

I61 I
c.3

c.3

CEPAL

IIDH

LA IGUALDAD DE LOS MODERNOS

*Reflexiones acerca de la realización de los
derechos económicos, sociales y culturales
en América Latina*



900033431 - BIBLIOTECA CEPAL

- 68653 -

323.46

I-59i

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. --/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. --San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1997.

74 p. ; 10 1/2 x 7 1/4".

ISBN: 9968-778-11-7

1. DERECHOS ECONÓMICOS. 2. DERECHOS SOCIALES.
3. DERECHOS CULTURALES. 4. EQUIDAD. I. Título.

© Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Reservados todos los derechos.

Prohibida su reproducción total o parcial sin la debida autorización de las instituciones.

La Igualdad de los Modernos

Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina

CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS

ÍNDICE

I) Presentación	9
II) Introducción	11
III) Los derechos económicos, sociales y culturales, derechos humanos universales y jurídicamente reconocidos	13
IV) La realidad de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina	25
V) Hacia la construcción de un indicador sintético de equidad orientado a medir la realización de los derechos económicos, sociales y culturales	39
VI) Realización de los derechos económicos, sociales y culturales y desarrollo equitativo en América Latina	51
VII) Anexo I: Informe del Seminario sobre la propuesta de Transformación Pro- ductiva con Equidad y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	57
VIII) Anexo II: Informe del Segundo Seminario sobre la propuesta de Transformación Productiva con Equidad y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	67

I.- PRESENTACIÓN

El documento "*La igualdad de los Modernos. Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*" sintetiza la elaboración realizada sobre el tema conjuntamente por CEPAL y el IIDH.

El documento no pretende dar respuestas acabadas a un tema extraordinariamente complejo sino más bien dar cuenta del estado del debate y entregar algunas pistas para proseguir la reflexión.

El texto ha sido redactado por un equipo de trabajo conjunto de CEPAL y el IIDH el cual ha tenido muy presente las discusiones de dos reuniones de trabajo cuyas minutas se ha considerado útil publicar como anexo al documento.

A la elaboración de este documento realizó una contribución fundamental el consultor Sr. Javier Martínez.

II.- INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años ha venido cobrando creciente importancia internacional el debate acerca de la observancia de los derechos humanos en los procesos de cambio que tienen lugar en distintas áreas del mundo. Este debate ha ido desplazando el centro de su intensidad desde la dimensión estrictamente referida a los derechos civiles y políticos, hacia los derechos económicos, sociales y culturales de las personas cualquiera sea su nacionalidad o condición, sin que con ello los primeros hayan perdido relevancia.

El tema ciertamente no es nuevo y, más aún, se encuentra en las bases fundacionales mismas de la Sociedad de las Naciones primero y posteriormente de la Organización de las Naciones Unidas. Pero su resurgimiento obedece a nuevas condiciones y nuevas amenazas hacia el fin de nuestro siglo y una nueva mirada hacia los principios fundantes de la convivencia ciudadana debe focalizar su atención en ellos para renovar el compromiso con su vigencia universal.

Las "declaraciones" y "cartas" de derechos propios de todos los ciudadanos han sido la expresión manifiesta y solemne del espíritu que ha animado a nuestra época, orientado a la construcción de una ciudadanía libre, equitativa y participativa que alcance a todas las

personas y se extienda más allá de los límites de las naciones y los Estados. Como todas las construcciones históricas, ellas han buscado ir más allá de las condiciones precisas que urgieron su gestación y, al mismo tiempo, acentuando y perfeccionando particularmente los compromisos relativos a los derechos esenciales más amenazados y a los grupos humanos más vulnerables en el período en que fueron concebidas.

Una primera pregunta que surge, en medio de las múltiples señales de cambio de época en que vivimos, es si las aspiraciones de libertad, equidad y participación quedan hoy, en nuestras actuales circunstancias, adecuadamente cubiertas con los "derechos" consagrados en los manifiestos fundantes y en los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales que han buscado garantizar su vigencia. Tanto alternativa como complementariamente, la segunda pregunta es si tales instrumentos jurídicos han sido en cambio sobrepasados por los acontecimientos.

En lo que respecta a América Latina el debate en relación con los derechos humanos estuvo centrado hasta fines de la década de los ochenta en torno a los derechos civiles y políticos por las graves violaciones y atentados a ellos —que de hecho todavía ocurren— que caracteriza-

En el mapa político de la región donde en muchos países y por períodos más o menos prolongados predominaron regímenes "de facto".

Hacia finales de los ochenta se generó en la región un fuerte avance en la legitimación del respeto a las reglas democráticas y el respeto de los derechos civiles y políticos acompañados del establecimiento paulatino de una cultura de negociación tendiente a generar escenarios pacíficos de resolución de los conflictos tanto internos como internacionales y de establecer, al interior de las sociedades y en la comunidad de países de la región responsabilidades compar-

tidas en el mantenimiento de la democracia.

No es extraño entonces que la atención tienda a trasladarse hacia las garantías a los *derechos de equidad* dirigidos a lograr una ciudadanía extendida en la que además del respeto a los derechos civiles y políticos los ciudadanos puedan gozar de sus derechos económicos sociales y culturales.

Este documento busca contribuir, desde una perspectiva latinoamericana, a la reflexión sobre el tema de la equidad en la región desde la perspectiva del cumplimiento de los DESC.

III. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, DERECHOS HUMANOS UNIVERSALES Y JURÍDICAMENTE RECONOCIDOS

1.- La noción de los derechos humanos

La noción de "derechos humanos", como hoy los concebimos, es históricamente reciente. De hecho, su instalación en el centro mismo del discurso político moderno encuentra su origen en la rebelión europea contra el absolutismo y por la extensión de la democracia liberal en el siglo XVIII; y su difusión universal ocurre recientemente como consecuencia de la segunda guerra mundial y la derrota del nazismo.

La rebelión contra el absolutismo fue un movimiento de clases medias y masas pobres urbanas que sintetizó dos poderosas motivaciones potencialmente contradictorias: de una parte la afirmación de la "libertad de los modernos" frente a un estado que ahogaba la iniciativa individual; de otra, la insatisfacción frente a una autoridad central que ignoraba las obligaciones de protección otrora cumplidas por el señorío feudal al que había reemplazado. La exigencia de un orden político que garantizara copulativamente la libre iniciativa y la protección social de los ciudadanos es pues una marca de origen de la noción de derechos humanos.

Los primeros instrumentos que dan cuenta de ello datan de fines del siglo XVIII. La Declaración de Independencia de los Estados Unidos del 4 de Julio 1776 y la Declaración -Francesa- de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Agosto de 1789 son sus primeras fuentes formales.

En tanto noción antagonista del poder absoluto, la idea de derechos propios del ser humano (y su metáfora más recurrente, la de la sociedad pre-política) alude a los límites de la acción del Estado o, más precisamente dicho, a sus deberes de omisión: para garantizar el cumplimiento de los derechos que las personas "ya tenían" antes de su establecimiento, el Estado debe abstenerse de intervenir en determinadas materias que son de exclusiva soberanía de las personas.

Es así como, los derechos humanos aparecen en un primer momento, como limitaciones al poder de la autoridad pública y se traducen, por lo mismo, en el compromiso de esta de no interferir en ciertos y determinados ámbitos de la vida y actividad de sus ciudadanos. Se trata en esta primera etapa de verdaderos *derechos de autonomía*¹ como son por ejem-

1 Squella Agustín, *¿Qué derechos humanos tendremos en el próximo milenio?*

plo, el derecho a la inviolabilidad del domicilio y el no ser detenido o privado arbitrariamente de su libertad.

En un segundo momento, los derechos humanos, evolucionan desde una concepción defensista, —como una limitación al poder de los gobernante sobre los gobernados—, a un concepción participativa. Es decir, los derechos humanos de los individuos no se agotan en el establecimiento de límites al ejercicio del poder, sino que se extienden a la participación en su ejercicio y su generación. Surgen en consecuencia los derechos políticos, como *derechos de participación*², como son por ejemplo el derecho al sufragio, a elegir y ser elegido para cargos de representación popular.

El correlato de esta afirmación es el reconocimiento del poder de las personas para controlar la efectiva abstención del Estado en ciertas materias, mediante el ejercicio activo de su influencia sobre la toma de decisiones públicas: los derechos civiles y políticos. Se deriva de ellos que la violación de los derechos civiles y políticos es siempre el resultado de una acción transgresora al mandato de omisión, realizada por uno o más funcionarios oficiales en uso abusivo del poder, que genera responsabilidades exigibles por los ciudadanos, las que a su vez pueden definirse en términos de compensaciones civiles y/o penales.

Teóricamente, la *última ratio* en la que se afirma el control del cuerpo ciudadano es la construcción democrática del

Estado, expresada típicamente en el sistema de balance de poderes y contrapoderes de su ingeniería institucional, es la respuesta operativa a la pregunta por la garantía “normal” del cumplimiento de las obligaciones de omisión o contención: un Estado autorrefrenado.

Finalmente, en un tercer momento de esta evolución, surgen una nueva categoría de derechos —los económicos, sociales y culturales. Estos derechos no limitan ni permiten participar del poder, sino que se presentan como demandas o exigencias a las que se debe someter la autoridad en la orientación y el contenido de las decisiones de gobierno. Son derechos que responden a los valores de la igualdad y la solidaridad. También aquí asume gran importancia el principio de no-discriminación.

“La razón de ser de los derechos sociales como a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria. Los tres tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social”³.

Resulta obvio deducir que el concepto de igualdad es relativo, por lo menos en cuanto a ciertas variables, a saber: los sujetos entre los cuales nos proponemos repartir los bienes o los gravámenes; los bienes o gravámenes a repartir; y el criterio por el cual repartir.

2 Squella, *op. cit.*

3 Bobbio Norberto, *Derecha e Izquierda*, Santillana, S.A. Taurus, 1995 (Traducción por Alessandra Picone), Cuarta Edición, España, 1995, pág 151.

Las respuestas que damos a las preguntas ¿a quién repartir?, ¿qué repartir?, y ¿con qué criterio repartir?, pueden ser muchas. Bobbio señala que "los sujetos pueden ser todos, muchos, pocos o incluso uno solo, los bienes a repartir pueden ser derechos, ventajas o facilidades económicas, posiciones de poder; los criterios pueden ser la necesidad, el mérito, la capacidad, la clase, el esfuerzo y otros más y como mucho la falta de cualquier criterio que caracteriza el principio igualitario en grado sumo, que propongo llamar igualitarista: -lo mismo para todos"⁴.

Por otra parte, es una construcción metafórica la noción de los DESC como la "base real" para la vigencia de los derechos civiles y políticos, con ella se expresa la idea que la ciudadanía se construye antes que nada a partir del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta idea pudo haber tenido un sentido al interior de las confrontaciones ideológicas entre liberales y socialistas que caracterizaron buena parte del siglo XX -de hecho, los propios Pactos internacionales en estas materias reflejan la armonización diplomática de los reclamos de unos y otros bajo la noción formalmente común de "democracia"- . Pero al mismo tiempo, esta noción sirvió a menudo como justificación a la postergación o al simple arrasamiento de los derechos civiles y políticos. Lo anterior no sólo en los denominados "socialismos reales", sino muy señaladamente también en el caso de las dictaduras latinoamericanas que justificaban la "postergación" de los derechos democráticos -y también de la equidad social- al necesario logro

previo de las condiciones del desarrollo económico sostenido. El actual resurgimiento de las tendencias autoritarias que hacen uso de estos "modelos" latinoamericanos en el propio campo de la Europa Central y del Este, es una muestra de que la seducción de este argumento ideológico no ha desaparecido.

A la inversa, la restricción de los derechos civiles y políticos ha buscado también fundamento en la versión jacobina de los mismos: "ninguna libertad para los enemigos de la libertad", en situaciones en las que los sistemas políticos han resultado incapaces de contener las demandas igualitarias de amplias mayorías marginadas.

Es claro que el régimen autoritario resuelve el problema de las demandas económicas y sociales por una mayor igualdad, no aumentando la capacidad del estado para atender a las crecientes expectativas, sino comprimiendo la capacidad de los ciudadanos y de los grupos para proponer nuevas demandas. En cambio el estado democrático, para responder al desafío de las mayores expectativas, no puede por su misma naturaleza bloquear las demandas ciudadanas, sino que deberá enfrentar ese desafío por medio del reconocimiento y protección efectiva de los llamados DESC y a través del incremento de recursos que se destinen a la satisfacción de esos derechos humanos y a la organización más eficiente de los servicios públicos que utilizan esos mismos recursos en beneficio de los grupos o personas que acusan un más alto grado de desigualdad respecto de los restantes miembros de la sociedad.⁵

4 Bobbio, *op. cit.* p. 137.

5 Ver Squella A. *op. cit.*

La cuestión central se refiere a que tanto los derechos civiles y políticos como los DESC son derechos de las personas respecto del Estado, y, más allá, son derechos, es decir, protecciones de los débiles respecto a la violencia potencial de los más poderosos ya sean del ámbito público o del ámbito privado, en consecuencia y el estado democrático resulta el mejor escenario en el cual es posible realizarlos.

2.- La universalidad de los DESC en los instrumentos internacionales

Más allá de los textos fundacionales la relación entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales arrancan su actual universalidad de la creación de las Naciones Unidas.

Ya en su propia Carta, las Naciones Unidas ligaban estrechamente el tema de los derechos humanos y los temas económicos, sociales y culturales. Así en el preámbulo de la Carta junto con "reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana, en la igualdad de los derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas..." se resuelve "promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad". Además el tema como tal se trata en el capítulo IX de esta Carta, titulado "Cooperación in-

ternacional Económica y Social" (Arts. 55 y 56).

Posteriormente, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁶ las cuestiones económicas y sociales también fueron incorporadas. En su Preámbulo se reitera el compromiso de "promover el progreso social y...elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad" y en su artículo 22 reconoce definitivamente el derecho de toda persona a "...obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

Asimismo, el articulado central de la Declaración Universal reconoce en forma específica algunos derechos humanos del ámbito económico, social y cultural⁷ y termina señalando, el derecho de toda persona a que se "establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos".

Más adelante, un paso decisivo en la consideración de las cuestiones sociales y económicas como derechos humanos, lo constituyó la aprobación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de los Pactos sobre Derechos

6 Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

7 A la protección de familia (art. 16); a la seguridad social (art. 22); derecho al trabajo y los derechos derivados del trabajo (art. 23); derecho al descanso, vacaciones pagadas, disfrute del tiempo libre (art. 24); a un nivel de vida adecuado (art. 25), a la educación (art. 26), a la cultura (art. 27).

Humanos: el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo^{8 9} y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁰

Se pretendía con éstos determinar definitivamente los derechos humanos que serían consagrados, el contenido y la forma de su tipificación y la obligación de los Estados partes de respetarlos y asegurarlos.

Resulta de interés repasar algunas de las más importantes disposiciones contenidas en el articulado del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (Pacto de DESC).

En su primer artículo el Pacto es coincidente con el de los Derechos Civiles y Políticos, al reafirmar el derecho a la libre determinación de los pueblos, para establecer libremente su régimen político y proveer su desarrollo económico, social y cultural. Señalando que para ello pueden disponer de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones de cooperación.

En su segundo artículo, el Pacto, establece una norma de gran importancia para la interpretación de la exigibilidad de los derechos en él consagrados, al

determinar el nivel del compromiso que los Estados Partes asumen al adscribirse a este Pacto.

Señala esta disposición que los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas, hasta el *máximo de los recursos que dispongan*, por separado o mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, *para lograr progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos económicos sociales y culturales.

Es decir que se reconoce que la plena realización de los derechos consagrados¹¹ puede lograrse a lo largo de un cierto período de tiempo, durante el cual se irán creando las condiciones para facilitar la promoción de esos derechos. Esto equivale a decir que se irán cumpliendo progresivamente.

Por su parte el Pacto de Derechos Civiles y Políticos reafirma de manera explícita las relaciones existentes entre libertad, igualdad y democracia, reconociendo en su Preámbulo que "no puede realizarse el ideal de ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas, y liberado del temor de la miseria,

8 Adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

9 Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

10 Adoptado por la Asamblea General por resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976. A abril de 1996 contaba con 133 Estados Partes.

11 A trabajar (art. 6); al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (art. 7); a fundar y a afiliarse a sindicatos (art. 8); a la seguridad social (art. 9); a la Protección y asistencia a la familia (art. 10); a un nivel de vida adecuado (art. 11); al más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12); a la educación (art. 13); a la obligatoriedad de implementación de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria (art. 14) y a la cultura y a gozar de los beneficios del progreso científico (art. 15).

a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales”.

Lamentablemente el paso dado con los Pactos, se ensombreció a partir de la propia formalización (y aprobación) en pactos distintos, oscureciendo el hecho de su esencial interrelación.

Aún cuando muchos autores sostienen que la división de los derechos humanos en dos pactos se fundó únicamente en razones meramente procesales, ésto sin embargo “no implicó negar su esencial unidad conceptual ni su interdependencia y condicionamiento recíproco”.¹² En este sentido la Proclamación de Teherán (1968), resultante de la I Conferencia Mundial de Derechos Humanos, avanzó en la consolidación del principio de la indivisibilidad de los derechos humanos.

Finalmente en los últimos diez años, variadas declaraciones, compromisos, y resoluciones adoptadas en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas han puesto de relieve esta estrecha relación existente entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales.¹³

En ese sentido, resulta obligatorio destacar lo dispuesto en la Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo (1986)¹⁴ retomado en la II Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena (1993).

