionalidad del mercado, se ha agudizado a partir de las reformas dirigidas a la apertura de las economías y del carácter volátil del funcionamiento de estas. En la instrumentación de las reformas predominó el objetivo de “mejorar la eficiencia económica, más que por cualquier otro propósito de protección social e incluso de estabilización macro” (BID, 1997: 37). En algunos países como Guatemala, Paraguay y Perú, se incorporaron a la Constitución algunas normas destinadas a evitar el mal manejo económico, prohibiendo el uso de políticas monetarias expansivas para cubrir necesidades fiscales y el monopolio estatal en la provisión de seguridad social (Cruz-Saco, 1998: 6).

Si bien algunos procesos de globalización han traído consigo compromisos más firmes de los países latinoamericanos con los organismos internacionales para la realización de los derechos, otros han contribuido a dificultar esta tarea. ¿Cómo garantizar el derecho al empleo en el marco del contexto de recesión en el que se desempeñan las economías de la región, en las que el desempleo sigue siendo elevado aun cuando la economía se recupere después de cada sacudida externa? La meta de cumplimiento progresivo de los derechos que se establece en el PIDEsYc presupone que los gobiernos pueden lograr un crecimiento sostenido durante un largo periodo, presupuesto que no se da. Y respecto de la meta de salario remunerador, incluida en la mayor parte de las legislaciones de los países latinoamericanos, enfrenta restricciones, debido a que se contrapone con la lógica de los requerimientos de la competitividad del entorno internacional, en el que hay países en los que se pagan salarios aún más bajos que los de la región. Pero, además, varios estudios han encontrado que aunque los aumentos del salario mínimo pueden efectivamente reducir la pobreza en el corto plazo, no pueden utilizarse en forma indiscriminada con este propósito, porque pueden generar desempleo y reducir el crecimiento, perjudicando a los pobres en el largo plazo (Morley, 1992 y 1997; Lustig y McLeod, 1997, citados en BID, 1998: 169).

Por otra parte, el hecho de que en el marco de procesos de privatización diversos servicios públicos hayan pasado a ser operados por agentes privados y a depender de las fuerzas del mercado,

contribuye a subordinar el acceso a esos servicios a la distribución del ingreso, lo cual significa una clara desventaja para los sectores pobres. En aquellos casos en que los esquemas de participación privada no incluyen claros principios de solidaridad, como ocurre en el sistema de salud en Chile, opera la selección adversa, tanto por estratos socioeconómicos como por los riesgos de salud asociados a la edad de la población cubierta (Ocampo, 1998: 12-13).

-El empleo

En el marco de la contraposición de lógicas entre el mercado y los derechos, se ubica la problemática del empleo, la cual tiene varias aristas. Una primera y más general arista, concierne a la falta de adecuación de la regulación laboral —que protege los derechos de los trabajadores en el mercado formal— a los requerimientos de la competencia internacional y a la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Esta falta de adecuación ha inducido a varios países a aprobar reformas laborales que representan un desafío a los derechos económicos, sociales y culturales registrados en las Constituciones.

La mencionada falta de adecuación de la regulación laboral abarca las normas de protección de los trabajadores en las que ha descansado la estabilidad en el empleo, tales como las restricciones a los períodos de prueba, a los contratos temporales y a término, y a penalizaciones a la terminación de los contratos laborales, que han permitido aumentar la permanencia laboral y han protegido contra la pérdida de ingresos asociada al desempleo de los trabajadores cubiertos por la ley. Sin embargo, estas normas son cuestionadas dado que se aplican muy poco, favorecen a los trabajadores varones con mayor educación, experiencia y mejores salarios (BID, 1998: 153), y tienden a limitar la participación femenina en el mercado laboral, las cuales deben combinar sus empleos con otras actividades. Entre otras, se señalan el alto costo de la terminación de los contratos, las reglas que implican imponer a las empresas costos por maternidad, y las que obligan a mantener

instalaciones para la atención de los niños en el lugar de trabajo³³. También los trabajadores jóvenes son afectados por esta forma de protección del empleo, pues sus tasas de desempleo son 1,5 veces superiores a la tasa general de desempleo (BID, 2000, 78)³⁴.

En los años noventa se llevaron a cabo reformas laborales en Colombia (1990), Perú (1991), Nicaragua y Argentina (1995) y Venezuela (1997), las cuales incorporaron formas más flexibles de contratos de empleo mediante la reducción del costo de los despidos y la introducción de contratos con menores impuestos a la nómina. Como efecto de las reformas, ha disminuido el porcentaje de los contratos de trabajo que otorgan beneficios plenos en el total del empleo y se han expandido formas más precarias de empleo (BID, 2000: 71).

Como se desprende de las reflexiones expuestas, los diversos procesos relacionados con la generación de empleo y con la calidad de los empleos se hallan fuera de la posibilidad de control por parte de los gobiernos, lo cual significa un obstáculo importante que solo puede ser modificado de modo parcial para alcanzar el cumplimiento de los derechos relacionados con el trabajo.

