

DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: TEMAS Y DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CARLOS SOJO (EDITOR)

MAYRA BUVINIC, ROLANDO FRANCO, SARA GORDON,
ÉDGAR E. GUTIÉRREZ, ANDREW MORRISON, MARÍA BEATRIZ ORLANDO,
JUAN PABLO PÉREZ SAÍNZ, ERNESTO RODRÍGUEZ, CARLOS STRASSER.



303.44

D441d Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas / Mayra Buvinic.../et al./ ; Ed. Carlos Sojo.— 1ª. Ed. : FLACSO, 2002.
462 p. : 16.5 x 24 cm.

ISBN: 9977-68-117-1

I. Desarrollo Social-América Latina I. Buvinic, Mayra
II. Sojo, Carlos III. Título.

Social Development in Latin America:
Issues for Public Policy

©2002 by International Bank for Reconstruction and Development The World Bank
1818 H Street, N. W., Washinton, D.C.

Desarrollo Social en América Latina:
temas y desafíos para las políticas públicas

©2002 by International Bank for Reconstruction and Development The World Bank
1818 H Street, N. W., Washinton, D.C. 20433, U.S.A.

This Work is copyrighted by World Bank and will be published in English as Social Development in Latin America: Issues for Public Policy in 2002. This Spanish traslation is not an official World Bank traslation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the traslation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Los derechos de este trabajo pertenecen al Banco Mundial el que será publicado en inglés bajo el título Social Development in Latin America: Issues for Public Policy en 2002. Esta traducción al español no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la traducción y no asume responsabilidad de ningún tipo por las consecuencias de su interpretación o uso.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no asume responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso. Los límites, colores, denominaciones y cualquier otra información mostrada en cualquier gráfico o cuadro de este volumen no implica de parte del Grupo Banco Mundial ningún juicio sobre el estatus legal de cualquier territorio, o la aceptación o reconocimiento de tales fronteras.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica

Diseño de portada y productor editorial: Leonardo Villegas Cotejo y corrección de estilo: Maritza Mena
Primera edición: Julio del 2002

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 225-2418.

Para publicaciones: e-mail: flacso@flacso.or.cr <http://www.flacso.or.cr>

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
SHELTON H. DAVIS, ESTANISLAO GACITÚA MARIO	
INTRODUCCIÓN	13
REINVENTAR LO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	
CARLOS SOJO, JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ	
Territorialidades y ciudadanías	16
Mercado de trabajo y (des)integración social	26
Este volumen	37
BIBLIOGRAFÍA	57
CAPÍTULO I	
GRANDES TEMAS DEL DESARROLLO SOCIAL	
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
ROLANDO FRANCO	
INTRODUCCIÓN	65
LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA REGIÓN	66
El marco demográfico	66
Inestabilidad del crecimiento	66
Desocupación e informalidad	68
Pobreza e Indigencia	70

Distribución del Ingreso.....	73
Malestar político.....	76
LA AGENDA DEL DESARROLLO SOCIAL.....	78
Hacia sociedades más igualitarias.....	78
Integración a la sociedad de consumo	82
Reducción de la pobreza	83
Movilidad social.....	85
¿CÓMO CONCRETAR LA AGENDA?.....	87
Perspectivas de política pública	87
Principios orientadores de la política social	92
CONCLUSIÓN	100
BIBLIOGRAFÍA.....	101

CAPÍTULO II

INDICADORES SOCIALES:

UNA BREVE INTERPRETACIÓN DE SU ESTADO DE DESARROLLO

ÉDGAR E. GUTIÉRREZ-ESPELETA

INTRODUCCIÓN.....	107
LO SOCIAL DENTRO DE LO PREDOMINANTE.....	107
Indicadores sociales: ¿se podrá crear un sistema único?	113
LAS NACIONES UNIDAS, LA CUESTIÓN SOCIAL Y LOS INDICADORES SOCIALES	118
INDICADORES SOCIALES Y AMÉRICA LATINA	129
EL DESAFÍO NACIONAL E INTERNACIONAL	132
ANEXO A	
Menú de Indicadores	137
ANEXO B	
Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	141
ANEXO C	
principios fundamentales de las estadísticas oficiales	146

CAPITULO III

DESARROLLO SOCIAL Y DERECHOS DE CIUDADANÍA

SARA GORDON

INTRODUCCIÓN	151
La pobreza en América Latina	153
COMPONENTES DE LA CONCEPCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN AMÉRICA LATINA ...	154
El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	155
Debate	158
Validez y aplicabilidad del PIDESyC en el contexto jurídico internacional	164
Las convicciones y las prácticas de los derechos en América Latina	168
La ciudadanía social como construcción de la democracia	175
CAMPOS PROBLEMÁTICOS RELACIONADOS CON EL MODELO ECONÓMICO Y CON DETERMINADOS RASGOS ESTRUCTURALES EN ALC.....	180
OBSTÁCULOS, DIFICULTADES Y LIMITACIONES RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA.....	193
Lógica de mercado versus lógica de derechos.....	193
-El empleo	195
-Tributación.....	196
-El gasto social.....	199
REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES	202
Recomendaciones	205
BIBLIOGRAFÍA	207
APÉNDICE	214