La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, se constituyó en un foco de referencia obligado para el resto de las reuniones celebradas por Naciones Unidas en la última década (Medio Ambiente, Población, Desarrollo Social, Mujeres, Asentamientos Humanos, Alimentación), en tanto que, después de ella, los documentos de las demás conferencias de Naciones Unidas “no simplemente han citado, apoyado o buscado reforzar los derechos humanos, sino que también han atribuido a su observancia, un papel instrumental necesario para el alcance de las metas deseadas en otros temas globales”.¹⁵

Los más importantes principios establecidos en Viena y que han permeado al resto del sistema de las Naciones Unidas, fueron la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, el reconocimiento de la legitimidad del sistema internacional para la pro-

12 Gros Espiell Héctor, La Adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, de los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos y del Protocolo Facultativo de Derechos Civiles y Políticos: Recuerdos y Reflexiones, *Revista IIDH, Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Nro. 21, Enero a Junio de 1995, San José, Costa Rica.

13 Para estos compromisos y resoluciones, cf. A.A. Cançado Trindade, *La Cuestión de la Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Evolución y Tendencias Recientes* (Serie para ONG, vol. 6), San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1992, pp. 19-24.

14 Resolución 41/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Especialmente el Artículo 6, Párrafo 2: “Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”.

15 Alves Lindgren J.A. “La Agenda Social de la ONU y la desrazón posmoderna” en *Estudios Básicos de Derechos Humanos VII*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1996. p. 178.

tección de los derechos humanos, el reconocimiento consensual del derecho al desarrollo y por último el reconocimiento de la interrelación entre democracia, desarrollo y derechos humanos¹⁶.

3.- Algunas precisiones en torno a los derechos económicos y sociales y los derechos civiles y políticos

Antes de avanzar en la búsqueda de soluciones para el problema del cumplimiento efectivo de los DESC resulta importante tener presente algunas diferencias entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales.

En primer lugar, los DESC aluden en efecto a obligaciones de acción, y no de omisión, del Estado (en tanto representante de la sociedad) en relación a las personas. La omisión por sí misma, además de la acción errónea, insuficiente o inadecuada, es en consecuencia una forma de violación de los derechos involucrados. Si el modelo ideal de cumplimiento de los derechos civiles y políticos es el de un Estado permanente auto-refrenado, el modelo ideal de realización de los DESC es el de una sociedad permanentemente auto-activada (y en su representación, o en su defecto, el de un Estado activamente protector).

A diferencia de los derechos civiles y políticos, que buscan proteger reglas de equidad mínimas para que las personas puedan efectivamente ejercer su propio poder social, los DESC buscan asegurar que no existan personas absolutamente desprovistas de poder social. Facilitar el

acceso al mismo es pues su objetivo central, aquello que esas personas exigen de los Estados.

Sin embargo, en los hechos tanto la omisión como la acción que los derechos humanos exigen al Estado respecto a los ciudadanos sólo pueden quedar garantizados por la participación de los mismos en las decisiones públicas, por el ejercicio activo de la ciudadanía. Este es el punto en el que dos enunciados aparentemente distintos e incluso circunstancialmente contradictorios en relación con sus fines (los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales) se funden en un solo programa.

Podría entonces afirmarse que a nivel conceptual existe hoy en día un consenso casi universal sobre la existencia de estos múltiples vínculos y de los efectos recíprocos que evidentemente existen entre el respeto de los derechos y libertades civiles y políticas de las personas y su derecho a acceder a un mayor nivel de bienestar material y espiritual. No parece aceptable entonces concebir el desarrollo económico sin el pleno respeto de los derechos humanos y al mismo tiempo, difícilmente se puede postular la defensa de los derechos humanos sin avances sostenibles en el tiempo en materia de bienestar económico y social.

Sin duda, llevar a la práctica el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales resulta tanto o más complejo que evitar la violación de los derechos civiles y políticos de las personas y de las comunidades. Asegurar el cumplimiento del "derecho de toda persona a un nivel de

16 Ver Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, junio de 1993. Naciones Unidas.

vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejoría continua de las condiciones de existencia¹⁷ sobrepasa el dominio ético, cultural, político e institucional de una sociedad y entra de lleno en el terreno económico, de la generación de una masa de recursos suficientes y de su asignación.

A partir de ello podría deducirse que los derechos económicos sociales y culturales tienen una naturaleza diferente a los derechos políticos y civiles, al menos en cuanto a que su exigibilidad debería estar ligada al grado de desarrollo económico existente y que, por lo tanto, por su exigencia es por definición gradual y relativa.

Tal argumentación podría sin embargo ser cuestionada, al menos parcialmente, al señalarse que si bien los derechos políticos y civiles y los derechos económicos, sociales y culturales pueden estar consagrados en estatutos jurídicos diversos en cuanto a su carácter, exigibilidad y mecanismos de protección, ambos forman parte de una visión integral de los derechos fundamentales de las personas.

Así de no realizarse avances en los derechos económicos y sociales, los mismos derechos civiles y políticos tan difícilmente alcanzados tienden a perder todo sentido para los sectores con menores recursos y más bajos niveles de edu-

cación e información. Hoy en día está ampliamente probado que esos sectores tienen un acceso mucho más difícil a la justicia y a las posibilidades de defenderse frente a los atropellos de terceros o del Estado. Pobreza y ausencia de ejercicio de la ciudadanía van muchas veces de la mano. Inversamente, puede argumentarse que la supresión de los derechos civiles y políticos conduce a la incapacidad de los ciudadanos de organizarse y vindicar efectivamente sus derechos económicos, sociales y culturales. Esto pone de relieve la indivisibilidad de todos los derechos humanos.

La realidad presenta casos que confirman tal concepción. Específicamente en América Latina y el Caribe, los avances tangibles que se han desarrollado en materia de derechos civiles y políticos no han tenido un correlato con lo sucedido en materia de derechos económicos, sociales y culturales, donde pareciera haber en muchos países un empeoramiento, en otros un estancamiento y en los menos una mejoría insatisfactoria.

4.- Reconocimiento y vigencia de los DESC en América Latina¹⁸

Ya para 1948 encontramos el punto de partida del sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos, con la adopción ese año de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Carta

17 Artículo 11, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

18 Ver, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe*, preparado por el Profesor Antonio Augusto Cancado Trindade (IIDH) a petición del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Culto de Costa Rica, utilizado como apoyo técnico a la Reunión Regional para América Latina y el Caribe preparatoria de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, y presentado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) a dicha Conferencia Mundial.

Internacional Americana de Garantías Sociales.

En relación con los derechos económicos sociales y culturales debemos señalar que la Carta de la OEA, consagró algunas disposiciones concretas sobre ellos, como son las contenidas en los capítulos IV denominado "Normas sobre educación, ciencia y cultura" y VI denominado "Normas Sociales". Por último en el capítulo VII se identificaron metas hacia las cuales deberían orientarse las políticas económicas de los Estados, y en el IX se estableció el compromiso que éstos asumen en materia de educación, ciencia y cultura.

Por su parte la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, incluyó "en su elenco, junto a los derechos civiles y políticos clásicos, algunos derechos de contenido económico, social y cultural"¹⁹. Por último la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, tan sólo recogió normas orientadas a proteger al trabajador, sin hacer referencia a las personas en general.

A mediados de 1978, entró en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, conocida como Pacto de San José de Costa Rica, pero sólo se limitó en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales disponer sobre el "desarrollo progresivo" (art. 26) de éstos a la luz de las normas pertinentes de la Carta de la OEA.

Posteriormente en 1988, se adoptó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dicho texto reconoce la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, en cuanto a que estas "diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exige una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros"²⁰.

En su parte dispositiva el Protocolo reproduce, en términos similares al Pacto de los DESC, la obligación de los Estados de tomar medidas necesarias hasta el máximo de sus recursos disponibles a fin de lograr progresivamente la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 1). Su artículo segundo agrega la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno para garantizar el ejercicio de los DESC.

Este Protocolo, también conocido como Protocolo de San Salvador, presenta la posibilidad de abrir nuevas e importantes vías de acción en relación con los problemas planteados acerca de la exigibilidad de los derechos consagrados en él²¹, toda vez que contempla la aplica-

19 Cançado Trindade A.A., *op. cit.* n.(18), p.18.

20 Preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

21 Al trabajo (art. 6); al goce de condiciones de justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (art. 7); sindicales (art. 8); a la seguridad social (art. 9); a la salud (art. 10); a un medio ambiente sano (art. 11); a la alimentación (art. 12); a la educación (art. 13); a los beneficios de la cultura (art. 14); a la constitución y protección de la familia (art. 15); a la niñez (art. 16); a la protección de los ancianos (art. 17) a la protección de los minusválidos (art. 18).

ción de un sistema de peticiones individuales (regulado de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Convención Americana) y prevé, asimismo, la posibilidad de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos formule a los Estados Partes observaciones y recomendaciones, acerca de la situación de tales derechos²². Lamentablemente –y quizá por esta misma razón– ocurre que el Protocolo de San Salvador no ha logrado obtener el número suficiente de ratificaciones para su entrada en vigor, y la probabilidad de que esto ocurra a corto plazo es incierta²³.

Por otra parte, a partir de la restauración de los gobiernos democráticos en la región, se ha ido paulatinamente reflejando en las diversas constituciones la integración de instrumentos internacionales de derechos humanos al derecho interno.

Los mecanismos de integración de estas disposiciones han sido diversos²⁴. Por ejemplo, las Constituciones de Colombia (1991), Perú (1993) y de Argentina (1994) han recepcionado estos instrumentos a través del establecimiento constitucional de ciertas cláusulas interpretativas, por las cuales se entrega a operadores jurídicos pautas concretas acerca de cómo debe interpretarse las normas relativas a los derechos humanos y en las que se incluyen en forma expresa refe-

rencias al derecho internacional humanitario.

Otra fórmula ha sido la incorporación de cláusulas que reconocen derechos implícitos no enumerados en el propio texto, donde se estipula que los derechos y garantías reconocidos en la constitución no excluyen otros resultantes del régimen y de los principios en ella adoptados o de los tratados de que ese país sea parte. Los casos de las Constituciones brasileña (1988) y colombiana (1991) así lo hacen.

Asimismo encontramos en el constitucionalismo latinoamericano, constituciones como las de Perú (1993) y Argentina (1994) que contienen disposiciones que establecen procedimientos especiales (en general requisitos como mayorías calificadas) para la aprobación de tratados sobre derechos humanos, o por el contrario como la de Paraguay que los establece para la denuncia de estos tratados.

Otra técnica utilizada es la de las llamadas cláusulas declarativas que establecen orientaciones universales basadas en el respeto a los instrumentos internacionales de derechos humanos que informan la política exterior de los estados (Guatemala, Brasil y Paraguay) o regulan la actuación de los órganos estatales internos como es caso de Chile, El Salvador y Colombia.

22 Artículo 19 párrafo 7, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Durante los trabajos preparatorios del Protocolo, se debilitó el mecanismo de supervisión en fin adoptado en su artículo 19; Ver Cançado Trindade A.A., *op. cit.* n.(13), pp. 30-51.

23 Cançado Trindade A.A., *op. cit.* n.(18), p. 32.

24 Ver, Dulitzky Ariel, "Los Tratados de Derechos Humanos en el Constitucionalismo Iberoamericano" en *Estudios Especializados de Derechos Humanos (I)*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1996.

Por último, otra fórmula de integración de las normas internacionales de derechos humanos a las constituciones latinoamericanas ha consistido en otorgarle jerarquía constitucional a algunos tratados para lo cual se especifican taxativamente en una lista, como es el caso argentino, o por el contrario sólo dándoles esta jerarquía a los derechos que ellos mismos contienen sin necesidad de incorporar lo dispuesto en los tratados, como es el caso de la Constitución de Nicaragua (1987), o como en el caso hondureño, que a propósito de regular un derecho específico (del niño) se señala que la fuente internacional tendrá jerarquía constitucional (protección prevista en los tratados internacionales).

Ahora bien, específicamente en relación con los DESC, algunas Constituciones consagran, un título completo a su tratamiento como la de Bolivia que lo titula "Régimen Económico y Financiero", la de Brasil "Da ordem Economica e

Financeira", la de Perú de "Derechos Sociales y Económicos", Venezuela y Paraguay de "Derechos Económicos", la de Argentina los remite a los tratados internacionales suscritos y otras, los consagran en un capítulo entero como es el caso de la de Chile, capítulo de los "Derechos y Deberes Constitucionales". Sin embargo, la localización exacta de los derechos económicos en los textos constitucionales es ardua, ya que a veces están también incluidos en el Título de los derechos fundamentales como en el caso de Brasil y en otros casos, en los Títulos sobre "Régimen económico", los cuales son extremadamente amplios como es el caso peruano. Sin embargo su vigencia constitucional no asegura, como es bien sabido, ni su autoejecución ni su exigibilidad.

En efecto, en América Latina su vigencia real y cumplimiento están muy lejos de ser efectivos en la realidad, como lo demuestra el diagnóstico que se expone a continuación.

IV. LA REALIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN AMÉRICA LATINA

El hecho de no poseer indicadores específicos para la medición de los DESC, hace que la realización de un diagnóstico respecto a su cumplimiento en la región deba asimilarse en general a los temas de la equidad en relación con los derechos económicos y sociales, y a los de la integración social en el ámbito de los derechos culturales.

En consecuencia, los indicadores socio-económicos tradicionales nos pueden entregar solo una visión parcial, concentrándose en aquellos aspectos fuertemente relacionados con lo que podría denominarse derecho a la subsistencia²⁵: los derechos al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la alimentación, a la educación, al mantenimiento de un nivel de vida adecuado y a una vivienda adecuada.

1) Derechos del trabajo

En el ámbito de los derechos relativos al trabajo se puede apreciar de manera clara cómo las tendencias socio-económicas que han prevalecido en los últimos años han incidido en la realización de los

DESC, resultando en una complejización de la esencia de los mismos, sobre todo del derecho a trabajar, a la libre elección del trabajo, a la limitación razonable de la jornada de trabajo, y a la protección contra el desempleo.

i- Derecho a trabajar

En los primeros años de los noventa y hasta 1994 se produjo un mejoramiento de la situación del empleo en la región en su conjunto, sin embargo, la súbita interrupción del crecimiento en algunos países en 1994, notoriamente México, Argentina y Uruguay, rompió con esa tendencia.

En una muestra de 11 países en la que se cuenta con información sobre desempleo urbano para 1996, se ha podido establecer que la tasa de desempleo abierto mejoró en tan solo en tres de ellos con respecto al inicio de la década; mientras que la situación fue significativamente peor que en 1990 en los tres países más afectados por la crisis del peso mexicano de finales de 1994; y moderadamente peor en otros tres; manteniéndose estable en los otros dos.

25 Franco, R. *¿Cómo promover los Derechos Económicos, Sociales y Culturales?*, 1994.

Como resultado de lo anterior, en 4 de los 11 países se observaban tasas de desempleo abierto urbano moderadas o

bajas (entre 4% y 7%); mientras que los otros 7 presentaban tasas altas (entre 10% y 18%).

CUADRO 1: DESEMPLEO URBANO, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN EN 1996

PAÍS	1990	1994	1996a
Argentina (Total urbano)	7.5%	11.5%	17.2%
Bolivia (Captls. Dept.)	7.3	3.1	3.5
Brasil (6 áreas metrops.)	4.3	5.1	5.7b
Chile (Región metrop.)	6.5	8.3	7.2d
Colombia (7 áreas metrops.)	10.5	8.9	11.4f
Costa Rica (Total urbano)	5.4	4.3	-
Honduras (Total urbano)	7.8	4.0	6.3
México (Total urbano)	2.7	3.7	5.7b
Panamá (Región metrop.)	20.0	16.0	16.4
Paraguay (Asunción metrop.)	6.6	4.4	
Perú (Lima metrop.)	8.3	8.8	8.7
Uruguay (Montevideo)	9.2	9.2	12.6d
Venezuela (Total urbano)	11.0	8.9	11.9g

Fuente: CEPAL, Balance Preliminar de la Economía de América Latina 1996 y Panorama Social de América Latina, 1996.

a/ Cifras preliminares. b/ Corresponde al período enero/octubre. c/ Desde 1991, los datos corresponden a una nueva muestra. d/ Corresponde al período enero/septiembre. e/ Incluye desempleo oculto. f/ Corresponde al promedio marzo/junio/octubre. g/ Corresponde al primer semestre. h/ Desde 1994, las cifras corresponden al total urbano. i/ Los datos de 1995 y 1996 provienen de una nueva encuesta y se refieren al primer semestre de cada año.

La evolución del desempleo en esta década deja en evidencia la fuerte inelasticidad con respecto a la generación de empleo que caracteriza al tipo de crecimiento económico experimentado en la región. La relación entre actividad eco-

nómica y niveles de ocupación es asimétrica dependiendo de la dirección de las fluctuaciones del producto. Así, al experimentarse una reducción de los ritmos de crecimiento (o una caída súbita de la actividad como en 1994), el efecto en

el empleo es casi inmediato y proporcional; sin embargo, al recuperarse los niveles de actividad, la recuperación del empleo es gradual al inicio y más lenta después, aún cuando se recuperen y persistan las altas tasas de crecimiento.