-Tributación

El financiamiento de los servicios de atención relacionados con el cumplimiento de derechos sociales involucra, además de una extendida economía de mercado, un aparato fiscal muy sólido, que logre obtener los recursos necesarios. Esto requiere de una sólida capacidad recaudatoria del Estado —esencial para hacer efectiva la

33 Este fue el caso de Perú donde la ley exigía que las empresas con más de 25 mujeres tuvieran guarderías, propiciando involuntariamente que los empleadores contrataran a un número inferior de trabajadoras. La ley fue derogada en 1991.

34 Las medidas sugeridas para adecuar la legislación laboral a los nuevos requerimientos y procesos, consisten sobre todo en sustituir la protección que hoy gozan algunos trabajadores por sistemas más amplios que respondan a las necesidades básicas de protección, equidad y competitividad, en separar el régimen de sanciones al despido arbitrario del régimen de protección del ingreso para el desempleado, y en colectivizar los costos dejando de imponerlos solo a las empresas. Cf. BID, 2000, pág. 78. BID, 1998: 154, 159 y BID, 2000: 69-70.

obligación de los ciudadanos de pagar impuestos— que comprende mecanismos para evitar la evasión y para recolectar impuestos de los trabajadores del mercado informal con posibilidad de pago.

En el cuadro 1 se registra la composición promedio de los ingresos fiscales de América Latina, y se los compara con la de los países de la OCDE, a fin de contar con un punto de referencia internacional.

Cuadro 1
Estructura del ingreso fiscal, Gobierno Central consolidado, 1990-94
(Porcentajes de ingreso total)

	OCDE	América Latina
Ingresos no tributarios	8,1	15,9
Ingresos tributarios	90,2	71,8
Impuesto a la renta	35,0	20,4
Contribuciones a la seguridad social	32,2	23,5
Impuestos indirectos	20,4	26,3
Impuestos al comercio	1,0	5,2

Fuente: Gavin *et al.* (1996), tomado de BID, op. cit., 1997, p. 114. Las cifras representan promedios de los datos de país, ponderados por población.

El cuadro ilustra de manera nítida las diferencias entre la estructura de los ingresos de América Latina y la de los países industrializados. De inicio, observamos que los gobiernos latinoamericanos dependen más de fuentes no tributarias de ingresos que los gobiernos de los países de la OCDE (casi 16%, frente a 8%). La composición de los ingresos tributarios también muestra diferencias, sobre todo los impuestos sobre la renta representan un porcentaje considerablemente menor en América Latina, al igual que las contribuciones a la seguridad social, en tanto que los impuestos indirectos y al comercio significan proporciones mayores que los promedios de la OCDE (BID, 1997: 114-115).

El menor porcentaje del impuesto a la renta en América Latina en el total de los ingresos fiscales, se explica porque las tasas de los impuestos a la renta en la región son muy reducidas; se sitúan en

promedio en el 25%. Se ha calculado que tasas impositivas (máximas) del 25 al 30% generan recaudaciones del 3,7 al 4,5% del PIB, cuando de acuerdo con el nivel de desarrollo de los países deberían generar 8%³⁵. En la región, solo Barbados, Belice, Chile (y Honduras hasta 1997) tienen tasas máximas de impuestos a las personas del 40% o más. La tendencia de los impuestos a las empresas ha sido semejante³⁶. Esta insuficiente recaudación basada en el impuesto a la renta, lleva a los gobiernos federales o centrales a hacer descansar una importante proporción de sus presupuestos en las aportaciones no tributarias, recabadas a partir de los ingresos provenientes de los recursos naturales y del ingreso de las empresas de propiedad estatal. Por otra parte, en virtud de que, como ya hemos mencionado, esos gobiernos dependen también en mayor medida de los impuestos indirectos, y estos a su vez están asociados al funcionamiento de las economías que en los últimos años se ha caracterizado por la volatilidad, lo cual repercute en que los presupuestos gubernamentales se vean sujetos a los efectos de esa volatilidad. Como resultado, se da una insuficiente capacidad de recaudación de los gobiernos en América Latina, que es evidente en la proporción de la recaudación respecto del PIB: es del 18%, cuando según los niveles de desarrollo de los países deberían ser de 24% (BID, 1998: 203-204; BID, 1997, 114-115).

En esta baja capacidad de recolección de impuestos hay un ingrediente de evasión fiscal, el cual expresa la falta de confianza de los ciudadanos en las autoridades, así como el deterioro de la solidaridad social, asociada a las profundas distancias sociales que veíamos en el apartado anterior (BID, 2000: 211). La falta de confianza también está relacionada con la escasa satisfacción de los ciudadanos con el desempeño de los gobiernos para resolver los problemas económicos, políticos y sociales de sus respectivos países. Esta satisfacción varía en estrecha relación con el modo en que

35 Estas tasas son menores que la de cualquier otra región; en los países desarrollados las tasas máximas de tributación superan en promedio el 40% y en los países asiáticos están ligeramente por debajo de esa cifra. Cf. BID, 1998, pág. 204.