CAPITULO IV

JUVENTUD, DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICAS PUBLICAS
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: OPORTUNIDADES Y
DESAFIOS

ERNESTO RODRÍGUEZ

INTRODUCCIÓN.....	217
Jóvenes latinoamericanos: actores estratégicos del desarrollo	217
EL CONTEXTO:	
PRINCIPALES PARÁMETROS PARA EL ANÁLISIS	220
¿De qué estamos hablando?:	
Algunos conceptos básicos sobre juventud	220
Juventud y sociedad:	
Aristas diversas de un vínculo complejo	226
LA JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA:	
EXCLUSIÓN Y PROTAGONISMO	230
Políticas Públicas de Juventud:	
Modelos Hipotéticos y Recorrido Histórico	236
POLÍTICAS DE JUVENTUD:	
UN BALANCE DE LOS AÑOS NOVENTA	242
Evaluación Programática:	
Avances Sectoriales, Acotados y Discontinuos	242
Evaluación Institucional: Confusión de Roles y Desarticulación.....	247
Recursos Invertidos: Cuántos, en Qué y Cómo se Gastan	253
La Visión de los Actores Participantes:	
Entre Discursos y Prácticas Efectivas	258
OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS	
EN EL COMIENZO DE UNA NUEVA ERA	264
Bono Demográfico, Juventud y Desarrollo	
Humano en el siglo XXI	264
La Construcción de la Sociedad del Conocimiento	269
Políticas Públicas de Juventud y	
Reforma del Estado: un vínculo por construir	273
El Financiamiento de las Políticas Públicas de Juventud	278
UN ENFOQUE GENERACIONAL	
PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	284
Fundamentos y Criterios Básicos para el Diseño	
de Políticas Alternativas	284
Cuatro prioridades sustantivas para esta primera década del siglo	288
Voluntariado Juvenil, Participación Ciudadana	

y Desarrollo Humano	293
Cooperación Regional y Políticas Públicas de Juventud: el Rol del Banco Mundial.....	299
BIBLIOGRAFÍA	305

CAPÍTULO V

VIOLENCIA, CRIMEN Y DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

MAYRA BUVINIC, ANDREW MORRISON Y MARÍA BEATRIZ ORLANDO

INTRODUCCIÓN.....	317
MARCO CONCEPTUAL	318
Definición de violencia.	
Diferencia entre crimen y violencia. Tipos de violencia	318
Causas de la violencia.	
Factores de riesgo y factores de protección.....	321
LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA	327
Indicadores de violencia en América Latina y principales tendencias	328
La violencia según el género.....	333
La violencia y los grupos socio-económicos	336
La violencia étnica en América Latina	339
La violencia según la edad.....	340
-Violencia social y doméstica contra niños	341
-Los jóvenes como agresores y víctimas.....	343
EL COSTO SOCIOECONÓMICO DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA	346
Costos directos de la violencia.....	348
Costos no monetarios	351
Costos económicos multiplicadores.....	352
Costos sociales multiplicadores	353
FACTORES DE RIESGO Y POSIBLES SOLUCIONES PARA LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	357
Sistemas de vigilancia epidemiológica	359
Factores de riesgo y soluciones a la violencia en el largo plazo	360
Factores de riesgo y soluciones a la violencia en el corto plazo	363
El control y las respuestas sociales a la violencia	365

UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA	368
CONCLUSIONES	374
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y ELECTRÓNICAS	377

CAPÍTULO VI

AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN CÍVICA, INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS, BUEN GOBIERNO LOS OBSTÁCULOS Y LAS CUESTIONES

CARLOS STRASSER

INTRODUCCIÓN	385
Los conceptos fundamentales	389
RECONSTITUYENDO (Y COMPLEJIZANDO)	
LA CUESTIÓN DE LOS OBSTÁCULOS	394
Sobre la capacidad de la política.....	395
Sobre prácticas (e ideas) políticas en curso	401
- De la democracia	401
- De la clase política	403
- De la ciudadanía	405
Sobre las condiciones y sobredeterminaciones de orden político-cultural	410
- De genes y mestizamientos	411
- Consecuencias políticas	415
EL CÍRCULO DE LA REALIDAD, LA POLÍTICA Y LA “GOVERNANCE”	418
Organismos multilaterales, ONG o tercer sector, y política democrática	422
Emprendimientos positivos posibles <i>versus</i> una trama dura y densa	426
En el cuadro, ¿qué políticas?	432
Las dos caras del campo público no estatal	439
Gobierno, gobernabilidad, <i>governance</i> y Estado	442
CONCLUSIONES QUE TAMBIÉN HACEN UN RESUMEN	445
BIBLIOGRAFÍA	449
SOBRE LOS AUTORES	457

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 1997¹, 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 preveían 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)