El desempleo en la región tiene una incidencia desigual según estratos de ingresos. Se estima que los niveles de desempleo del 20% más pobre de la población más que duplican el promedio general, situación que se agrava más aún para el 10% más pobre, entre quienes hay cuatro veces más desempleados que en el resto de la población.

Además del desempleo abierto, se tienen cifras sobre la situación de otras dos formas en que se "sub-realiza" el derecho al trabajo en América Latina: los empleos que generan insuficientes ingresos; y el subempleo visible (insuficiencia de horas trabajadas).

ii- Derecho a una remuneración satisfactoria y salario mínimo

En la América Latina contemporánea tener un empleo de jornada completa no garantiza acceder a condiciones de existencia dignas para las familias de los trabajadores, como lo establece el Pacto Internacional de DESC. Se estima que en 1994, en la mayoría de los países entre un 20% y 40% de los empleados de tiempo

completo no lograban obtener un ingreso superior al umbral de bienestar de 2.5 líneas de pobreza.²⁶ Solamente en Argentina, Costa Rica y Uruguay dicho porcentaje es muy inferior, fluctuando entre 10% y 15%; mientras que en Honduras en el otro extremo dicho porcentaje se aproxima al 60%.²⁷ El ingreso promedio urbano para la región equivalía ese año a 4.3 líneas de pobreza.

En materia de salario mínimo, además de que cada vez hay una menor relación entre el monto legal por dicho concepto y lo que sería una retribución adecuada al costo de la vida y a la evolución del poder adquisitivo, su evolución en términos reales ha sido muy negativa. En 10 de 18 países con que se cuenta información los salarios mínimos reales en 1995 eran inferiores a los de 1990; y en 12 de ellos estaban por debajo de los niveles de 1980²⁸.

Como estrategia para compensar por las insuficientes remuneraciones, millones de latinoamericanos recurren a la sobreocupación. Cerca del 30% de los ocupados en la región tienen empleos en los que trabajan por lo general más de 50 horas, es decir un 15% más de lo que se considera normal. Como resultado de ese esfuerzo extraordinario, un 6% de ellos alcanza el umbral de bienestar; y el resto obtiene en promedio un ingreso que tan solo supera en 20% dicho umbral.

26 Según estudios recientes de la CEPAL (*Panorama Social de América Latina, edición 1996*), el umbral de 2.5 líneas de pobreza resulta una base aceptable para acceder al bienestar, ya que con ese nivel un perceptor de ingresos puede mantener fuera de la pobreza a una familia de dos miembros. Cuando ambos, el jefe del hogar y el cónyuge perciben cada uno ese nivel de ingresos, pueden mantener hasta una familia de cuatro miembros que incluya dos menores sin trabajar fuera de la pobreza, pero un tercer hijo dependiente ubicaría a la familia en el límite de ésta. En la mayoría de los países de la región, un ingreso de 2.5 líneas de pobreza representa un ingreso mensual de entre 170 y 200 dólares por mes.

27 CEPAL, *Panorama Social*, 1996.

28 CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1995-1996*.

iii- Derecho a jornada de trabajo razonable

El otro fenómeno, el subempleo por horas trabajadas, refleja la complejización del llamado a limitación de razonable de la jornada laboral que hace la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Se estima que en América Latina las personas ocupadas que, sin así desearlo, trabajaban habitualmente menos que el número de horas consideradas normal, se situaba en 1994 entre 2% y 6% de la población económicamente activa. Esto representaría, en términos generales, un incremento de 25% en las cifras de desempleo abierto.

iv- Condiciones equitativas e igual salario por trabajo igual

A pesar de que se han logrado leves avances en materia de equidad salarial a nivel de género, las mujeres (y los jóvenes) representan sectores de la población afectados de una manera desproporcional por el desempleo abierto. Las cifras de 1992 para 12 países de la región indicaban que, con importantes diferencias de un país a otro, en el total de la población urbana ocupada, los ingresos del trabajo de las mujeres no alcanzaban, en promedio, a dos tercios de aquellos recibidos por los hombres.²⁹

Esas diferencias a nivel agregado no constituyen evidencia de una discrimi-

nación salarial con base en género, ya que incluyen promedios de los sueldos pagados a hombres y mujeres con distintos niveles de calificación y experiencia, en diferentes ocupaciones u oficios y en distintos niveles jerárquicos. Las diferencias, sin embargo, revelan distintos fenómenos: i) segregación ocupacional que refleja el hecho de que las mujeres realicen más frecuentemente que los hombres actividades peor remuneradas; ii) discriminación en el empleo que permite que los hombres accedan más frecuentemente a puestos de trabajo de mayor jerarquía y mejor remuneración; iii) menores oportunidades de capacitación de las mujeres en las empresas, lo que limita su carrera profesional.

Al buscar las causas del alto porcentaje de ocupados con insuficientes ingresos y analizar la estructura del empleo en la región, destaca el persistente alto nivel de los empleos de baja productividad, es decir aquellos empleos que generan un muy limitado valor agregado a la economía y que por lo tanto tienen remuneraciones muy bajas, fuertemente asociados al sector informal de la economía. Mientras que en el año 1980 los empleos en dicha categoría representaban el 36% del total, esa proporción promedió un 42% tanto en 1990 como en 1994, al tiempo que las remuneraciones promedio de las personas empleadas en este sector equivalían unas 2.7 líneas de pobreza, es decir, apenas por encima del nivel mínimo de bienestar. (Véase el Cuadro 2).

Cuadro 2: América Latina, empleos de baja productividad y nivel de ingresos

Año	% Ocupados en sectores de baja productividad	Ingresos promedio en líneas de pobreza
1980	36	3.8
1990	42	2.9
1994	42	2.7

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, edición 1996.

Ante este panorama, varios países de la región han llevado a cabo reformas de sus legislaciones laborales orientadas a enfrentar las rigideces que impiden que el crecimiento económico genere más empleo, con el ritmo que la dimensión del problema exige. Aunque las reformas en el ámbito de la "flexibilización" de la contratación y el despido, y la normación de la negociación colectiva, no siempre han estado en sintonía con la letra y el espíritu de los instrumentos jurídicos relativos a los DESC, también se ha legislado para mejorar las condiciones laborales y salariales del conjunto de trabajadores, y para proteger a determinados sectores en situación de particular vulnerabilidad tales como los trabajadores temporeros, de la pequeña y mediana industria, a domicilio, y las mujeres. Si, por un lado, por aquella "flexibilización" se ha buscado evitar el desempleo, por otro lado se ha distanciado de los principios consagrados del derecho del trabajo.

En términos generales, sin embargo, la región presenta situaciones muy disímiles en materia de derechos laborales, con sectores minoritarios de trabajadores altamente protegidos y grandes sec-

tores de la población sin ninguna protección laboral. Un ejemplo de esto es lo que sucede con los seguros de desempleo, prácticamente inexistentes en la región, y que cuando existen tienen una cobertura muy limitada o pagan subsidios irrisoriamente bajos. El origen de esta situación se encuentra en los altos costos y las ineficiencias a nivel microeconómico asociadas a los esquemas tradicionales de seguro de desempleo, que han restringido su aplicación en América Latina e incentivado la búsqueda de alternativas.

2) Derecho a un nivel de vida adecuado

Como se ha señalado anteriormente, los niveles de pobreza de una sociedad tienen una fuerte relación con el grado de integración social de la misma y con el grado de realización de los DESC en general, aunque es importante destacar que no deben entenderse como sinónimos de los niveles de equidad social. En ese sentido, la situación en nuestra región es bastante insatisfactoria dado los elevados niveles de pobreza e indigencia³⁰ en

30 Las estimaciones de pobreza absoluta que realiza la CEPAL se efectúan mediante el "método de ingreso", basado en el cálculo de las *líneas de pobreza*, las que representan el monto del ingreso que permite a cada hogar satisfacer las necesidades básicas de todos sus miembros, según los hábitos de consumo prevalcientes en cada país y zona geográfica, la disponibilidad efectiva de los bienes y servicios considerados y sus precios relativos. La *línea de indigencia* es el costo de la canasta básica de alimentos y se consideran indigentes a los hogares con

los que viven millones de latinoamericanos.

Según estimaciones de la CEPAL³¹ basada en información sobre 12 países que representan 85% de la población de la región, en 1994 más de la mitad de ellos presentaban niveles de pobreza altos (entre 31% y 50% de hogares) o muy altos (más 50% de hogares). La misma fuente señala que se calcula que casi la totalidad del resto de países de la región se encontraría en alguna de estas dos categorías, mientras que tres países presentaban niveles medios (15% a 30%) y tan solo dos países tenían bajos niveles de pobreza (menos de 15%).

Aunque un breve análisis de la evolución de esta realidad desde el año 1990 hasta 1994 arroja el resultado de que los niveles de pobreza se redujeron en ocho de los doce países estudiados, al efectuar la comparación sobre un período de tiempo más largo, que permita abarcar la situación prevaleciente previo a la crisis

de la década pasada, los resultados no son tan positivos. Tan solo cuatro de los doce países presentaban en 1994 menores niveles de pobreza que en 1980; mientras que en otros cuatro la situación había empeorado con relación a 1980.

Como se puede apreciar en el Cuadro 3, los niveles máximos de pobreza e indigencia durante los últimos quince años se presentaron justamente al final de los años ochenta, cuando la región recién salía de una prolongada recesión. El hecho de que existiese en 1994 un 17% de hogares en situación de indigencia, significaba que una sexta parte del total de hogares no tenían posibilidad de realizar su derecho a la alimentación, al carecer de los ingresos necesarios para satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos, proporción que llegaba hasta una tercera parte en el caso de los hogares rurales.

América Latina en su conjunto presenta la siguiente evolución:

Cuadro 3: América Latina, magnitud de la pobreza e indigencia

Año	% Hogares pobres	% Hogares indigentes
1980	35	15
1990	41	18
1994	39	17

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, edición 1996.

ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales. En las zonas urbanas de América Latina la línea de pobreza es el doble del valor de la línea de indigencia, mientras que en las zonas rurales es 75% mayor que ella.

31 CEPAL, Panorama Social de América Latina, edición 1996.

A pesar del modesto avance en términos porcentuales experimentado desde 1990, el número de personas en situación de pobreza sigue creciendo. De hecho entre 1990 y 1994 la población en esta situación se incrementó en unos 12 millones de personas, pasando de cerca de 197 millones a 209 millones. El aumento fue de unos 6.4 millones en el caso de la población indigente, llegando a aproximadamente 98.3 millones.

Al analizar las causas de la pobreza se hace evidente la fuerte interrelación que existe entre los distintos DESC. Así por ejemplo se descubre que la causa en 7 de cada 10 de los hogares en situación de pobreza en las zonas urbanas de América Latina son los bajos niveles de ingresos laborales que predominan hoy en la región, a los cuales ya se ha hecho referencia. En el caso de otros 2 de cada 10 hogares la pobreza se origina en el desempleo de al menos uno de sus miembros; mientras que en 1 de cada 10 hogares la principal causa está en un excesivo número de dependientes por cada uno de los miembros activos del hogar.

Otro dato que arroja luces sobre la interrelación entre los distintos DESC, se presenta en el caso del Uruguay, uno de los cuatro países de la región en los que los niveles de pobreza en 1994 fueron inferiores a aquellos presentes en 1980. Entre las causas que explican dicha evolución destaca, junto al crecimiento económico y disminución del ritmo inflacionario —aspectos imprescindibles para reducir los niveles de pobreza— las iniciativas en torno a reforzar el acceso al derecho a la seguridad social por parte de grupos potencialmente vulnerables, tales como los jubilados y pensionados, cuyos ingresos experimentaron un aumento significativo.

Al examinar la evolución en los últimos quince años, se aprecian las dificultades experimentadas en la región para alcanzar un nivel de vida adecuado: los niveles de pobreza se incrementaron en 6 puntos en los 10 años entre 1980 y 1990, aunque la tendencia se ha revertido a partir de entonces. Sin embargo, dicha inflexión sólo significó una reducción de 2 puntos en los cuatro primeros años de la presente década.

Las características que se encuentran en la experiencia del grupo de países que han tenido una evolución positiva en términos de niveles de pobreza se podrían resumir en el trinomio *alto crecimiento económico + estabilidad macro-económica + crecimiento del empleo*. Para ilustrar la magnitud del reto que representa para la región la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, conviene señalar que el crecimiento acumulado del producto per cápita en los tres países que mayores avances consiguieron en la reducción de los niveles de pobreza entre 1990 y 1994 estuvo entre el 19% y 28%.

3) Derecho a la Seguridad Social

Aunque en América Latina coexisten sistemas de seguridad social muy diversos, la mayoría de ellos se caracterizan por la falta de equidad resultante del hecho de que su cobertura tan solo alcanza a una pequeña parte de la población, fundamentalmente urbana y activa en el sector formal de la economía, y por presentar marcadas diferencias entre grupos y regiones geográficas. Asimismo, muchos de los sistemas nacionales adolecen de fuertes deficiencias institucionales que se traducen en costos excesivos, crecientes déficits, alta evasión y morosidad.

Según un estudio realizado en 1996³², de un total de 14 países de la región para los que se contaba con información sobre los niveles de cobertura para el período 1990-1995, la mayoría de ellos (9) presentaban niveles inferiores al 50% de la población total, incluyendo seis países en los que la cobertura no superaba el 20% del total; mientras que en otros 4 los niveles alcanzaban al 100% del total. El mismo estudio indicaba, sin embargo, que al comparar los niveles de cobertura de 1990-1995 con los prevalecientes en 1980, en todos los países de la región, exceptuando a Bolivia, se apreciaba una mejoría en los niveles de cobertura.

Un elemento a destacar es que como resultado de una nueva tendencia regional de incremento del gasto público dirigido a los sectores sociales, experimentada durante la primera mitad de la presente década, el gasto fiscal en seguridad social se vio particularmente favorecido. Los aumentos en este sector se deben fundamentalmente a los esfuerzos desplegados por varios países por reformar sus sistemas de seguridad social y fueron canalizados mayoritariamente a la introducción de mecanismos para reajustar las pensiones y reducir las deudas fiscales con los sistemas de pensión. Sin embargo, a pesar de que en 10 de 12 países sobre los que se tiene información se observó un incremento de los recursos a este sector, sólo en algunos casos dichos incrementos se canalizaron a la expansión de los niveles de cobertura, limitando de esa manera su aporte a la

realización del derecho a la seguridad social.

4) Derecho a la salud y a la asistencia médica

América Latina ha logrado importantes logros en términos de reducción de la mortalidad de lactantes e infantes, aumento de la esperanza de vida al nacer y de incrementos en la cobertura de los servicios de salud. Sin embargo, aún presenta importantes déficits en la realización de los derechos a la salud y a la asistencia médica. Los segmentos más pobres de la población encuentran mayores dificultades en esta materia, como lo evidencia el hecho de que una proporción importante de la morbilidad y mortalidad registrada en la región tenga sus causas en los niveles de pobreza.

En materia de cobertura, tres cuartas partes de los países de la región han alcanzado niveles de acceso de la población a servicios de salud por encima del 60%. Sin embargo, al igual que en otros aspectos, la situación varía de un país a otro, habiendo tres (Bolivia, Honduras y Perú) en los que menos del 50% de la población tiene acceso a la salud.³³ En total se estima que aproximadamente 105 millones de personas en la región no acceden regularmente a los servicios de atención en salud.³⁴

Siguiendo el enfoque³⁵ de utilizar la tasa de mortalidad infantil como sucedá-

32 Mesa-Lago, C., 1996, citado en CEPAL, *La brecha de la equidad, América Latina y el Caribe y la Cumbre Social*, 1997.

33 CEPAL 1997.

34 BID, *Progreso Social en América Latina*, 1996. La cifra de 105 millones incluye al Caribe.

35 Franco, R., *op. cit.*

neo del ejercicio del derecho a la salud por parte de ese grupo étnico (y del derecho de los progenitores a expresar su potencial genético), cabe señalar que aún los 6 países que presentan tasas de mortalidad infantil superiores al promedio regional para el período 1990-1995 (47 por cada mil nacidos vivos), muestran importantes progresos al comparar esa realidad con la situación de 1980-1985 (Ver Cuadro 4). Seguramente a esto han contribuido los avances en materia de cobertura de la inmunización de niños en el

primer año de vida y de nacimientos atendidos por personal calificado, aunque los avances en este último aspecto son menos homogéneos.³⁶

A pesar de esto, inadecuados niveles de atención de salud al binomio madre/lactantes y a los infantes, siguen presentes entre los factores que más contribuyen a la transferencia intergeneracional de la pobreza, por las repercusiones que ello tiene posteriormente en la vida académica y laboral de las personas.

Cuadro 4: Mortalidad Infantil en Países Seleccionados

	MINF 1980-1985	MINF 1990-1995
Mortalidad por 1000 nacidos vivos		
América Latina	-	47
Bolivia	109	75
Brasil	71	57
Guatemala	79	55
Haiti	122	90
Nicaragua	80	52
Perú	82	56

Fuente: CELADE-UNICEF, Mortalidad en la Niñez: Una base de datos actualizada en 1995. Diciembre de 1995.