36 El promedio de las tasas máximas de tributación a las empresas en América Latina se sitúa actualmente en 27%, por debajo de los promedios de todos los demás grupos de países, con excepción de Europa Oriental. BID, 1998: 203.

se desempeñan los gobiernos, y presenta claras diferencias entre los países. Según datos de Latinobarómetro, la satisfacción con la democracia ha disminuido, pues el promedio de la región pasó de 37% en 2000 a 25% en 2001. El país más satisfecho es Uruguay con 55%, y los menos satisfechos son Colombia y Paraguay con 10. En Chile, el 71% de los ciudadanos no está satisfecho con la democracia³⁷.

-El gasto social

En el financiamiento de los servicios de atención al bienestar relacionado con los derechos sociales, importan dos aspectos del gasto: el nivel de gasto y su distribución o destino.

En lo que se refiere al nivel de gasto, en promedio, América Latina se encuentra ligeramente por encima del patrón mundial de gasto social, y en Uruguay, Costa Rica, Panamá y Nicaragua este gasto es sustancialmente mayor de lo que cabría esperar de acuerdo con sus niveles de desarrollo (BID, 1998: 201). Cálculos de CEPAL indican que Argentina y Uruguay ejercen el gasto social per cápita (en dólares de 1997) más alto de la región, aunque es preciso señalar que, dada su estructura demográfica, caracterizada por una mayor proporción de población de más edad, estos dos países tienen los presupuestos de seguridad social más elevados (CEPAL, 2001: 268-269). De hecho, en los países donde el gasto social es alto, un porcentaje muy elevado del incremento del gasto social se ha destinado a seguridad social, sobre todo a pago de pensiones (BID, 1998: 201).

Un segundo grupo de países lo integran Brasil, Chile y Panamá, cuyos niveles de gasto social se ubicaron, en el ejercicio 1998/1999, entre \$642 y \$1011 per cápita. El resto de los 17 países analizados por CEPAL tienen niveles de gasto menores de \$500 per cápita, y algunos, como El Salvador, Honduras y Nicaragua están por debajo de los \$100, y Guatemala, levemente por arriba de esta cifra (\$107). Hay, además, otros países en los que el gasto social es

37 La pregunta que se plantea es: "En general, ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país?". Cf. Informe de prensa. *Encuesta Latinobarómetro 2001*, www.latinobarometro.org.

muy insuficiente de acuerdo con su nivel de desarrollo: Colombia, México y República Dominicana (BID, 1998: 201). En los dos primeros países, el gasto per cápita en el periodo señalado fue de \$381 en el primer país, \$406 en el segundo y \$135 en el tercero (CEPAL, 2001: 268-269).

Por otra parte, la volatilidad de las economías, al influir en la captación fiscal, también repercute en las oscilaciones del gasto, en periodos de sacudidas externas. De 15 países analizados por CEPAL, para los que dispuso de datos comparables entre 1990 y 1999, en 12 de ellos el gasto social sufrió caídas en algún momento (Ibíd.).

Estas oscilaciones en el gasto, así como la pérdida de empleos asociada a la recesión, han producido retrocesos en el IDH en algunos países, como se indica en el cuadro siguiente:

**Índice de Desarrollo Humano para América Latina
1997 y 1999
Países seleccionados**

	Clasificación según IDH 1997	IDH 1997 ^a	Clasificación según IDH 1999	IDH 1999 ^b
Barbados	29	0,857	31	0,864
Bahamas	31	0,851	42	0,820
Chile	34	0,844	39	0,825
Antigua y Barbuda	38	0,828		
Argentina	39	0,827	34	0,842
Uruguay	40	0,826	37	0,828
Costa Rica	45	0,801	41	0,821
Trinidad y Tobago	49	0,797	49	0,798
Venezuela	48	0,792	61	0,765
Panamá	49	0,791	52	0,784
México	50	0,786	51	0,790
Colombia	57	0,768	62	0,765
Cuba	58	0,765		
Ecuador	72	0,747	84	0,726

	Clasificación según IDH 1997	IDH 1997 ^a	Clasificación según IDH 1999	IDH 1999 ^b
San Vicente y Granadinas	75	0,744		
Brasil	79	0,739	69	0,750
Perú	80	0,739	73	0,743
Jamaica	82	0,734	78	0,738
Belice	83	0,732	54	0,776
Paraguay	84	0,730	80	0,738
R, Dominicana	88	0,726	86	0,722
Guyana	93	0,704	99	0,701
El Salvador	107	0,674	95	0,701
Bolivia	112	0,652	104	0,648
Honduras	114	0,641	107	0,634
Guatemala	117	0,624	108	0,626
Nicaragua	121	0,616	106	0,635
Haití	152	0,430	134	0,467

Fuentes: a. PNUD, Informe sobre desarrollo humano 1999, Washington D.C;
b. Informe sobre desarrollo humano 2001 www.undp.org/hdr2001.

