

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 PÚBLICAS
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

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/indigenas/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, supuesto 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 prevalecientes 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/Constitution-s/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.
- Santoró, E. (1994) "Le antinomie della cittadinanza: libertà 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	Escaños 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