5) Derecho a la vivienda

Fuertemente vinculado al derecho a la salud está el derecho a una vivienda adecuada de hecho, la Organización Mundial de la Salud ha señalado que la vivienda es el factor ambiental que más influencia tiene sobre las condiciones de

enfermedad y el aumento de las tasas de mortalidad y morbilidad.³⁶

En América Latina y el Caribe existe un parque habitacional de unos 93 millones de vivienda aproximadamente, mientras que el déficit cuantitativo se estima en unos 18 millones y se incrementa

36 Existen importantes desfases entre el acceso generalizado a los servicios de salud y la tasa de nacimientos atendidos por personal capacitado. En Ecuador, 61% de la población tiene acceso a servicios de salud, pero sólo 23% de los nacimientos se realiza bajo tales condiciones. En El Salvador la relación es de 59% a 31%; en Guatemala, de 50% a 28%; en Paraguay, de 54% a 27%; y en Nicaragua, de 69% a 40%. Incluso en Colombia y Jamaica, países con una alta cobertura de salud, el desfase es también significativo. Fuente: CEPAL, La Brecha de la Equidad. América Latina, El Caribe y la Cumbre Social.

37 Centro de Derechos Humanos ONU, *El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada*, 1994.

anualmente por casi 2,7 millones debido a la formación de nuevos hogares.³⁸ En relación a las condiciones de las ofertas existentes, de cada 100 hogares, sólo 60 habitan en viviendas adecuadas, otros 22 lo hacen en viviendas que necesitan mejoras, y 18 en alojamientos de extrema precariedad. En materia de acceso a agua potable y saneamiento, 25 millones de viviendas carecen de una del primer servicio y una quinta parte del total carece del segundo.

6) Derecho a la educación

El examen de la situación del derecho a la educación en América Latina que se presenta a continuación, se hace desde la perspectiva de que tal derecho se ejerce al acceder al sistema educativo y permanecer en él, por lo menos hasta alcanzar un capital educativo básico que se adecue a los requerimientos necesarios en la sociedad respectiva para procurar una inserción productiva que permita generar un ingreso que permita satisfacer autónomamente las necesidades mínimas.³⁹ Aunque esta perspectiva es un tanto reduccionista, ya que excluye los elementos valóricos conducentes a la construcción de la ciudadanía moderna que deben estar presentes en los procesos educativos, este hecho permite apreciar claramente las limitaciones de los indicadores socio-económicos tradicionales para medir adecuadamente la realización de los DESC.

Durante las últimas décadas, aún durante la crisis de los años ochenta, la re-

gión ha mejorado continuamente su desempeño en términos tradicionales, particularmente en la cobertura de la educación primaria, que pasó de 60% en 1960 a 95% a mediados de la presente década, y en materia de analfabetismo, el que se redujo desde 20.2% en 1980 hasta 15.2% en 1990. Gracias a la tendencia positiva en materia de cobertura de la educación básica experimentada en la mayoría de los países, las principales diferencias entre los países de la región se centran actualmente en los niveles de analfabetismo, con base en lo cual y según datos para 1990-1994⁴⁰, se pueden identificar tres grupos:

El primer grupo de países, con niveles de analfabetismo inferiores al 9% y tasas brutas de matrícula de educación primaria superiores al 95%, lo que en conjunto evidenciaría un importante nivel de realización del derecho a la educación, según los parámetros tradicionales, estaría conformado por: Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, Panamá y Uruguay.

El segundo grupo, con niveles de analfabetismo entre 9% y 20% y tasas brutas de matrícula de educación primaria también por encima de 95%, con lo que al menos una proporción importante de la población adulta no estaría realizando este derecho, estaría conformado por: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

El tercer grupo, con altos niveles de analfabetismo, superiores a 20% y bajas tasas brutas de matrícula de educación primaria, inferiores a 90%, situación de

38 CEPAL, *Alojar el Desarrollo: una tarea para los Asentamientos Humanos*, 1996.

39 Franco, R., *op. cit.*

40 UNESCO/OREALC, *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994*.

un amplio incumplimiento del derecho a la educación, estaría conformado por: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y la República Dominicana.

Sin embargo, los resultados sugeridos por estos indicadores, no son suficientes para que los educandos de la región se inserten adecuadamente en el mundo laboral, ni siquiera en el caso de los países del primer grupo. En primera instancia, porque los alumnos no permanecen en el sistema educativo el tiempo suficiente, ya que sólo la mitad de los estudiantes que ingresan a la educación primaria terminan dicho ciclo; y en segundo lugar, porque aún aquellos que completan al menos la educación media, no adquieren los conocimientos y destrezas requeridas por el sistema productivo. De hecho, sólo el 50% de los niños y jóvenes que salen del sistema educativo son capaces de comunicarse por escrito como lo requiere la sociedad contemporánea, a través de los denominados "*códigos de la modernidad*", que incluyen el manejo de las operaciones aritméticas básicas, la lectura y comprensión de un texto escrito; la comunicación escrita, la observación, descripción e interpretación de mensajes de los medios de comunicación modernos y la participación en el diseño y ejecución de los trabajos en grupo.⁴¹

La región presenta importantes ineficiencias en cuanto a la calidad y la eficiencia en la utilización de los recursos (que en los últimos años se han incre-

mentado significativamente hasta recuperar los niveles pre-crisis), lo que se traduce en una entrega inequitativa del servicio, afectando particularmente a los estratos de menores ingresos y a las poblaciones rurales. Hay también falencias a lo interno del sistema educativo, tales como falta de actualización del currículo, anacronismo pedagógico, segmentación social del acceso a la educación y de la calidad de la oferta educativa, mala asignación de los recursos públicos en el sector, excesiva centralización de la gestión y deterioro de la carrera docente; así como factores extrasistemas tales como el clima educacional del hogar del educando, todos ellos se combinan para generar una situación caracterizada por altos niveles de repetición, los que llegan a promediar un 25% en la educación primaria, y una alta y temprana deserción, no siempre motivada por la incorporación al mercado laboral, ya que en las zonas urbanas de la región tres de cada cuatro adolescentes entre los 13 y 17 ni estudia ni trabaja.

Mientras que estudios de la CEPAL señalan que el número de años de escolaridad mínimo para incorporarse adecuadamente al sistema productivo es de 10 años, y cada vez más completar la educación media, es decir 12 años,⁴² el promedio de la región era, a inicios de los ochenta, de tan solo de 4.3 años en la población de 15 años o más, subiendo hasta 5.3 años en el caso de los hombres de entre 20 y 24 años de edad, situación que no parece haber mejorado.

41 Ver CEPAL/UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago, 1992; UNESCO-OREALC, *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994*.

42 CEPAL, *Panorama Social* edición 1994.

7) Derecho a la cultura

En la medida en que los individuos se comporten de acuerdo a convenciones socialmente aceptables, y que en el ámbito cultural exista correspondencia entre las capacidades individuales desarrolladas, las aspiraciones y la estructura de oportunidades para alcanzarlas de manera autónoma, se estará en presencia de una sociedad integrada, en que los individuos pueden ejercer sus derechos culturales.

El desarrollo de las potencialidades individuales, el respeto a la identidad cultural propia de distintos grupos sociales, la valoración de la diversidad y la participación en la industria cultural y en las comunicaciones son factores fundamentales en la realización de los derechos culturales. Según estos parámetros, las sociedades latinoamericanas distan mucho de ser sociedades integradas.

i) *La posibilidad de desarrollar las potencialidades personales* de cada miembro de la sociedad es un factor clave en relación con el tema de la equidad. En ese sentido es cultura cualquier práctica que perfeccione capacidades humanas presentes de los individuos, facilitando de este modo la construcción del sujeto, es decir el crecimiento de las personas como protagonistas activas de su vida y capaces de influir positivamente en su entorno.

El cultivo de estas capacidades humanas se manifiesta decisivamente en: a) el grado de habilidad que cada uno exhibe en sus actividades cotidianas; b) el grado de innovación posible de una sociedad, por cuanto favorece la imaginación y la creatividad, la posibilidad de aprender y de adaptación crítica e inteli-

gente; c) el grado de capacidad de aceptación, valoración y aprovechamiento de las diferencias existentes en una sociedad; d) la calidad y la riqueza de las relaciones humanas.

Los costos económico-sociales de la falta de equidad en el acceso a la cultura son notables: a) La eficacia de la capacitación laboral, por ejemplo, depende del grado de habilidad adquirido por las personas en actividades muy anteriores a las del trabajo. b) La capacidad de adaptación al cambio tecnológico puede verse muy limitada por la repetición de rutinas por parte de individuos incapaces de aprender nuevos comportamientos. c) La persistencia de un solo modelo de comportamiento puede dificultar la integración y aprovechamiento de las diferencias individuales en un todo más productivo. Y por último, d) Las relaciones humanas deficientes, y el consiguiente deterioro de la convivencia, no sólo traen consigo la desgracia personal, sino males sociales como la delincuencia y la violencia, y verdaderas taras sociales como el maltrato infantil. Todos estos elementos están claramente en juego en el caso de las sociedades latinoamericanas.

Para la región, son enormes los costos de reforzar, en los adultos, las habilidades básicas y las capacidades de adaptación al cambio y de creatividad que debieron adquirirse en la niñez. También son enormes los costos de reprimir la delincuencia y la violencia, y de evitar la repetición intergeneracional de conductas dañinas como el maltrato infantil —con sus secuelas de desnutrición, mal rendimiento escolar y mala inserción laboral posterior, que afectan a las personas a lo largo de toda su vida y pueden convertirlas en un lastre.

Un enfoque que tome en cuenta el cultivo de las capacidades humanas lleva a poner más énfasis en la habilitación de las personas y menos en las acciones remediales y asistenciales. Favorece el ejercicio de la ciudadanía en cuanto los sujetos de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, pueden llegar a ser adultos más habilitados para comprender los temas que la ciudadanía implica; más creativos e informados, y por lo tanto con más posibilidades de ser competentes en el plano laboral; más autónomos, y con menos necesidad de protección por parte de un estado asistencial (menos vulnerables); y capaces a su vez de crear entornos que eviten la reproducción intergeneracional de las carencias.

El cultivo de las capacidades humanas está, por cierto, muy ligado a la educación formal; pero ni comienza ni se acaba en ella. Por el contrario, un ámbito muy grande de este cultivo escapa a esa esfera. Las capacidades de los individuos se desarrollan a partir de una base biológica mínima (derecho a la salud y a un medio ambiente sano) y de sus relaciones, a partir del nacimiento, con un entorno en el cual son fundamentales, además de la educación formal, la familia, los grupos de pertenencia (de etnia y de clase) y sus relaciones con el entorno social más amplio, las agrupaciones de personas con intereses afines y, hoy en día, los medios de comunicación. Es en contacto con este entorno que el individuo puede medir y conocer sus capacidades, elegir las actividades que prefiere y realiza mejor, y perfeccionar algunas de sus habilidades naturales más allá de

la mínima funcionalidad cotidiana, hasta llegar a hacer de ellas un aporte para el conjunto social al que pertenece. Las insuficiencias y desigualdades en cualquiera de estos entornos –y son muchas en América Latina– crean y perpetúan la falta de equidad social y afectan el derecho a la cultura entendida en esta primera acepción.

ii) *El respeto a la identidad cultural*, propia de distintos grupos sociales, la valoración de la diversidad, son también factores fundamentales en la realización de los derechos culturales, que en este aspecto se construyen sobre el eje de los derechos relacionados con la protección del idioma, la historia y la tierra propias. Según estos parámetros, las sociedades latinoamericanas distan mucho de ser sociedades integradas. La exclusión socio-económica contemporánea es precedida por lo que se ha llamado la *dialéctica de la negación del otro*⁴³. Esta dialéctica de la negación del otro tiene su fundamento en la negación cultural (de la mujer, del indio, el negro, el pagano, el mestizo, el campesino, el marginal-urbano, etc.), y constituye el cimiento en que a su vez se monta una larga tradición de exclusión socioeconómica y dominación sociopolítica.

Dicha dialéctica se halla largamente enraizada en la historia de la región. Comienza con el momento del descubrimiento, se prolonga con la conquista, la evangelización y la colonización, y no cede con la transición hacia los estados republicanos ni tampoco en las dinámicas discontinuas de modernización experimentadas por nuestras sociedades.

43 Calderón, F., Hopenhayn, M. y Ottone, E., *Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: Las dimensiones culturales de la Transformación Productiva con Equidad*, Documento de Trabajo N° 21, CEPAL.

La negación no se ha interrumpido, se ha transmutado, y las actuales distancias socioeconómicas, en muchos países de la región, siguen acompañadas por el color de la piel o por la lengua. Y si bien existe un cierto margen de movilidad social de abajo hacia arriba en un porcentaje de los grupos étnicos, esta movilidad siempre ha sido lo suficientemente exigua como para mantener una estratificación social que, en términos generales, se corresponde con una estratificación étnica, que obstaculice el acceso a recursos materiales, información y conocimientos por parte de los discriminados, negándose de esa manera el ejercicio de sus DESC.

iii) En relación con el acceso a la industria cultural, cabe señalar que aunque la flexibilidad de los sistemas operativos y la reducción de los costos ha permitido ampliar y democratizar en cierta medida el vínculo entre productores y receptores en la industria, persiste un acceso desigual a los nuevos bienes y servicios de esta industria por parte de distintos grupos socioeconómicos, restringiéndose su impacto potencialmente

integrador. A pesar de aspectos tales como la densificación del acceso a la televisión en la región, que la llevan a tener las tasas per cápita más altas de receptores de televisión en el mundo en desarrollo (cerca de 140 por cada mil habitantes en 1990) y la apertura democrática que ha generado espacios para el procesamiento de demandas sociales, que reflejan una tendencia muy marcada de integración simbólica-cultural, el acceso desigual es particularmente cierto en el caso de aquellos bienes de la industria cultural que por ser interactivos, contribuyen más a una integración dinámica, tales como las redes informatizadas.

Además de limitar las posibilidades de que los distintos actores sociales se expresen como parte del imaginario colectivo, el acceso segmentado a la industria cultural genera el riesgo de ensanchar las distancias en acceso a la información oportuna y en el desarrollo de las facultades adaptativas que permiten mayores posibilidades de desarrollo personal, generando así menores posibilidades de integración socio-económica efectiva.

V.- HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN INDICADOR SINTÉTICO DE EQUIDAD ORIENTADO A MEDIR LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

La visión de los derechos económicos, sociales y culturales como suma de los diversos derechos descritos anteriormente, difícilmente puede darnos una visión exacta de su nivel de realización en las sociedades latinoamericanas y constituirse en una noción que contribuya específicamente a la construcción de sociedades más equitativas y socialmente integradas.

De allí la necesidad de profundizar su ligazón con el concepto de ciudadanía. En efecto, los DESC son derechos de las personas y no sólo obligaciones del Estado, por eso la participación y el control ciudadano sobre el Estado, al igual que en el caso de los derechos civiles y políticos, es la garantía de su realización. Es necesario sin embargo determinar si existen requisitos mínimos para acceder a la ciudadanía, condiciones sin las cuales las personas pueden quedar marginadas de su participación en las decisiones públicas aún si no existe prohibición alguna que se los impida.

La experiencia cotidiana de cualquier habitante de la región conduciría espontáneamente a señalar que efectivamente existen esos requisitos mínimos. Por otra parte, la afirmación de ciertos niveles "irreductibles" es consustancial a la definición de los DESC como "derechos Humanos" superiores a cualquier legislación positiva. Como señala Alston, "el hecho de que dicho contenido básico debe existir (que en cierta medida puede no obstante estar potencialmente sujeto a la suspensión o a limitaciones de conformidad con las disposiciones pertinentes del Pacto) parecería una consecuencia lógica del uso de la terminología de los derechos. En otras palabras, no habría justificación para elevar una "reclamación" a la condición de un derecho (con todas las connotaciones que este concepto presuntamente tiene) si su contenido normativo puede ser tan indeterminado que permita la posibilidad de que los que ostentan los derechos no posean ningún derecho particular a nada. Por lo tanto, cada derecho debe dar lugar a un derecho mínimo

absoluto, en ausencia del cual deberá considerarse que un Estado parte viola sus obligaciones".⁴⁴

Parece no haber dudas acerca de la existencia, y de la necesidad de definición, de tales mínimos irreductibles. La cuestión central es en cambio si tales mínimos irreductibles deben definirse a partir de la identificación de requerimientos biológicos o sociales.

Si la metáfora de la sociedad "pre-política" permite concebir los límites de la acción del Estado a partir de los derechos que las personas "ya tenían antes" de la instauración de éste, sería importante saber si esa metáfora puede hacerse también extensiva a los niveles mínimos de satisfacción de las necesidades básicas que las personas podían procurarse en forma independiente, "antes" del inicio de las relaciones institucionales de intercambio, en el estado "pre-social".

Frecuentemente, las discusiones acerca de los "mínimos absolutos" de satisfacción, de las necesidades básicas parecen responder afirmativamente a esta pregunta: así se desprende por ejemplo de la continua referencia a los "mínimos biológicos en materias tales como la alimentación, la salud, la salubridad o el abrigo (vestuario, vivienda) que suelen estar en la base de las definiciones internacionales de pobreza o indigencia como indicadores de bienestar irreductible. La propia relevancia que en naciones de escaso desarrollo, o en coyunturas recesivas, adquieren el auto-empleo y las acti-

vidades de mera sobrevivencia parecerían ser otra forma de respuesta afirmativa a esa versión del mito originario de los derechos.

Sin embargo de la mera enunciación de los DESC internacionalmente reconocidos (y de su propia denominación) resulta evidente que la mayor parte de ellos no se refiere a materias imaginables en contextos "pre-sociales", sino a cuestiones que tienen que ver con la participación relativa en las diversas redes de intercambios: son concebibles la alimentación, la "salubridad" o el abrigo en el llamado "estado de naturaleza"; pero en él no puede existir ni educación, ni "salario", ni "condiciones de trabajo", ni "atención de la salud", y así en adelante.