Entre 1997 y 1999, de los 25 países para los que se dispone de datos comparativos, en 15 hubo mejoría en el IDH, pero en seis de ellos la mejoría fue muy ligera, de menos de cinco milésimas (Uruguay, Trinidad y Tobago, México, Perú, Jamaica y Guatemala). En 10 países hubo reducción en los valores del índice.

El tema de la universalidad de los derechos introduce la discusión sobre el carácter progresivo o regresivo del gasto, y plantea dilemas sobre el destino de este, ya que los distintos tipos de gastos tienen efectos distributivos muy diferentes. Ocampo recuerda que “en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social (aunque)... como proporción de los ingresos de cada estrato, los subsidios que se canalizan a través de dicho gasto son mayores para los sectores más pobres de la población”. El

gasto que se destina a los pobres en relación con la proporción de la población en situación de pobreza es progresivo cuando se trata de gastos en salud, educación primaria y, en menor medida, educación secundaria. En cambio, los gastos en seguridad social y en educación superior tienen una tendencia generalmente regresiva. Los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia, ya que benefician especialmente a estratos medios de la distribución del ingreso (Ocampo, 1998: 11).

El orientar el gasto social de manera primordial a la seguridad social, como ocurre en Brasil, Chile, Uruguay y Argentina, plantea dilemas distributivos en relación con el carácter progresivo o regresivo del gasto, sobre todo por la proporción de población que se deja de atender. Sin embargo, la estructura demográfica de la población, en la que ha aumentado el porcentaje de mayores de 65 años, requiere orientar el gasto hacia demandas de protección social cuyo costo tiende a ser muy elevado. Según datos del BID, por cada punto porcentual que aumenta la población mayor, se eleva en 1% el gasto público (BID, 1998: 200).

Las dificultades señaladas han influido en que, a pesar de que en la mayor parte de los países de la región los derechos sociales se hallan plasmados en las Constituciones, y se ha llevado a cabo un proceso de armonización de los instrumentos jurídico-políticos respecto de la legislación internacional, esto no ha significado mejoras radicales en los indicadores de esos derechos, tales como el de desarrollo humano. Solo un aumento progresivo, aunque no continuo.

REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

La revisión de las principales críticas al concepto de ciudadanía social ha mostrado las dificultades teóricas inherentes a este concepto, las cuales fueron confirmadas por el análisis sobre las modalidades de acceso a la ciudadanía social prevaletentes en América Latina, y que apuntan a tres observaciones fundamentales:

- Predominio de un patrón corporativo de acceso a bienes colectivos fundamentalmente por la vía de las organizaciones, que restringe la universalidad en la entrega de satisfactores de bienestar;
- Insuficiencia de recursos fiscales, debido tanto a la escasa capacidad impositiva del Estado, como a que las características de la economía favorecen la expansión de la producción informal de recursos.
- La alta proporción de población con graves carencias indica la conveniencia de orientar los criterios distributivos según las necesidades, atendiendo la magnitud de las carencias, más que según derechos sociales.

Respecto de este último punto, hay en América Latina una vasta bibliografía de identificación de necesidades a partir de mediciones que se vienen llevando a cabo de manera cada vez más sistemática, por lo menos desde principios de los años ochenta.

Dada la dificultad que significa establecer prestaciones de bienestar por la vía de derechos universales enunciados pero no especificados, una opción interesante para sustentar criterios distributivos se encuentra en el planteamiento de Bellamy, quien propone que se especifiquen derechos que llama 'institucionales', en lugar de derechos sociales emanados de los derechos humanos. Según este autor, los derechos institucionales nacen de las deliberaciones políticas y se traducen en leyes particulares y en convenciones en las que están de acuerdo los ciudadanos que participan en el proceso político, y permiten retomar la dimensión de obligaciones y deberes contenida en la ciudadanía. Estos derechos presentan ventajas respecto de los derechos del hombre ya que, a diferencia de estos últimos, expresan fines determinados socialmente que pueden ser reformulados cada vez que sea necesario para hacer frente a cambios de circunstancias. Además, es posible usar la legislación para otorgar derechos específicos, que atiendan demandas de los diversos ámbitos de la vida social, como en el caso de los derechos reproductivos de las mujeres,

en lugar de limitarse a un estándar homogéneo. Por otro lado, cuando los derechos se institucionalizan, los deberes correspondientes pueden ser ubicados con precisión para resolver los conflictos. Estas características de los ‘derechos institucionales’ los hacen más adaptables que los derechos del hombre a la heterogeneidad social (Bellamy, 1994: 225, 250).