La extensión de las relaciones de intercambio a las más disímiles esferas de la vida social es un dato que no puede eludirse a la hora de definir los mínimos irreductibles de la ciudadanía: ésta consiste, precisamente, en la posibilidad de participar en aquéllas; y el capital material y simbólico que requiere esa participación es algo más que el que requiere la mera sobrevivencia biológica, aunque la comprenda. Cuanto más dependen de la organización social los grados de la incertidumbre o certeza respecto a los riesgos de la vida humana; y cuanto más ésta se rige por la lógica del intercambio, tanto más el problema básico de la seguridad social debe ser la definición del mínimo irreductible de la ciudadanía (social) y menos el de la sobrevivencia (individual).

44 Philip Alston, "Out of the abyss: The Challenges confronting the new UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights". *Human Rights Quarterly*, vol. 9 (1987), pág 352 y 353, cit por Danilo Turk, *Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (E/CN.4/Sub.2/1992/16).

Los debates más recientes en relación con estas cuestiones han tenido como referencia no el concepto de ciudadanía, sino el concepto de pobreza. Aunque existe una obvia conexión entre ambos (la pobreza es una forma evidente de marginación de la ciudadanía), es conveniente conservar la diferenciación entre ambos términos.

Quizás el problema más debatido acerca del concepto de pobreza ha sido si ésta se refiere a una situación de carencia absoluta o si, por el contrario, debe tratarse como un problema de desigualdad o de privación relativa en relación con un determinado grupo de referencia. Pero probablemente este problema esconde otro: el de la diversa naturaleza de las dimensiones incluidas en el concepto y en estrecha relación con el de la diversa naturaleza de la identificación de la pobreza y de la superación de la misma.

Consideremos la definición de pobreza, presentada por el Banco Mundial en el Informe sobre el desarrollo mundial 1990: (...) "Los ingresos y los gastos per cápita de las unidades familiares son una vara para medir el nivel de vida, siempre que incluyan la producción propia, que es muy importante para la mayoría de los pobres del mundo. Sin embargo, ninguna de las dos medidas logra captar dimensiones del bienestar tales como la salud, la esperanza de vida al nacer, la alfabetización y el acceso a bienes públicos o recursos de propiedad común. (...) Debido a estos inconvenientes, es necesario complementar la medición de la pobreza con otros indicadores, como la nutrición, la esperanza de vida, la mortalidad en la niñez de los niños menores de cinco años y las tasas de matrícula escolar."

"Puede considerarse que un umbral de pobreza basado en el consumo está integrado por dos elementos: el gasto necesario para un nivel mínimo de nutrición y para adquirir otros artículos de primera necesidad, y una cantidad adicional que varía de un país a otro y que refeja el costo de participar en la vida cotidiana de la sociedad. La primera parte es relativamente sencilla; el costo de adquirir alimentos suficientes para una ingestión calórica mínima y otros artículos de primera necesidad pueden calcularse examinando los precios de los alimentos que constituyen la dieta de los pobres. La segunda parte es mucho más subjetiva (...)"

Esta definición incluye pues dos tipos de factores: consumos esenciales para la reproducción biológica y acceso a bienes sociales. La cuestión de la ciudadanía tiene que ver, precisamente, con este segundo tipo de factores, con la parte "mucho más subjetiva".

En síntesis, el problema puede expresarse de la siguiente manera: en las sociedades modernas en general, y en aquéllas en que la asignación de recursos se rige por mercados competitivos en particular, el acceso a ciertos bienes sociales como la educación, la salud, la información, la capacitación laboral, y así en adelante, tienen sentido no sólo como consumos finales, sino como posibilidades capacitantes para obtener otros recursos de manera autónoma –incluyendo por cierto los consumos esenciales.

Las dos dimensiones del concepto de pobreza implican por tanto dos formas distintas de definición de los "mínimos irreductibles": en la medida en que un bien adquiere su sentido principal no en

tanto satisfactor inmediato, sino en tanto requisito para participar en otras redes de intercambios y valorización social, la definición de sus mínimos irreductibles no puede hacerse a partir de niveles absolutos individuales, sino de participaciones relativas al nivel mínimo competitivo para permanecer en dichas redes de intercambios —que podemos asimilar al “umbral de ciudadanía”.

Una clasificación tajante de los bienes según su sentido principal de

satisfactores de necesidades esenciales a nivel individual o de requisitos para la participación en intercambios es probablemente una tarea tan imposible como poco útil: tanto la creatividad individual como el propio desarrollo histórico pueden alterar el valor social de uso de cualquiera de ellos. Sin embargo una clasificación básica de sentido común permite ilustrar el tipo de bienes a los que aluden los DESC y la diversa naturaleza de ellos (ver cuadro 5).

Cuadro 5

Realización de consumos esenciales	Participación en intercambios
Alimentación	Ingresos
Seguridad Social	Educación
Vivienda	Trabajo
Salud (medicina curativa)	Nutrición y salud preventiva; posibilidades de expresar el potencial genético
	Información
	Poder Político

Los bienes que permiten participar en las redes sociales de intercambio pueden expresarse en distintos niveles de “capacidades”: capacidad de compra, rendimiento académico, productividad, capacidad física e intelectual, y de toma de decisiones.

Los bienes que realizan consumos esenciales son en cambio más adecuadamente descritos por los niveles de “seguridades” que permiten a los individuos hacer frente al hambre, la vejez, las inclemencias del clima, las enfermedades.

La diferencia radica en que las capacidades son valorizadas socialmente, mientras las seguridades lo son individualmente o familiarmente.

El concepto habitual de pobreza extiende la lógica de los mínimos absolutos de la reproducción biológica a la de los “demás” bienes que permiten participar en la vida cotidiana de la sociedad, para lo cual requiere realizar ciertos cortes arbitrarios en la participación que las personas obtienen en la distribución de los mismos (por ejemplo, la definición

del mínimo educativo como "alfabetismo"). En términos de la identificación de las poblaciones más pobres, éste puede ser un procedimiento correcto; como dice Sen, "ciertamente existe un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza, que traduce los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visibles en un diagnóstico de pobreza sin necesidad de conocer antes la situación relativa. Por tanto, el enfoque de la privación relativa es complementario, y no sustitutivo, del análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta."⁴⁵

La cuestión es determinar cuál es la importancia de este "complemento", y si es o no adecuado utilizar respecto de él la misma lógica de las privaciones absolutas; el concepto de pobreza suele no ser utilizado exclusivamente con fines de diagnóstico, sino también con fines prescriptivos: la reorientación de las políticas sociales hacia el objetivo predominante de superación de la pobreza, por ejemplo.

Parece evidente que, si la definición de las capacidades para participar en las redes sociales de intercambios se mantiene, de igual modo que los "satisfactores", al nivel de "mínimos absolutos" —como quiera que éstos puedan precisarse—, la "superación de la pobreza" significará siempre para las personas involucradas la mantención de un estado de dependencia frente al Estado o a las agencias respectivas de asistencia.

Sólo si los mínimos se definen en estos casos como "mínimos competitivos" (y en este caso: relativamente a las distri-

buciones prevalecientes en cada sociedad) podría pensarse en la adquisición de un grado de pobreza. El umbral de la pobreza permitiría pues identificar poblaciones pobres; pero la superación de la pobreza sólo sería posible traspasando el "umbral de la ciudadanía".

2. El umbral de ciudadanía: hacia una definición operativa

Una posibilidad es definir el umbral de la ciudadanía a través de la precisión de los "mínimos competitivos" en relación con cada uno de los recursos capacitantes señalados más arriba —esto es, de la "canasta" educativa, informacional, etc., que poseen en términos modales quienes obtienen efectivamente un trabajo "mínimamente" productivo y de él un ingreso superior a la línea de pobreza. Pero esto significaría arribar a definiciones siempre móviles, y enteramente variables de país a país, y dentro de cada uno de ellos, de los determinantes del "umbral". Por otra parte, el riesgo de que la forma de operacionalización conduzca nuevamente a la definición de los mínimos como "absolutos" más que como relativos estaría siempre presente. Conviene por eso intentar un camino de definición relativa, para un fenómeno eminentemente relativo. La definición indicativa de "mínimos competitivos" debiera permanecer como la alternativa a utilizar sólo en los casos en que las insuficiencias o incompatibilidades de la información disponible impidan trabajar con este tipo de fórmulas.

Dada la condición de medio de intercambio general del dinero, debe conside-

45 Amartya Sen, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. OIT, Clarendon Press, Oxford, 1981, p.15. Traducido al español en *Comercio Exterior*, vol. 42 N° 4, México, Abril de 1992.

rarse el monto del ingreso monetario y su distribución entre los perceptores y su hogares como el indicador central en cualquier análisis sobre las condiciones de equidad en la mayor parte de las sociedades del mundo moderno. Como se ha visto, incluso, las dificultades de información acerca de algunos satisfactores esenciales pueden suplirse a partir de la definición de "canasta" expresadas a precios de mercado y la estimación correspondiente de carencias a partir de la consideración de las diferencias entre el monto del ingreso y el valor de dichas "canastas". La creciente expansión de las relaciones de mercado no sólo hacia zonas, sino también hacia ámbitos antes no regulados por su lógica, es la principal razón para dar a la distribución del ingreso esta importancia central entre los indicadores de equidad.

La cuestión que debe plantearse es, sin embargo, si la distribución y la magnitud del poder de compra son las únicas decisivas para apreciar los niveles de equidad social o, puesto de otro manera, si la redistribución del ingreso es la única forma efectiva de incrementar los niveles de equidad social aun cuando en el largo plazo todo aumento en la equidad social signifique una distribución más equitativa del ingreso.

Teóricamente esto no es así. Como ha recordado CEPAL, "debido a la interrelación entre los mercados, a menudo la intervención "correcta" no corresponde aplicarla en el mercado donde se manifiesta la falla, sino en el mercado en que ésta se originó"⁴⁶. Una alternativa obvia para incrementar la equidad social, distinta de las transferencias compulsivas

de ingresos, es la extensión y perfeccionamiento de los espacios de valorización de las capacidades en los que el ingreso no sea el factor determinante.

Los recursos que hemos señalado como requisitos para la participación en redes sociales de intercambio tienen una característica común: son capacidades que pueden ser utilizadas para conseguir mayores ingresos (incluyendo el propio ingreso, y, desgraciadamente, también el poder político), u otros objetivos deseables. Una sociedad abierta puede ser definida precisamente a partir de las distintas distribuciones de estas capacidades, de tal modo que la distribución del ingreso entre las personas sea equivalente a la distribución de la productividad entre las mismas (lo que desgraciadamente, debido a las formas habituales de medición, suele traducirse en una tautología); y, que la distribución de la educación y el conocimiento, de las capacidades físicas e intelectuales, de la información y del poder político ordenen a las personas en posiciones no equivalentes a las posiciones que les corresponden en la distribución de los ingresos.

Dicho de otra manera, *una sociedad abierta es aquella en que las desigualdades en las distintas capacidades de participación en las diversas redes de intercambio social no se superponen a la desigualdad en la distribución del ingreso*. Esto puede ocurrir porque la distribución de estas capacidades sea más igualitaria que la distribución del ingreso, o porque en distribuciones igualmente concentradas los individuos y los hogares ocupen distintas posiciones en las distintas distribuciones.

46 CEPAL, *Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado*. Santiago, Chile, 1992.

La capacidad de participación de una persona en los intercambios sociales puede ser escasa en un aspecto, pero mayor en otro: este último le otorga una ventaja competitiva, por pequeña que sea, cuya utilización puede permitirle un lugar autónomo en la ciudadanía social. La superposición en cambio de posiciones desmedradas en la distribución de todos los recursos capacitantes conlleva una condición de dependencia insuperable. Esta superposición de desventajas es justamente la que produce el tipo de certezas que se asocian a la exclusión.

La medida del grado de superposición de las distribuciones en los escalones más bajos de la distribución de los ingresos es en consecuencia una forma certera de apreciar la tendencia de un sistema social hacia una mayor equidad e incorporación de masas marginadas a la ciudadanía social o, por el contrario, hacia una creciente inequidad y marginación de sectores de su población.

El corte de las "líneas de pobreza" sobre la distribución del ingreso puede permitir un numerador constante para el cálculo de la razón entre ciudadanía monetaria y otras formas no-monetarias de ciudadanía.

Es claro que no es posible contar con información homogénea para cada una de las "capacidades" que permiten participar de las redes sociales de intercambio, pero sí lo es al menos para tres de ellas que representan dimensiones críticas del problema de la equidad: a) la productividad del trabajo (desagregable según ocupaciones y ramas de actividad económica), b) el ingreso monetario (expresable según unidades de "canasta" para fines comparativos) y c) la educa-

ción al menos en tanto cobertura por grados. La producción de información sobre calidad de la educación, que sería clave para estos propósitos, es sin embargo incipiente y debiera ser fuertemente inducida en toda la región; en ausencia de ella debe seguir utilizándose un indicador indirecto e imperfecto, como la inversión por alumno en distintos niveles, grados, y establecimientos del sistema. La cuestión clave respecto de los indicadores, en consecuencia, más que conocer el listado de los mismos en forma independiente unos de otros se encuentran disponibles en cada situación, es trabajar con fuentes comunes de datos para las dimensiones de ingresos y otros recursos capacitantes que permitan la apreciación del grado de superposición de posiciones desventajosas en distintas distribuciones para los mismos individuos u hogares.

El grado en que coinciden las distribuciones del ingreso y de la productividad, y el grado en que se alejan las distribuciones de la educación y del ingreso (en particular las distribuciones de la educación de la generación nueva y del ingreso de la generación actual), serían en consecuencia índices críticos de la marcha hacia la equidad. El exceso de participación en la productividad por sobre la participación en el ingreso es indicativo de formas de explotación o abuso laboral, mientras lo contrario es indicativo de privilegios o subsidios a la ineficiencia. Un exceso de participación en la educación (particularmente de la nueva generación) por sobre la participación en el ingreso (de la generación actual) es indicativo de una tendencia hacia una mayor equidad del sistema.

En términos generales, *la razón entre los índices de concentración de la distribución de los ingresos y los índices de concentración de las oportunidades de acceso a otros recursos capacitantes es un indicador clave de la expansión progresiva de la ciudadanía social o del crecimiento de su contrario, la exclusión.*

La consideración de grupos particulares (por ejemplo, con el objeto de apreciar hasta qué punto ciertas discriminaciones se traducen en desigualdades efectivas) puede considerarse también como una relación de tasa: por ejemplo, proporción en que una determinada población indígena, o de una determinada localidad rural, participa del segmento más bajo de la distribución del ingreso y del segmento más bajo en la distribución de las oportunidades educativas; si la primera proporción es el numerador y la segunda el denominador, una tasa superior o igual a uno indicará siempre inequidades en vías de endurecimiento o profundización, mientras una tasa inferior a uno indicará una probabilidad de superación de las condiciones actuales de desigualdad.

Es claro que este razonamiento es válido sólo en la medida que en el denominador situamos la participación relativa en bienes y servicios capacitantes, es decir, capitalizables por las personas en términos de una mejor participación en las relaciones sociales de intercambio. No tendría sentido, por ejemplo, reemplazar la participación en las oportunidades educativas por la participación relativa en la disponibilidad de viviendas. Si bien la vivienda es un capital convertible en educación o en otro recurso

capacitante, sólo lo es por la vía de su liquidación en dinero y su reinversión posterior. Los bienes recursos capacitantes, en cambio, actúan directamente sobre las posibilidades de participar en la red de intercambios sociales en cuya participación se define la ciudadanía social.

El valor intuitivo de este indicador, por otra parte, puede resultar mucho más evidente en los niveles más bajos de la distribución del ingreso que en los niveles altos o intermedios: la inconsistencia de status entre altos niveles educativos y bajos niveles de ingresos suele ser en efecto la fuente de fuertes sentimientos de "injusticia social" entre las clases medias. Lejos de reflejar un "avance hacia la equidad", tal inconsistencia suele representárseles como una demostración de las inequidades y privilegios que prevalecen en los sistemas sociales. Sin embargo, es precisamente en la percepción de sus capacidades adquiridas para ocupar posiciones de mayor responsabilidad y escasez que tales sentimientos se fundamentan, lo que no hace sino traducir la relación básica que hemos señalado (dotación de recursos capacitantes superior a la dotación de ingresos monetarios) en reclamo de legitimidad de una movilidad social ascendente. La movilidad social supone el traspaso del umbral de ciudadanía. Para usar la terminología de Alston⁴⁷, al nivel de los estratos medios y superiores la movilidad social expresa como reclamo lo que al nivel de la extrema precariedad de ingresos es un derecho.

Un indicador relativo como éste no hace sino expresar la demarcación exis-

47 *op. cit.*

tente entre las certezas negativas propias de la exclusión y el inicio de las incertidumbres propias de la ciudadanía. (Una sociedad abierta sería así precisamente aquella que recrea similares condiciones de incertidumbre para todos, haciendo posible la comunalidad de riesgo que fundamenta los "contratos sociales" de seguro colectivo; tales contratos son en cambio imposibles –sólo podrían comprenderse como "cesiones gratuitas"– entre excluidos que monopolizan certezas negativas y privilegiados que monopolizan certezas positivas).

3. El nivel espacial de las distribuciones

Puesto que el objetivo al que apunta la búsqueda de indicadores sobre incumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales es normalmente la focalización de la vigilancia de la comunidad de las naciones, una propiedad que a menudo se exige de ellos es su aplicabilidad a niveles regionales o locales, o al nivel de grupos o categorías sociales específicas.

Cuando se trabaja con un indicador básicamente relativo como el que se propone, sin embargo, debe distinguirse nítidamente el espacio, geográfico o social, que ocupa la unidad de análisis que nos interesa del que ocupa la red de relaciones de intercambio en que ella se inserta o en la que se reputa su inserción.

El contexto significativo para la identificación de la posición relativa de una categoría social o local debe ser habitualmente definido por las distribuciones nacionales del ingreso y otras oportunidades de acceso a recursos capacitantes. Pese a que las relaciones de intercambio

tienden a la globalización (y esta tendencia se expresa cada vez más en acuerdos multilaterales de libre comercio y facilidades de inversión, por ejemplo), las oportunidades de acceso a los recursos capacitantes principales como son la educación, el poder político, la información, la capacitación para los trabajos de mayor productividad, siguen estando fuertemente determinadas por las institucionalidades nacionales.

A su vez, excepto en casos extremos de localidades marginadas de los mercados nacionales, las distribuciones meramente locales o regionales de los ingresos arrojan ilusorias imágenes de equidad que ocultan enormes disparidades en el reparto de los beneficios de las actividades económicas que se realizan en la propia localidad o región debido a que frecuentemente los organizadores de tales actividades se localizan fuera de ellas.

En consecuencia, la situación de cada grupo o categoría al interior de las distribuciones nacionales de ingresos, productividad y oportunidades de acceso a recursos capacitantes es el dato clave para determinar su distancia respecto del umbral de la ciudadanía. Y éste es, precisamente, un argumento adicional para situar en los Estados nacionales la responsabilidad principal por el cumplimiento de los DESC dentro de los marcos de su territorio. En definitiva, sólo puede ser del Estado dicha responsabilidad principal.

Tal responsabilidad con los objetivos y resultados ¿no debe confundirse, por cierto, con el modo directo o indirecto?, de la manera en que cada uno de ellos propende a los mismos –una discusión

que, en el contexto de un fuerte debate ideológico entre intervencionismo estatal y liberalización, a menudo oscurece el escrutinio de lo esencial.

4) Ciclos económicos y la urgencia de diversas categorías de DESC

La relación entre la productividad, la distribución del ingreso y la distribución de las oportunidades de acceso a los recursos capacitantes puede permitirnos una mirada de las tendencias de plazo mediano y largo en lo que se refiere al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. ¿Puede, sin embargo, prestar la misma utilidad en la apreciación de coyunturas críticas, en las cuales los derechos de grandes masas de personas son vulnerados, o corren serio riesgo de sufrir menoscabo?

El planteamiento de esta pregunta supone desde ya una respuesta parcial: que las medidas relativas al acceso o superación del umbral de ciudadanía permitirían definir objetivos claves del desarrollo social en períodos económicamente expansivos, e incluso durante largos períodos de estancamiento económico. Si esto es así debieran permitirnos al mismo tiempo definir al menos un criterio para evaluar el impacto estratégico que pueden producir determinadas coyunturas críticas, como es el caso de agudos ciclos recesivos, en términos del desarrollo social: aún bajo tales circunstancias, en consecuencia, debiera vigilarse acuciosamente el grado en que la disponibilidad de las oportunidades de acceso a recursos capacitantes, distintos del ingreso monetario, se mantiene para los estratos más pobres o los sectores más vulnerables en una proporción mayor que su participación en la distribución

del ingreso aun cuando éste, por efecto de la crisis se verá claramente disminuido en términos absolutos.

Con todo, las coyunturas críticas del desenvolvimiento económico implican la aparición de problemas que no pueden ser apreciados solamente mediante la observación de indicadores relativos, sino mediante indicadores de carencias absolutas concentradas en los sectores que más pierden. La posibilidad de realización de los consumos esenciales, y no sólo de participar en la redes sociales de intercambios, pasa entonces a ponerse en cuestión, y las medidas paliativas incluidas en las políticas asistencialistas tenderán a presentarse con mayor urgencia y prioridad en las asignaciones presupuestarias que las medidas de política orientadas a sostener el desarrollo social entendido como expansión de la ciudadanía social.

Es precisamente esta mayor urgencia con que aparecen las asistencialidades en condiciones críticas lo que ha llevado en muchas ocasiones a considerar los indicadores de carencia absoluta para la reproducción biológica como el "mínimo irreductible" de la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, en oposición a los indicadores de participaciones relativas.

Parece evidente, sin embargo, que aún en estas condiciones críticas la vulnerabilidad de los grupos sociales está en relación inversa con el grado en que participan de la distribución de otros recursos capacitantes distintos del ingreso monetario y que, en consecuencia, la medida en que las sociedades (y en su representación el Estado) deben proveer de urgente asistencia social está en directa

relación con la medida en que previamente han descuidado su inversión en desarrollo social. La mayor urgencia que presentan en estas condiciones las preocupaciones en torno a las carencias absolutas no significa en consecuencia un mayor peso estratégico de los indicadores de las mismas en relación con los indicadores más permanentes del desarrollo social.

5) La responsabilidad en el cumplimiento de los DESC

Es importante destacar que una respuesta al problema de los indicadores adecuados para diagnosticar situaciones de exclusión e insuficiente acceso a bienes y servicios que se estiman básicos como satisfactores de necesidades esenciales a las que aluden los DESC, no implica al mismo tiempo por definición una respuesta al problema de si tales derechos han sido o no violados, ni por quién lo han sido. El paso entre un nivel y otro está, en efecto, mediado por el problema de la responsabilidad en el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En términos generales, y asumiendo que los DESC son derechos de las personas a contar con un Estado activamente protector en estas materias, puede presumirse que la responsabilidad final en todos los casos de insuficiente acceso al umbral de la ciudadanía social recae efectivamente en el Estado. Sin embargo, la complejidad del tema de la responsabilidad merece algunas distinciones adicionales por sobre esta formulación simple y general.

Es teóricamente posible que la oportunidad de ejercicio de los derechos a los

que se alude esté efectivamente garantizada por un determinado Estado pero, al mismo tiempo, el acceso a tales oportunidades de ejercicio no sea realizado por determinados conjuntos de población. Los indicadores (cualquiera fuesen estos) señalarán la presencia de estos conjuntos de población y la magnitud de las carencias e insatisfacciones; sin embargo, nada nos podrán decir acerca de las oportunidades abiertas y no utilizadas por la misma población. Los indicadores, en consecuencia, pueden prestar gran utilidad en la identificación de las situaciones en las que es más importante y urgente iniciar una investigación particular de los factores que conducen a la situación detectada, pero por sí mismos no aportan prueba de violación de los derechos concernidos. La utilización de un indicador de desventajas superpuestas como el propuesto aquí reduce la distancia teórica entre la detección de inequidades básicas y la atribución de responsabilidad, pero no la elimina en absoluto.

A la inversa, como es también evidente, el hecho de que a partir de los indicadores elegidos no se detecten situaciones en las que determinados conjuntos de población presenten claras insuficiencias en relación con el umbral básico de ciudadanía social, no significa per se que el Estado esté cumpliendo cabalmente sus obligaciones en las materias señaladas por el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por una parte, los indicadores estadísticos suponen la concentración del mismo problema en el mismo grupo –y las carencias básicas suelen en efecto presentarse concentradas en grupos específicos. Sin embargo, es teóricamente po-

sible que los indicadores no muestren concentración de un problema en un grupo o conjunto determinado, sea porque simplemente no se indagó en el grupo específico en el cual tendía a concentrarse el problema en esa situación particular.

Por otra, la ausencia de situaciones críticas en estas materias puede deberse enteramente a factores por entero ajenos a la acción directa del Estado, e incluso a una forma de operación del mismo que se apoya fuertemente en organizaciones no estatales. La responsabilidad del Estado debe asumirse como una responsabilidad derivada de inequidades en la organización social, y no como una responsabilidad supletoria de la movilización autónoma de la sociedad civil —una movilización de la cual cabría esperar, en efecto, crecientes progresos en la incorporación de los sectores marginados en la actual etapa del desarrollo latinoamericano.

Estas distinciones apuntan simplemente a subrayar el hecho de que la identificación de situaciones críticas es solamente el primer paso para la "formación de causa" en materia de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. Ellas en todo caso no afectan la cuestión esencial, la de la responsabilidad permanente y superior del Estado en el cumplimiento activo de los derechos consagrados en el Pacto; más aún, en una situación como la de América Latina en la que la exclusión amenaza con escindir la propia unidad de la ciudadanía común, el cumplimiento de estos deberes por parte de los Estados pareciera ser

una condición de su propia sobrevivencia y legitimidad.

A la afirmación de la responsabilidad permanente del Estado por la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales hay que agregar una referencia final a los esfuerzos doctrinales recientes relativos a tal vigencia de estos derechos. Se reconoce hoy en día que muchos de ellos (v.g., ciertos derechos sindicales, la igualdad de remuneración por trabajo igual, el derecho a la educación primaria obligatoria gratuita) son de *aplicabilidad inmediata*. Se han distinguido no sólo *obligaciones mínimas* referentes a los derechos económicos, sociales y culturales, sino también *obligaciones distintas* —de respetar, proteger, asegurar y promover— tales derechos. Se ha señalado la importancia de la aplicación del *principio de la no-discriminación* también en el presente contexto. La iniciativa reciente de elaboración de un Proyecto de Protocolo al Pacto de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales atiende a la idea de la *justiciabilidad* de estos derechos. En esta línea, se ha buscado identificar por lo menos los *componentes justiciables* de los derechos económicos, sociales y culturales (v.g., de los derechos a la educación, a la salud, a una vivienda adecuada, sobre todo en sus aspectos referentes a la no-discriminación), elementos éstos que han sido objeto de la jurisprudencia internacional más reciente bajo los tratados y convenciones de derechos humanos y que además han sido aplicados en el orden jurídico interno de muchos países⁴⁸. Hay, pues, que tratar los derechos económicos, sociales y culturales como verdaderos derechos que son.

48 A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, tomo I, Porto Alegre/Brasil, S.A. Fabris Ed., 1997, pp. 381-397.

VI. LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y DESARROLLO EQUITATIVO EN AMÉRICA LATINA

Tal como se concluía en el capítulo anterior, la posibilidad de establecer un indicador sintético de equidad basado en la noción de los derechos económicos sociales y culturales de las personas, que permita medir su nivel de realización en las sociedades, no ha entregado hasta la fecha de por sí una respuesta frente al tema del reconocimiento y la exigibilidad plena de estos derechos.

Como siempre, frente a estas interrogantes surgen visiones extremas desde quienes habían considerado a los DESC como "cartas a Santa Claus" hasta quienes asimilan su exigibilidad en términos idénticos a la de todos los derechos civiles y políticos.

También, como suele suceder, parece que una concepción más realista del problema del reconocimiento y exigibilidad de los DESC se encuentra en un espacio intermedio.

Parecería en consecuencia sensato admitir que no es lo mismo evitar la

violación de los derechos civiles o políticos de las personas y de las comunidades, que asegurar el cumplimiento del "derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia"⁴⁹.

Lo primero cae en el dominio ético, cultural, político e institucional de una sociedad; lo segundo influye además sobre la asignación de los recursos.

De allí los problemas que presenta en el terreno jurídico la cuestión de quién es el último responsable (para responder más allá de una responsabilidad "permanente y superior" por parte del Estado en representación de la sociedad) de la vigencia de los DESC. Vale decir quién posee la legitimidad activa para demandar, quién es la autoridad jurisdiccional competente para conocer las acciones entabladas y cuáles son los mecanismos jurídicos procesales para exigir el cumplimiento de los DESC.

El punto de tope se presenta finalmente frente a la posibilidad de que un particular pudiera, con base en los compromisos adquiridos internacional y nacionalmente relativos a los DESC, compeler jurídicamente al Estado a que le preste servicios para lograr la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales. Esto, no sólo por cuestiones de titularidad de tales derechos, sino porque a diferencia de lo que ocurre con los derechos civiles y políticos, los Estados en definitiva entienden que sólo se han comprometido a alcanzar progresivamente –y en la medida de los recursos disponibles– las metas que señala el Pacto correspondiente. Sin embargo, hoy ya se admite que aún para dicha realización progresiva los Estados tienen que tomar medidas inmediatas.

Por otra parte, siguen vigentes las dudas acerca de cómo determinar el monto de los recursos disponibles y de cómo evaluar la medida en que estos recursos disponibles están siendo bien utilizados. Pretender un control “jurisdiccional” de la política económica del Estado no pareciera ser una tarea fácil, o un mecanismo técnicamente adecuado para asegurar el cumplimiento de los DESC.

Sería ilusorio pensar que, a través del Pacto Internacional sobre DESC, podría generarse riqueza o repartir lo inexistente. Sin embargo ello no condena los DESC a la ineficacia ni los hace prescindibles en una estrategia de desarrollo social.

Por el contrario su valor estriba en que ayudan a construir el ordenamiento jurídico institucional en el que se desenvuelven las autoridades y los ciudadanos. Fijan por lo tanto, las reglas del juego

que permiten el desenvolvimiento de la vida política, y en definitiva contribuyen a arraigar orientaciones ético-culturales que progresivamente van integrando las formas de conciencia social y condicionando, por tanto, las decisiones sociales en orden a realizar los esfuerzos colectivos necesarios en procura de la superación de la inequidad.

En esta línea, resulta necesario en primer lugar ratificar a los DESC en su carácter de derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes de los derechos civiles y políticos, tal como se ha señalado en el Párrafo 5 de la Declaración de Viena. En segundo lugar, reconocer que la plena realización de ellos sólo puede lograrse a lo largo de un cierto período de tiempo, durante el cual se irán creando las condiciones para facilitar el logro de las metas que ellos representan.

De lo anterior se desprende una relación profunda entre el cumplimiento de los DESC y una respuesta adecuada a los desafíos del desarrollo en América Latina, que tome en cuenta el logro de un desarrollo equitativo que permita el ejercicio de una moderna ciudadanía.

Desde comienzos de los años 90 CEPAL ha elaborado una propuesta que apunta a abrazar ese tipo de desarrollo. La idea central de esa propuesta señala que la incorporación y la difusión del progreso técnico constituyen el factor fundamental para que la región desarrolle una creciente competitividad que le permita insertarse de manera exitosa en la economía mundial y asegurar un crecimiento constante.

La competitividad relacionada con la incorporación del progreso técnico sig-

nifica una fuerte ruptura del espíritu rentista propio del viejo estilo de desarrollo, pues no se apoya ni en los bajos salarios ni en el abuso y la depredación de los recursos naturales que caracterizaron las ventajas comparativas de una "competitividad espúrea" y que hoy frente a las tendencias predominantes en la economía mundial pierden cada vez más vigencia y dan la espalda a las tendencias del futuro.

La competitividad auténtica supone contar con recursos humanos en buenas condiciones y con capacidad de agregar progresivamente valor intelectual y progreso técnico a su base de recursos naturales, resguardándolos y enriqueciéndolos.

Alcanzar una competitividad sobre la base descrita supone un enfoque sistémico del esfuerzo productivo; vale decir que si bien la empresa es un elemento central, la competitividad internacional estará dada por el "funcionamiento de las naciones", incluyendo desde la infraestructura científica y tecnológica hasta la calidad de las relaciones laborales, el sistema educacional y los niveles de cohesión social, entre otros aspectos.

En este enfoque sistémico el tema de la equidad adquiere una nueva dimensión: la existencia de una sociedad más equitativa, con mayor igualdad de oportunidades y con mayor capacidad de integración con una ciudadanía efectiva en lo económico y en lo social resulta no sólo necesaria desde las perspectivas ética y política. Tales perspectivas son naturalmente válidas, la primera en sí misma y la segunda porque obviamente la estabilidad política estará siempre bajo amenaza en sociedades con bajos niveles de integración y altos niveles de pobreza y

frustración de aspiraciones. Lo novedoso es que adquiere una fuerte validez en el propio terreno de la economía, pues el enfoque sistémico nos muestra los límites del aprovechamiento de los bajos salarios, la incongruencia entre la necesidad de recursos humanos capaces de incorporar progreso técnico y una población en condiciones de pobreza y con bajos niveles de formación. En el pasado pudo existir un crecimiento con altos niveles de pobreza; parecería que en el futuro ello tendería a no ser posible.

El enfoque sistémico significa que agrega, entonces, junto a los elementos anteriores, otros aspectos que caracterizan una perspectiva crítica de acceso a la modernidad como la democracia, el respeto de la diversidad de valores, la tolerancia, la vigencia y reciprocidad de los derechos entre actores diversos, la apertura hacia el cambio y el rescate del progreso técnico como instrumento para acrecentar la comunicación y promover el bienestar general.

Sólo en el contexto de este enfoque es que adquieren valor las estrategias propuestas, que ponen el acento en la complementariedad entre las políticas orientadas hacia una mayor eficiencia y un mayor crecimiento, de una parte, y aquellas que tienen como meta alcanzar mayor bienestar y distribuir el ingreso, de otra parte. Entre éstas destacan aquellas que buscan la generación de empleo productivo a través de la difusión tecnológica, particularmente en el agro y en la empresa pequeña y mediana, y la inversión en recursos humanos a través de programas masivos de capacitación destinados a jóvenes, mujeres, microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos.