El concepto de derechos institucionales permite considerar de modo claro aspectos que, en el caso de los derechos sociales, son ambiguos, y unificar objetivos de integración con criterios de política social tomando en cuenta restricciones, limitaciones y metas. También se toman en cuenta condiciones en las que se va a dar cumplimiento a estos derechos. A partir del debate sobre los derechos institucionales, se puede retomar la propuesta de Alston (1987: 358), quien plantea adoptar un enfoque programático que requeriría que la realización progresiva de varios derechos se convirtiera en un objetivo de un programa claramente definido.

Finalmente, la especificación de estos derechos deberá orientarse a evitar que los circuitos del intercambio de apoyo político por atención al bienestar —constituidos por los partidos, los sindicatos, las burocracias públicas, etc.— efectúen una discriminación sistemática en favor de los intereses de las organizaciones dotadas de mayor poder organizativo y reivindicativo y, en menor medida, de las asociaciones con menor capacidad de organización, en desmedro de la gran mayoría de los ciudadanos que carecen de recursos organizativos y reivindicativos. En otras palabras, se debe impedir que la satisfacción de las expectativas sociales dependa de las posibilidades de afiliación corporativa de diversos sectores, que influyen en que cuanto más poderosa sea la organización a la que se pertenece, más eficaz sea la reivindicación de las demandas, lo cual lleva a la exclusión de hecho de quienes tienen escasa capacidad de afiliación.

De este modo, podrá hacerse efectivo el compromiso general de la sociedad a trabajar por el funcionamiento apropiado de los arreglos económicos, políticos y sociales para favorecer derechos, recomendado por Sen (2000: 123).

Recomendaciones

La elevada incidencia de la pobreza determina la necesidad de instrumentar programas dirigidos a los sectores de menores ingresos, tanto para desarrollar capacidades individuales como para ampliar las oportunidades de esos sectores. Pero, además, la existencia de graves desigualdades sociales hace necesaria la aplicación de políticas específicas que permitan a amplios sectores de la población remontar el bajo lugar que ocupan en la distribución del ingreso. En el marco de las características de acceso a los derechos en América Latina que convierten a las organizaciones en los sujetos fuertes de la ciudadanía, la atención de las desigualdades no puede ser abordada solo como derechos sociales universales.

Se deben atender las necesidades básicas de la población de menores recursos: educación básica³⁸ y salud básica para los pobres, particularmente a los que viven en zonas atrasadas o pertenecen a grupos desfavorecidos, como la población indígena. Respecto de la educación, es conveniente recordar aquí algunos hallazgos de la investigación sobre esta población, en el sentido de que una vez que los niños hablantes de lenguas indígenas logran terminar la primaria, tienen más probabilidades que los no hablantes de concluir la secundaria, lo cual permite ser optimista. Respecto de la salud, es necesario tener presente que ninguna de las reformas a los sistemas de salud llevadas a cabo en varios países de América Latina en los años noventa, ha alcanzado logros sustanciales en la ampliación de la cobertura hacia sectores de población que tradicionalmente han estado excluidos de esquemas de seguridad social (Cruz-Saco, 1998: 4).

Por otra parte, se requiere proporcionar pensiones mínimas a los más pobres, ya que las transferencias directas tienen gran importancia para evitar que la pobreza extrema se transmita de una generación a otra. Según algunos cálculos, “si se pudiera fijar como meta destinar entre menos de 0,5 y 2% del PIB a las personas que viven en condiciones de pobreza extrema, estas dejarían de pertenecer a esa clase” (Lustig, 1998: 307).

38 Dado el bajo rendimiento que tiene la educación básica, se debe tender a ampliar la cobertura de la educación media superior (bachillerato).

A las comunidades indígenas se les debe dar atención específica mediante la formulación de indicadores que definan la pobreza en términos de necesidades básicas insatisfechas, teniendo en cuenta la naturaleza de las economías de subsistencia, las cuales se caracterizan por un bajo nivel de ingresos en efectivo y por el hecho de que las necesidades básicas se satisfacen en gran medida por medio de mecanismos de redistribución de bienes fuera del mercado (Plant, 1998: 34). Estas medidas deben respetar y fomentar el ejercicio del mayor grado posible de control de las comunidades indígenas sobre su propio desarrollo (Ibíd., 30).

También deben financiarse los programas de cuidado diario y otros programas de salud que favorecen la educación de los niños y la participación laboral de las mujeres. Por último, las inversiones en servicios domiciliarios de agua, saneamiento y electricidad para los hogares de menores ingresos (BID, 1998: 199).