A nivel institucional, se propone impulsar políticas tendientes a la descentralización de la inversión pública, el fomento del ahorro y su canalización a la actividad productiva, la adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres, el fomento de la organización para contribuir a la ayuda mutua y la adecuada representación de las necesidades de los más desfavorecidos ante el Estado, la reforma de los diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas y el aprovechamiento al máximo de la potencialidad redistributiva de la política fiscal.

Sin embargo, por intenso que resulte el esfuerzo de la transformación, seguramente transcurrirá un período prolongado antes de que puedan incorporarse los sectores marginados a las actividades de creciente productividad. De ahí que sea necesario la implementación inmediata de políticas sociales que sean funcionales a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, tales como el fomento de la paternidad responsable, procurando que el número efectivo de hijos se acerque al deseado; el fomento de la atención materno-infantil; el incremento de la oferta de educación pre-escolar; y de la oferta de capacitación a los trabajadores en situación de movilidad, particularmente a los jóvenes.

"La propuesta de transformación productiva con equidad puede vincularse, en términos culturales, a un concepto de modernidad en que se intenta trascender los límites de la racionalidad instrumental, pero en la que también se quiere romper el bloqueo impuesto por particularismos culturales replegados sobre sí mis-

mos. En este sentido comparte una visión crítica de la modernidad: busca conciliar la libertad individual y la racionalización modernizadora con la pertenencia comunitaria.

En esta visión las identidades particulares no están destinadas a contraponerse a la modernización o transformación productiva. Por el contrario, pueden ser un factor importante para su construcción si logran operar como elemento de movilización consensuada y con vocación democrática".⁵⁰

De allí la capacidad integradora de esta propuesta y el nuevo significado que otorga a la noción de ciudadanía, entendiéndola no sólo como el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos sino como el acceso a los beneficios del desarrollo, ejercer las libertades y contar con igualdad de oportunidades en la sociedad en el dominio económico, social y cultural.

En definitiva, lograr una sociedad en que se cumplan los derechos económicos sociales y culturales requiere superar la situación actual de la región en la cual un vasto número de personas percibe un profundo desfase entre expectativas y realidades, lo que crea condiciones propicias a una conflictividad social y política que debilita las democracias y abrazar un desarrollo de una nueva calidad, con niveles de equidad superiores y donde se subsanen las situaciones que contribuyen a la fragmentación de las sociedades de la región, tales como la persistencia de importantes núcleos de pobreza dura, la discriminación étnica, la falta de equidad de género, la segregación residen-

50 Ottone, Ernesto, "La modernidad problemática", documento de trabajo N°39, p.20, mayo 1995.

cial, el desigual acceso a la justicia, la violencia urbana, la expansión del consumo de drogas, el narcotráfico, la corrupción y la falta de transparencia en el ámbito público. En donde se reconstruyen canales de movilidad social adecuados a las transformaciones en curso que permitan compartir patrones comunes de comportamiento y ejercer una ciudadanía efectiva.

En síntesis, el reconocimiento jurídico internacional y nacional de los DESCs y su permanente monitoreo a través de la elaboración de indicadores como los esbozados en este documento, puede con-

vertirse en un factor de impulso muy importante para abrazar un desarrollo equitativo que permita a los ciudadanos de la región obtener un determinado nivel de capacidades para acceder con determinados niveles de competitividad a las redes de intercambio de otros bienes, como asimismo acceder a una moderna ciudadanía, es decir a constituirse en actores sociales con posibilidades de autodeterminación, capacidad de representación de intereses y demandas, y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos.

VI.- ANEXO I

**INFORME DEL SEMINARIO SOBRE
LA PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN
PRODUCTIVA CON EQUIDAD
Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES**

(Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto de 1994)

Preámbulo

El presente informe contiene la descripción de la organización, desarrollo y resumen de los debates y conclusiones del "Seminario sobre Transformación Productiva con Equidad y Derechos Económicos, Sociales y Culturales".

Este seminario fue organizado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y constituyó la primera actividad en el marco de una reflexión conjunta que ambas instituciones se proponen hacer, sobre las vinculaciones existentes entre la propuesta de la transformación productiva con equidad y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en la región.

El seminario procuró crear un espacio de análisis para que expertos de ambas instituciones, acompañados por al-

gunos expertos invitados, debatieran ampliamente sobre todos los aspectos posibles que una reflexión como la planteada tendría que tomar en consideración. Con el fin de alcanzar este objetivo, se mantuvo durante todo el seminario un espíritu de *brainstorming*.

A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

1. Lugar y fecha

1. El "Seminario sobre Transformación Productiva con Equidad y Derechos Económicos, Sociales y Culturales" se realizó en la sede la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile, los días 16 y 17 de agosto de 1994.

*2. Asistencia*⁵¹

2. Al encuentro asistieron 19 participantes, entre expertos de CEPAL, del

51 Véase lista de participantes en página 65.

IIDH y otros expertos latinoamericanos en ciencias sociales y jurídicas invitados por cada una de las instituciones.

3. *Inauguración y clausura*

3. La sesión inaugural contó con la participación del señor Oscar Altimir, Secretario Ejecutivo Adjunto de CEPAL, quien en nombre del Secretario Ejecutivo dio la bienvenida a la delegación del IIDH y a los expertos invitados, a la vez que destacó el vínculo entre la actividad que se iniciaba con el seminario y la Cumbre Social. El Dr. Antonio Cançado Trindade, Director Ejecutivo del IIDH, agradeció las palabras del Sr. Altimir y recordó que la realización de este seminario era la culminación de tres reuniones preparatorias. Así mismo, el Dr. Trindade expresó que en la base de los temas a ser discutidos, estaba la convicción de que para que en la práctica se dé la indivisibilidad de todos los derechos fundamentales del hombre, se debe reforzar el ejercicio de la ciudadanía.

4. El Seminario fue clausurado con la firma de un Convenio Marco de Cooperación entre ambas instituciones.

4. *Temario*

5. El temario fue el siguiente:

1. Aprobación del temario.
2. Derechos económicos, sociales y culturales (DESC): Aspectos jurídicos y diagnóstico.
3. Fortalecimiento del Estado de derecho en el marco del enfoque integrado y el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

En el anexo 2 se transcribe el temario anotado.

5. *Mesa*

6. Los debates durante el seminario fueron coordinados por los señores Ernesto Ottone, Secretario de la Comisión de CEPAL, y por el Dr. Antonio Cançado Trindade, Director Ejecutivo del IIDH.

6. *Reseña de la modalidad utilizada*

7. Como ya ha sido señalado, el formato utilizado en el seminario fue el de un brainstorming, por lo que solo hubo dos exposiciones formales, las que centraron los debates. El seminario se inició con una exposición del Dr. Antonio Cançado Trindade, sobre la evolución reciente en los aspectos jurídicos de los DESC, su definición, reconocimiento y protección a nivel nacional e internacional.

8. Por parte de CEPAL, el Sr. Rolando Franco hizo una exposición en la que presentó algunos aspectos del diagnóstico de la realización de los DESC en la región, en base al Panorama Social de América Latina preparado por CEPAL.

B. RESUMEN DE LAS EXPOSICIONES, DEBATES Y CONCLUSIONES

1. *Definición del campo temático*

9. Un primer elemento a considerar es una puesta al día del debate internacional acerca de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), de los antecedentes en la legislación internacional y nacional, y de los aspectos más relevantes en dicho debate que señalan una tendencia de búsqueda de articulación más estrecha entre la supervisión de los DESC

y la de los derechos políticos y civiles. Así, en el Comité de DESC de la ONU se ha procedido a: ampliar la fuente informativa (ya no restringida a fuentes oficiales de gobierno, sino ampliada a ONGs); preparar "comentarios generales" que permitan interpretar los DESC; y preparar datos específicos sobre segmentos más vulnerables de la población en los Informes Nacionales presentados al Comité.

10. Se ha avanzado en la identificación de un *núcleo irreductible* de DESC, que incluirían el derecho a la alimentación, la salud, la vivienda y la educación (a los que se ha sugerido agregar el derecho al trabajo por ser la fuente general de provisión de bienes y servicios para acceder a los cuatro derechos referidos). También se ha puesto énfasis en que el ámbito propicio para el desarrollo de estos derechos básicos es el pleno ejercicio del derecho a la ciudadanía (*ciudadanía activa*), por ser éste el ámbito de participación y toma de decisiones en la sociedad democrática y, en consecuencia, el que ofrece mayores garantías para la participación social en la búsqueda y verificación de tales derechos.

11. Se ha planteado la necesidad de cruzar los elementos centrales de este debate con los cambios producidos en la economía mundial, el proceso de globalización, el cambio tecnológico y de las comunicaciones, la nueva situación del comercio internacional, y los acuerdos de integración regionales, subregionales y bilaterales (incluida la posible utilización de los DESC como barrera al comercio). Estos cambios replantean en muchos casos los contenidos de estos derechos.

12. En América Latina se observa actualmente una asincronía entre derechos políticos y civiles, y los DESC. Destacan para los primeros algunas conquistas significativas asociadas a procesos de institucionalización de la democracia y respeto a libertades políticas; y a la vez los recientes períodos de crisis y ajuste económico, emprendidos con altos costos sociales y con efectos excluyentes sobre poblaciones vulnerables, que impactan negativamente en la realización de los DESC. Este somero recuento señala la necesidad de profundizar el diagnóstico, ya que como señala el Comité de DESC de la ONU, es en épocas de transición cuando más importante es la exigibilidad de los DESC.

13. Esta asincronía aparece con una mayor evidencia cuando se trata de los derechos de las mujeres. Pese a logros en el reconocimiento formal de sus derechos civiles y políticos se mantienen los obstáculos derivados de su posición en la sociedad que impiden su acceso equitativo a los niveles de decisión y al ejercicio activo de la ciudadanía. La inequidad de género se manifiesta asimismo en relación a los DESC y debe ser tomada en cuenta al iniciarse la tarea de realizar los diagnósticos tanto por las condiciones de vulnerabilidad derivadas de las situaciones de pobreza que impactan con mayor fuerza a las mujeres, como por la manera inequitativa con que se insertan en el mercado laboral.

14. Los indicadores de desarrollo humano creados por el PNUD muestran que no hay correlación lineal entre el ingreso per cápita y el bienestar general de la población (medido en indicadores básicos como mortalidad infantil, nivel educativo o expectativa de vida de la pobla-

ción). Esta no-linealidad entre el PGB per cápita y el índice de desarrollo humano es un contraargumento fuerte ante el argumento de falta de recursos que pueden esgrimir los Estados. En esta línea, el hecho de que América Latina cuenta con la peor distribución del ingreso en el mundo, explica en parte la asimetría entre el progreso alcanzado en la realización de las dos categorías de derechos fundamentales.

15. Otro elemento que debe tenerse muy presente para enmarcar la discusión sobre los DESC es el dinamismo tremendo que adquieren los escenarios institucionales y las tendencias estructurales. De una parte, el papel del Estado en la región está cambiando radicalmente, abandonando su papel de Estado providencial o paternalista. De modo que la exigibilidad de los DESC a los Estados *no puede desligarse* de este cambio de funciones del propio Estado. Debe, pues, formularse dicha exigibilidad acorde con la concepción más acotada de las funciones del Estado, y de una concepción más ampliada del concepto de ciudadanía (ciudadanía activa) y participación ciudadana. También de otra parte asistimos a un proceso de globalización de los Derechos Humanos, con creciente capacidad de interpelación por parte de organismos internacionales. Es suma, tanto la internacionalización de la política, como el cambio en el Estado-Nación, constituyen dos ejes claves en la discusión sobre los DESC.

16. Sin embargo el análisis exige no precipitarse en generalizaciones respecto de los cambios de escenarios. Así, por ejemplo, el Estado es una institución compleja, cuyos cambios son lentos y cuyas estructuras varían sustancialmente de un

país a otro. La aspiración a la equidad, por otra parte, es más expresión de deseo que dinámica de la realidad, pues la evidencia de la última década muestra una tendencia a la concentración de la riqueza y a la distribución regresiva del ingreso. Los avances en materia de equidad en la región son débiles aún.

17. La globalización de la economía, el cambio tecnológico (incluyendo los cambios en el acceso a la información), la reinserción de las economías, han modificado sustancialmente la esencia de los DESC, modificando sus contenidos originales al incorporar nuevos y más complejos elementos. Así, un derecho que se ha complejizado enormemente es el derecho al trabajo. En este contexto, y por efecto de los cambios en curso, el derecho al trabajo ya no se puede referir al pleno empleo (cosa que es cada vez más difícil de sostener en la realidad), sino que habría que incorporar la exigibilidad de la *protección de la movilidad laboral, es decir, de la generación de mecanismos de protección de la estabilidad de los ingresos que amparen a los trabajadores en situación de movilidad e inestabilidad en los mercados de trabajo*. Asimismo, deberían establecerse mecanismos de acceso a oportunidades de capacitación y formación profesional que permitan elevar la competencia de los trabajadores en economías sometidas a rápido cambio tecnológico. Es indispensable en este aspecto considerar los aspectos de género dado que las mujeres suelen estar marginadas de estos procesos lo que aumenta sus dificultades de acceso al mercado laboral en condiciones de equidad. Hay que privilegiar el derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva como procedimientos eficaces para determinar concertadamente las condiciones de trabajo y empleo.

18. También el salario mínimo debe ser visto en el contexto de las actuales formas de apertura de las economías, los imperativos de los ajustes, etc. Lo que resulta fundamental es reglamentar el derecho a la asociación sindical, pues se ha visto que cuando dicho derecho existe, una de las primeras reivindicaciones es la de ajustar el umbral de salarios más bajos a la satisfacción de necesidades básicas. Esto no excluye de la necesidad de una formulación constitucional que opere como soporte jurídico para la defensa de *ingresos mínimos*, pues tales ingresos mínimos no se restringen al mínimo salarial, sino que también incluyen los beneficios derivados de las políticas sociales, de los programas de apoyo a la población más vulnerable, y de la seguridad social.

19. Debe también destacarse que la capacidad movilizadora interna de los países no sólo depende de la organización de la sociedad civil, sino también de la *legitimidad* de sus representantes en los parlamentos. Esto plantea, entre otras cosas, el desafío de *procesos electorales sin abusos de poder económico*. Por ende, las recomendaciones conjuntas de CEPAL y el IIDH debieran incluir reflexiones sobre mecanismos legales eficaces para el control y la eliminación de tales abusos.

2. Determinación de indicadores pertinentes

20. Para poder determinar la exigibilidad de los DESC es importante no sólo establecer indicadores que permitan evaluar grados en que se satisfacen necesidades o derechos, sino que *permitan fijar umbrales que discriminen entre un derecho violado o no violado*. Sería, por cierto, un gran avance si pueden traducirse indicadores

a umbrales de exigibilidad, dado que permitiría establecer un puente entre necesidades básicas y DESC.

21. El Comité de DESC de la ONU ha enfatizado la necesidad de indicadores que equilibren calidad y cantidad. Un *paquete de indicadores* podría permitir evaluar periódicamente el cumplimiento de los DESC en los países de la región. Si lo que se quiere, además, es poder llegar a indicadores que indiquen umbrales mínimos, más se fundamenta todavía la combinación entre dimensión cuantitativa y cualitativa de las condiciones en que se satisfacen los DESC.

22. La CEPAL dispone de fuentes oportunas a partir de las cuales se pueden seleccionar y componer indicadores apropiados. El Panorama Social que elabora CEPAL, por ejemplo, permitiría registrar fluctuaciones de los DESC en los países de la región; el derecho al nivel de vida adecuado puede encontrar indicadores oportunos en las mediciones de pobreza que sistemáticamente realiza la CEPAL.

23. La ya señalada progresiva complejización de los contenidos de los DESC, derivada de los nuevos escenarios de desarrollo también obligan a pensar, en indicadores complejos. Por ejemplo, en el caso del Derecho a la educación, el acceso y la permanencia en el sistema educativo tiene sentido en función de la futura inserción productiva de sus beneficiarios y de la capacidad de éstos para desenvolverse en la "vida moderna". De este modo, un indicador de *cobertura educativa* será menos indicativo que uno sobre *nivel de difusión de códigos de modernidad*. El nivel de matrícula nada indica sobre la brecha social en la calidad de la

educación (brecha que es muy grande y que tiende a crecer). Esto también es particularmente relevante al introducir la variable de género, pues está visto que en muchos países de la región la tasa de matrícula en educación básica y media puede ser superior entre mujeres que en los varones, pero ello ocurre en un ambiente educativo en que persisten prácticas y discursos discriminatorios respecto de la mujer. Otro ejemplo ilustrativo, en lugar de pensar en un salario mínimo "estático", puede ser más oportuno pensar en un salario mínimo real más que legal, o un salario modal en el quintil inferior de la distribución del ingreso. En suma, indicadores *relacionales* (ingreso-quintil o salario-productividad, educación-oportunidades productivas o educación y reducción de desigualdades y discriminaciones, etc.) pueden ayudar a precisar mejor el estado en que se encuentran los DESC.

24. Esto lleva a otorgar especial importancia al diseño de indicadores oportunos para evaluar el grado de alcance de los DESC. En primer lugar, es preciso buscar indicadores realmente capaces de recoger tanto la dimensión cualitativa como cuantitativa, pues en realidades tan dinámicas sólo este carácter comprensivo permite una actualización pertinente. Indicadores sobre calidad más que de cobertura y, en general, indicadores que puedan evaluar impacto, rendimiento y resultados más que cobertura de una política o acción del Estado y de la sociedad en su conjunto (a la luz de las mutaciones del rol del Estado y de las facultades deseadas para la sociedad civil). Esto es también válido para otras áreas como la salud, los derechos reproductivos, ambientales, y otros.