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. y Ch. Courtis (2001). "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales" en Carbonell, Miguel, Juan Antonio Cruz, Rodolfo Vázquez (Comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Porrúa, UNAM. México, pp. 139-210.
- Alkire, S. (2002) "Dimensions of Human Development" en *World Development* Vol. 30, No. 2, pp. 181-205.
- Alston, P. (1987) "Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Right Quarterly*, Vol. 9, Núm. 3, Agosto, pp. 332-381.
- Alston, P. y G. Quinn (1987) "The nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" en *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, Núm. 2, Mayo, pp. 156-229.
- Apodaca, C. (1998) "Measuring Women's Economic and Social Rights Achievement", en *Human Right Quarterly*, Vol. 20, Núm. 1, Febrero, pp. 139-172.
- Barbalet, J. (1988) *Citizenship: Rights, Struggle and Class Inequality*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Bellamy, R. (1994) "Tre modelli di cittadinanza", en Danilo Zolo (coord.) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma, Editores Laterza, Col. Libri del Tempo.
- Beattie, R. (2000) "Social protection for all: but how?", en *International Labour Review*, vol. 139, núm. 2, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000) *Desarrollo más allá de la economía, Progreso económico y social en América Latina, Informe 2000*. BID, Washington.
- (1998) *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, BID, Washington, D.C.
- (1997) *América Latina tras una década de reformas*. Washington.
- CEPAL, (2002) *Indicadores comparados*, <http://www.cepal.org/mujer/proyectos/perfiles-comparados/t-educacion7.htm>, actualización febrero de 2002.
- (2001) *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) OEA (1997) “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil, capítulo VI, los derechos humanos de los pueblos indígenas en Brasil” www.cidh.org/indigenas/indice.htm
- (1999) “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, capítulo X. www.cidh.org/indigenas/indice.htm
- (1993) “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, capítulo XI. Los derechos de los indígenas en Colombia” www.cidh.org/indigenas/indice.htm
- (1997) “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador, capítulo IX. Asuntos de derechos humanos de especial relevancia para los habitantes indígenas del país”, www.cidh.org/indigenas/indice.htm
- (1993) “Cuarto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala”, capítulo III, www.cidh.org/indigenas/indice.htm
- (1998) “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, capítulo VII. La situación de los pueblos indígenas y de sus derechos”, www.cidh.org/indigenas/indice.htm
- (2000) “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú. Segundo informe, capítulo X. Los derechos de las comunidades indígenas, www.cidh.org/indigenas/indice.htm
- CONAPO (1999) *La situación demográfica de México, 1999*. México.
- Córdova, A. (1994) “Desarrollo, desigualdad y recursos naturales”, en Pascual Moncayo, P. y J. Woldenberg (coords.), *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*, México, Cal y Arena.
- Córdova, A. (1986) *La política de masas del cardenismo*. México, ERA, Serie Popular, núm. 26, 8ava. Ed.
- Constitución de la Nación Argentina* (2002), <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/argentina>, última actualización enero de 2002.

- Constitución política de Bolivia de 1967 con reformas de 1994* (2002) <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/bolivia>, última actualización abril de 2002.
- Constitution of the Federal Republic of Brazil, 1988* (2002) www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/brasil, última actualización marzo de 2002.
- Constitución política de la República de Chile de 1980, con reformas de 1997* (2002), www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/chile, última actualización enero de 2002.
- Constitución política de Colombia de 1991, actualizada hasta reforma de 2001* (2002) www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/colombia, última actualización febrero de 2002.
- Constitución política de la República de Costa Rica de 1949, actualizada con la reforma 8106/2001* (2002), www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/costarica, última actualización enero de 2002.
- Constitución política de Ecuador, 1998* (2002) www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/ecuador, última actualización enero de 2002.
- Constitución política de la República de Guatemala, 1985, con reformas de 1993* (2001) www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/guatemala, última actualización diciembre de 2001.
- Constitución de la República de Honduras, 1992, con reformas hasta el decreto 2 de 1999* (2002), www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/honduras, última actualización marzo de 2002.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, actualizada hasta reforma del 14/08/2001* (2002) www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/mexico, última actualización marzo de 2002.
- Constitución de Nicaragua de 1987, con reformas de 1995* (1999) www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/nicaragua, última actualización mayo de 1999.
- Constitución política de Panamá, con reformas hasta 1994* (1999) www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/panama, última actualización febrero de 1999.
- Constitución de la República del Paraguay 1992* (2002) www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/paraguay, última actualización febrero de 2002.
- Constitución política del Perú de 1993, actualizada hasta reformas introducidas por la Ley 27365 de 02/11/2000* (2002), www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/peru, última actualización marzo de 2002.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, con reformas hasta 1996* (2002), www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/uruguay, última actualización enero de 2002.

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999 (2002)*, www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/venezuela, última actualización enero de 2002.
- Convención Americana sobre derechos humanos, San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. www.oas.org/SP/Prog/pg29-58.htm.
- Craven, (1998) *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A perspective on its Development*, Clarendon Press, Oxford, Nueva York.
- Cruz-Saco, M. A. (1998) "Introduction. Context and Typology of Reform Models" en *Do options exist?* University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa.
- Demo, Pedro y L. Nunes de Aranha Oliveira (1997), "Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas", Cuadernos de la Cepal, Núm. 79, Santiago de Chile.
- Donnelly, J. (1999) "Human rights, democracy and development" en *Human Rights Quarterly*, Vol. 21, No.3, Agosto., pp. 608-632
- Esping-Andersen, G. (2001) "Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados" en Franco, Rolando. (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. Siglo XXI, CEPAL, México.
- Ferrajoli, L. (1994) "Dai diritti del cittadino ai diritti della persona", en Danilo Zolo (coord.) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma, Editores Laterza, col. Libri del Tempo.
- Franco, R. (2001) "Introducción", en Franco, R. (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. Siglo XXI/CEPAL, México.
- Garretón, M. A. (2001) "Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales", en Franco, R. (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI/CEPAL, México
- Giddens, A. (1982) *Profiles and Critiques on Social Theory*, Londres, Macmillan.
- Hershberg, Elizabeth y Hershberg, Eric (1996), "Desarrollos convergentes, diversidad y cambio: imágenes de los derechos humanos" en Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg (coord.) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 231-240.
- Hindess, B. (1993) "Citizenship in the Modern West", Turner, B. S. (coord.) *Citizenship and Social Theory*, Londres, Sage.
- Iglesias, E. (2001) "Las crisis, el desempleo y las redes de protección social. Explorando nuevas fronteras, en Franco, R. (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI/CEPAL, México.
- INI/PNUD (2000) *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México. Primer informe*. Tomo I, México.

- Jelin, E. (1996) "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad" en Jelin, E. y Eric Hershberg (coord.) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 113-130.
- (1996) "Mujeres, género y derechos humanos" en Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg (coord.) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 193-212.
- Klein, E. (2000) "La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización" en *Revista de la CEPAL*, N. 72, diciembre, pp. 7-30.
- Kymlicka, W. (1995) *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona.
- LATINOBARÓMETRO (2001) *Encuesta*. Informe de prensa, www.latinobarometro.org
- Lechner, N. (1999) "El Estado en el contexto de la modernidad" en Lechner, Norbert, René Millán, Francisco Valdés (coord.) *Reforma del Estado y Coordinación social*. Plaza y Valdés, IIS-UNAM, pp. 39-54.
- (1995) "La reforma del Estado y el problema de la conducción política" en *Perfiles Latinoamericanos* No. 7, diciembre.
- Lustig, N. (1998) "Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura" en *Revista de la CEPAL*, núm. Extraordinario, octubre, pp. 297-313.
- Mann, M. (1987) "Ruling class strategies and citizenship", *Sociology*, vol. 21, núm. 3, 339-54.
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class and other Essays*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Mecle Armiñana, E. S. (2001) "Los derechos sociales en la Constitución argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales" en Alicia Ziccardi, (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 37-64.
- Mesa-Lago, C. (2001) "'Privatización' de sistemas de pensiones en América Latina", en Franco, R. (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI/CEPAL, México.
- (1986) "Seguridad social y desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, NÚM. 28, abril.
- Midaglia, C. y P. Robertt (2001) "Uruguay: Un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables" en Alicia Ziccardi, (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 327-376.
- Mier y Terán, M. y C. Rabell (s/f) "Desigualdades en la escolaridad de los niños mexicanos" (mimeo.)

- Nohlen, D. (2001) "Democracia y justicia social en América Latina" en Franco, Rolando. (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. Siglo XXI, CEPAL, México.
- Ocampo, J. A. (1998) "Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina" en *Revista de la Cepal*, No. 65. Agosto, pp. 7-14.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1993) Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, *Reporte del Secretario General*, Viena, 14-25 Junio.
- Plant, R. (1998) "Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones", *www.iadb.org*, última actualización, 2001.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001) *Informe sobre desarrollo humano 2001*, *www.undp.org/hdr2001*.
- (2000) *Informe sobre desarrollo humano 2000*, *www.undp.org/hdr2000/spanish/presskit/gem.pdf*
- (1999) *Informe sobre desarrollo humano 1999*, Mundi-Prensa Libros, Madrid y Washington.
- Poe, S. C., C. Wendel-Blunt, y K. Ho (1997) "Global Patterns in Achievement of Women's Human Rights to Equality" en *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, Núm. 4, noviembre, pp. 813-835.
- Portes, A. (2001) "El neoliberalismo y la sociología del desarrollo: tendencias emergentes y efectos inesperados" en Franco, Rolando. (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI, CEPAL, México, pp. 61-86.
- Roberts, B. (1996) "The Social Context of Citizenship in Latin America" en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 20, N. 1, March, pp. 38-65.
- Sánchez, C. (1996) "Las demandas indígenas en América Latina y el derecho internacional" en Pablo González Casanova y Marcos Roitman (coord.), *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, CEIICH-UNAM, Jornada ediciones, p. 93-123.
- Santoro, E. (1994) "Le antinomie della cittadinanza: libertad negativa, diritti sociali e autonomia individuale", en Zolo, Danilo *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma, Laterza.
- Scott, C. (1999) "Reaching Beyond (without Abandoning the Category of 'Economic, Social and Cultural Rights'" en *Human Rights Quarterly*, Vol. 21, No. 3, Agosto, pp. 633-660.
- Sen, A. (2000) "Work and rights", en *International Labour Review*, International Labour Office, Ginebra, vol. 139, num. 2, pp. 112-128.
- Sgritta, Giovanni (1993) "Politica sociale e cittadinanza", en Donati, Pierpaolo, *Fondamenti di politica sociale*, La Nuova Italia Scientifica.

- Stavenhagen, Rodolfo (1996) "Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales" en Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg (coord.) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, pp.151-169.
- Turner, B. S. (1986) *Citizenship and Capitalism: the Debate over Reformism*. Londres, Allen & Unwin.
- Turner, B. S. (1993) "Contemporary Problems in the Theory of Citizenship", en B. S. Turner, (coord.) *Citizenship and Social Theory*, Londres, Sage.
- Wanderley Reis, Fábio. (1996) "Civismo, intereses y ciudadanía democrática" en Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg (coord.) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 131-148
- Yáñez, César. (2002) "El nuevo cálculo del Índice de Desarrollo Humano en el Informe del PNUD 1999, su impacto en América Latina y su evolución histórica secular desde 1900" en www.iigov.org/revista.
- Zolo, D. (1994) "La strategia della cittadinanza", en Danilo Zolo, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma, Laterza.

APÉNDICE

Índice de potenciación de género según países seleccionados

Clasificación según índice de potenciación de género	Valor del índice de potenciación de género	Clasificación según Índice de desarrollo humano	Esaños ocupados por mujeres en parlamentos (%) ^a	Mujeres en puestos ejecutivos y administrativos (%) ^b	Mujeres en puestos profesionales y técnicos (%) ^b	PIB per cápita de las mujeres (PPA en dólares) ^b
1. Noruega	0,825	2	36,4	30,6	58,5	22.400
2. Islandia	0,802	5	34,9	25,4	52,8	22.062
3. Suecia	0,794	6	42,7	27,4	48,6	18.605
4. Dinamarca	0,791	15	37,4	23,1	49,7	19.965
5. Finlandia	0,757	11	36,5	26,6	62,7	17.063
6. Alemania	0,756	14	33,6	26,6	49,0	15.189
7. Países Bajos	0,739	8	32,9	22,8	45,7	14.902
8. Canadá	0,739	1	22,7	37,3	52,2	17.980
9. Nueva Zelanda	0,731	20	29,2	36,6	51,5	13.646
10. Bélgica	0,725	7	24,9	30,2	47,1	15.951
16. Bahamas	0,633	33	19,6	31,0	51,4	11.577
17. Barbados	0,629	30	20,4	38,7	51,2	9.037
20. Venezuela	0,597	65	28,6	24,3	57,6	3.281
22. Trinidad y Tobago	0,583	50	19,4	39,7	50,5	4.131
24. Costa Rica	0,553	48	19,3	29,9	45,1	3.126
30. El Salvador	0,527	104	16,7	34,9	44,3	2.779
35. México	0,514	55	18,0	20,7	40,2	4.112
37. Colombia	0,510	68	12,2	40,4	44,6	4.079
39. Repúb. Dominicana	0,505	87	14,5	30,6	49,4	2.333
40. Belice	0,493	58	13,5	36,6	38,8	1.704
43. Ecuador	0,481	91	14,6	27,5	46,6	1.173
45. Uruguay	0,472	39	11,5	24,0	63,1	5.791
46. Panamá	0,470	46	9,9	33,6	48,6	3.034
48. Honduras	0,460	113	9,4	54,4	48,5	1.252
50. Perú	0,446	80	10,8	26,9	41,6	2.104
51. Chile	0,440	38	8,9	22,4	50,5	4.011
52. Suriname	0,482	67	15,7	13,3	69,0	2.735
54. Bolivia	0,422	114	10,2	24,9	42,6	1.217
57. Paraguay	0,406	81	8,0	22,6	54,1	2.058
Antigua y Barbuda		37	8,3			
Argentina		35	21,3			
Brasil		74	5,9		62,0	
Cuba		56	27,6	18,5		
Dominica		51				
Granada		54	17,9			
Guatemala		120	8,8			
Guyana		96		18,5		
Haití		150				
Jamaica		83	16,9			
Nicaragua		116	9,7			

a. Datos al 29 de febrero de 2000. b. Datos del año más reciente disponible.

Fuente: www.undp.org/hdr2000/spanish/presskit/gem.pdf