3. El campo de la ciudadanía

25. La necesaria articulación entre mundo público y mundo privado en el cumplimiento de los DESC retrotrae a la cuestión de la ciudadanía. Los procesos de descentralización o de nuevo *mix* público-privado no deben plantearse en términos de más Estado o más mercado, sino de *más sociedad*. Es precisamente la movilización e institucionalización *desde la sociedad* lo que permitirá la vigencia más plena de los DESC, pues su exigibilidad está sujeta a espacios de concertación entre actores. En este marco, más sociedad significa complementar el mercado y la descentralización con un espacio efectivo para la participación organizada, lo que hoy se traduce sobre todo en procesos negociados de transformación -vale decir, de contractualización de los procesos de transformación estructural e institucional. La construcción de una *ciudadanía activa*, así como las condiciones para su ejercicio, es indispensable para la realización de pactos sociales, y remite la ciudadanía a la capacidad de los actores para presionar, negociar y concertar. Esto vuelve a poner, en el plano de la construcción de ciudadanía, la complementariedad entre aspectos sustantivos (como los indicadores de rendimiento) y aspectos procesales (institucionalización de pactos, formas de vindicar y exigir DESC). De manera que el tema de la ciudadanía no es sólo el de derechos ciudadanos, sino también de institucionalización de esos derechos.

26. Pero por otro lado los pactos de ciudadanía también tienen referentes axiológicos que vienen dados por la consagración internacional de los DESC, es decir, derechos exigibles desde un discurso universalmente consagrado. El trabajo

conjunto CEPAL-IIDH debe entonces analizar la movilización ciudadana y sus mecanismos posibles de sanción de los DESC, examinar cómo realizan los actores las mediaciones de DESC consagrados internacionalmente, y abocarse al diseño de indicadores y a la contextualización de los DESC en un enfoque integrado del desarrollo que conjuga el crecimiento económico con la equidad, a fin de enriquecer con ello esta misma discusión internacional.

27. Los DESC deben ser considerados siempre en una doble tensión, a saber, la tensión con los datos de la realidad y la tensión con la propuesta de desarrollo de Transformación Productiva con Equidad. Esta propuesta de desarrollo asume la equidad como un objetivo a alcanzarse de manera simultánea y no secuencial con el crecimiento económico; y adopta un enfoque sistémico del desarrollo que no es valóricamente neutro, sino que opta por la democracia como sistema político deseado.

28. El trabajo conjunto debería también preocuparse por ver cómo los actores procesan temas del desarrollo que ejercen impacto mayor sobre los DESC, tales como la incorporación de las economías nacionales a mercados más amplios, la suscripción de acuerdos comerciales, los niveles de proteccionismo, las políticas de industria cultural, y otros. En otras palabras, importa detectar, tanto para el diagnóstico como para la propuesta que pueda plantearse, los temas que en la agenda de desarrollo tienen más impacto sobre los DESC, y cómo puede participar la ciudadanía en concertar acuerdos en torno a dichos temas.

29. Los DESC se asocian entonces a cierta forma de entender la construcción de

la ciudadanía. En la región esto plantea un problema, pues nos encontramos con una historia de ciudadanía avasallada por gobiernos autoritarios, élites de distinto tipo, y una arraigada cultura de negación del otro (del indio, del campesino, de la mujer, del marginal, etc.); y de otra parte tenemos la aspiración de construir una ciudadanía activa –con acceso a códigos de modernidad, informada, que participa de los espacios públicos y con creciente capacidad de gestión. El diálogo fecundo entre la propuesta de TPE y los DESC tendrá que abordar esta tensión entre ciudadanía avasallada y aspiraciones a la construcción difundida de ciudadanía activa.

30. El tema de la ciudadanía moderna tampoco es independiente de la necesidad de establecer indicadores adecuados. El acceso a la información, al consumo simbólico y al conocimiento, por ejemplo, no puede medirse por el número de televisores por cada mil habitantes. Es preciso construir indicadores adecuados en este campo. La ciudadanía constituye, en sus contenidos, un concepto dinámico. Por lo tanto, las nuevas formas de interacción, comunicación y gestión social que se avizoran en las sociedades centradas en la información y difusión de conocimientos, demandan también nuevos indicadores para poder ponderar en qué medida el ejercicio de la ciudadanía activa va adquiriendo mayor vigencia.

31. La construcción de una ciudadanía activa también coloca en el centro de la reflexión el tema *cultural* y la delimitación de derechos culturales. Una integración social que incorpore resueltamente el respeto –y el derecho– a la diversidad cultural constituye, en la mayoría de los

países de América Latina, un desafío todavía incumplido. Se requiere, pues, un *valor duro de ciudadanía cultural* para congregar la multiculturalidad en el ejercicio de la participación ciudadana, en el acceso a la expresión pública, y en mayor incidencia de las diversas culturas de la base social en procesos decisivos que inciden en el horizonte estratégico del desarrollo económico y social. En el caso de América Latina, la diversidad de culturas ha ido asociada históricamente a prácticas discriminatorias, sobre todo de las etnias indígenas y afro-americanas. Dado que el cumplimiento de los DESC va asociado a la construcción y el ejercicio de una ciudadanía activa, esta historia excluyente en el campo cultural debe ser claramente abordada y confrontada.

4. *Mecanismos jurídicos para la sanción y legitimación de los DESC*

32. Es necesario crear una *jurisprudencia* en torno a los DESC en la región. Pero es necesario también generar jurisprudencia en la base social. El problema consiste en abordar instancias diversas y determinar también cuánto podemos aportar en ideas a estas instancias, a saber: i) ¿Cómo incorporar y consagrar los DESC en una formulación constitucional? y ii) Allí donde ya se han incorporado constitucionalmente: ¿Cómo traducir dicha consagración en exigibilidad real para que no sea letra muerta? iii) ¿Cómo institucionalizar los DESC a la vez en la base social (pactos entre actores) y en el aparato jurídico? iv) ¿Qué poderes de la propia sociedad aportan a la exigibilidad de los DESC?

5. *Sobre la búsqueda de formas de tipicidad y exigibilidad de los DESC*

33. La fijación de parámetros o indicadores adecuados (y consensuados por la comunidad internacional), contribuirá, pues, a la definición de fronteras de violación a los derechos económicos, sociales y culturales. Lo anterior permitiría ir definiendo una normativa internacional que fije criterios de tipicidad y exigibilidad que a su vez permitan el desarrollo de un control de derecho en estas disciplinas que, incluso, dé lugar al ejercicio de la coercibilidad jurídica por parte de la comunidad internacional.

34. El objetivo de CEPAL y el IIDH será definir una base teórico-conceptual (que sistematice adecuadamente la correlación *indicadores-valoración-tipicidad-exigibilidad*) y ofrecer este producto a la comunidad internacional como un insumo para que otras instancias resolutivas puedan abocarse a la creación y promulgación de instrumentos jurídicos internacional en esta materia, mecanismos de control de juridicidad, e instancias técnicas de análisis de la evolución y verificación de los indicadores. La CEPAL y el IIDH podrán jugar una función consultiva en este proceso.

6. *Sobre la y los mecanismos de control nacional e internacional*

35. El ejercicio de los derechos genéricos de la ciudadanía, dentro de los cuales se encuentra el control de los gobernantes y de sus actos y, en general, la verificación de la sobre las distintas instancias del poder nacional, se estima como un requisito esencial para la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales.

36. De tal suerte, se deberá buscar –mediante las garantías constitucionales y legales adecuadas– la creación de mecanismos de control y fiscalización por parte de la sociedad civil sobre los gobiernos en relación a políticas socio-económicas que incidan en la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales. La plena instrumentación de estos mecanismos de control hará posible la *accountability* sobre las actuaciones del poder público en esta materia.

37. El vínculo entre realización de los DESC y capacidad de movilización de recursos de la comunidad internacional no debe ser una limitante a la exigibilidad, sin embargo una contribución del trabajo conjunto podría ser la identificación de mecanismos que permitan incrementar los flujos de ayuda al desarrollo a este fin (en un entorno que tiende a la reducción en general de dicha ayuda).

38. Importa, asimismo, para efectos analíticos y propositivos, distinguir claramente entre mecanismos de supervisión internacional de los DESC, y la capacidad movilizadora interna de los países (y de cada sociedad civil) en demanda del cumplimiento de DESC. La contribución de CEPAL y el IIDH se dirige a entregar reflexiones y orientaciones para potenciar la conciencia de la sociedad sobre el tema, y también puede contribuir con elementos instrumentales para enfrentar el problema de la *accountability* interna, a fin de que la sociedad civil cuente con *mecanismos constitucionales y legales* que empaten con sus exigencias por expandir el cumplimiento de DESC.

Lista de Participantes

CEPAL

1. Sra. Diane Almeras
2. Sra. Carmen Artigas
3. Sr. Rolando Franco
4. Sr. Martín Hoppenhayn
5. Sra. Myriam Krawczyk
6. Sr. Gerardo Mendoza
7. Sr. Ernesto Ottone
8. Sr. Osvaldo Rosales

I.I.D.H.

9. Sr. Washigton Albino
10. Sr. Ruy Ribeiro Franca
11. Sra. María Elena Martínez
12. Sr. Emilio Mignone
13. Sr. Jaime Ordóñez
14. Dr. Antonio Cançado Trindade

Expertos Invitados

15. Sr. Eduardo Ballón
16. Sr. Fernando Calderón
17. Sr. Guillermo Campero
18. Sra. Liliana De Riz
19. Sr. Javier Martínez

Temario anotado

1. Aprobación del temario

Los participantes del Seminario tendrán ante sí, para su aprobación o modificación, el siguiente temario provisional, propuesto conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH):

TEMARIO PROVISIONAL

1. Aprobación del temario.
2. Derechos económicos, sociales y culturales (DESC): Aspectos jurídicos y diagnóstico.
3. Fortalecimiento del Estado de derecho en el marco del enfoque integrado y el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).
2. *Derechos económicos, sociales y culturales (DESC): Aspectos jurídicos y diagnóstico*

En este segundo punto del Temario se harán dos exposiciones introductorias tendientes a ilustrar a los participantes sobre los aspectos jurídicos y formales de los DESC, y a presentar un diagnóstico regional. En la segunda parte de este primer bloque se realizará un amplio debate sobre la base de lo expuesto.

La primera exposición estará a cargo del IIDH y en ella se abordarán, entre otros, aspectos relativos a la definición de los DESC, su reconocimiento y protec-

ción a nivel nacional, regional e internacional, evolución y tendencias; diversidad de enfoques, fuentes de violación y actores en relación a los DESC; los problemas de tipicidad, exigibilidad y mecanismos de control de los DESC; y el perfeccionamiento y desarrollo de los mecanismos de protección de los DESC.

La segunda presentación estará a cargo de CEPAL y en ella se expondrá la situación evolución y tendencia de las condiciones de acceso a los DESC en América Latina y el Caribe y la necesidad de definir parámetros para medir el cumplimiento de los DESC.

3. *Fortalecimiento del Estado de derecho en el marco del enfoque integrado y el acceso a los DESC*

Para el tercer punto del Temario se contará con cuatro breves exposiciones, una sobre el acceso a los DESC en el marco del Enfoque Integrado, a cargo de CEPAL; y tres sobre los DESC en el ámbito de la ciudadanía moderna; en el ámbito de la relaciones laborales; y la *accountability* de los Estados, a cargo de expertos invitados, las que servirán de base para un amplio debate.

VII.- ANEXO II

INFORME DEL SEGUNDO SEMINARIO SOBRE LA PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Santiago de Chile, 13 y 14 de agosto de 1996

A. Asistencia y organización de los trabajos

1. Lugar y fecha

1. El segundo seminario sobre la Propuesta de Transformación Productiva con Equidad (TPE) y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) tuvo lugar en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago de Chile, los días 13 y 14 de agosto de 1996.

2. Asistencia⁵²

2. Al encuentro asistieron 19 participantes entre expertos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), expertos independientes y funcionarios de los distintos sectores de interés al trabajo de la CEPAL.

3. Actividades

3. El seminario fue un evento de dos jornadas, estructurado en base a la pre-

sentación y discusión de dos documentos de avance preparados por las respectivas instituciones.

4. La última etapa del evento estuvo constituida por una sesión de discusión general sobre el índice del documento que sería el producto final de la colaboración institucional entre la CEPAL y el IIDH en materia de DESC.

B. Resumen de las exposiciones y debates

1. Documento de la CEPAL

5. El debate partió con una presentación del documento "La Igualdad de los Modernos", señalando que su propósito es contribuir en la definición de un conjunto de indicadores cualitativos y sintéticos de equidad, basados en los derechos económicos, sociales y culturales, capaces de recoger la tendencia a su complejización.

52 Veáse lista de participantes en página 77.

6. Se parte de la constatación de que en América Latina y el Caribe existe una concentración de inequidades que afectan a un mismo grupo de personas. La exclusión social resultante implica que son los mismos grupo sociales los que están privados, sino de todos, de importantes núcleos de los DESC.

7. Para ilustrar la complejización que la evolución socio-económica experimentada en la región desde la conceptualización original de los DESC ha implicado para éstos, se señaló, de manera sintética, que dichos derechos pretenden resguardar a las personas de la marginación del progreso común de la humanidad, por una parte y de la explotación en áreas de la consecución de ese mismo progreso, por otra. En la América Latina contemporánea, por ejemplo, es claro que los derechos *del trabajo* aparecen como poblacionalmente menos significativos que los derechos *al trabajo*, y que las dificultades de los derechos al trabajo aparecen vinculadas a dificultades en el conjunto de las dimensiones económicas, sociales y culturales, generando una situación de exclusión social.

8. La combinación de carencias que genera esa exclusión social le da a la problemática un característica multidimensional, que se puede sintetizar como un "déficit de ciudadanía social", es decir de la capacidad de participar en la vida colectiva, de conectarse con el cuerpo social.

9. La propuesta metodológica presentada incluye dos tipos de indicadores para los DESC, partiendo de la constatación de que en las sociedades modernas en general, y en aquéllas en que la asigna-

ción de recursos se rige por mercados competitivos en particular, el acceso a ciertos bienes sociales como la educación, la salud, la información, la capacitación laboral, etc., tienen sentido no sólo como consumos finales, sino que también como posibilidades capacitantes para obtener otros recursos de manera autónoma, incluyendo por cierto los consumos esenciales.

10. Los bienes que permiten participar en las redes sociales de intercambio pueden expresarse en distintos niveles, de "capacidades": capacidad de compra, rendimiento académico, productividad, capacidad física e intelectual, y de toma de decisiones. Los bienes que realizan consumos esenciales son en cambio más adecuadamente descritos por los niveles de "seguridades" que permiten a los individuos frente al hambre, la vejez, las inclemencias del clima, las enfermedades.

11. En la medida que un bien adquiere su sentido principal no en tanto satisfactor inmediato, sino en tanto requisito para participar en otras redes de intercambios y valorización social, la definición de sus mínimos irreductibles no puede hacerse a partir de niveles absolutos individuales, sino de participaciones relativas al nivel mínimo competitivo para permanecer en dichas redes de intercambios, las que podemos asimilar al "umbral de ciudadanía".

12. Dada la condición de medio de intercambio general del dinero, debe considerarse el monto del ingreso monetario y su distribución entre los perceptores y su hogares como el indicador central en cualquier análisis sobre las condiciones

de equidad en la mayor parte de las sociedades del mundo moderno. Esto se basa en la creciente expansión de las relaciones de mercado no sólo hacia zonas, sino también hacia ámbitos antes no regulados por su lógica.

13. Sin embargo, es razonable cuestionar si la distribución y la magnitud del poder de compra son las únicas distribuciones decisivas para apreciar los niveles de equidad social o, puesto de otra manera, si la redistribución del ingreso es la única forma efectiva de incrementar los niveles de equidad social (aunque en el largo plazo todo aumento en la equidad social signifique una distribución más equitativa del ingreso). De hecho, una alternativa para incrementar la equidad social, distinta de las simples transferencias de ingresos, es la extensión y perfeccionamiento de los espacios de valorización de las capacidades en los que el ingreso no sea el factor determinante.

14. Aplicando la metodología propuesta, una sociedad abierta sería aquella en que las desigualdades en las distintas capacidades de participación en las diversas redes de intercambio social no se superponen a la desigualdad en la distribución del ingreso. La capacidad de participación de una persona en los intercambios sociales podría ser muy escasa en un aspecto, pero mayor en otro, otorgándole este último una ventaja competitiva, cuya utilización, por pequeña que fuera dicha ventaja competitiva, tendería a permitirle un lugar autónomo en la ciudadanía social.

15. La medida del grado de superposición de las distribuciones pareciera ser en consecuencia una forma certera de

apreciar la tendencia de un sistema social hacia una mayor equidad e incorporación de masas marginadas a la ciudadanía social o, por el contrario, hacia una creciente inequidad y marginación de sectores de población.

16. La necesidad metodológica de contar con un mecanismo de convertibilidad de los derechos a una medida común, señala la conveniencia de centrarse en la distribución de los capacitantes, y más aún, la conveniencia de contar con indicadores complejos que sintetizen información sobre núcleos de derechos.

17. Aunque existen claras limitantes para contar con información homogénea para cada una de las "capacidades" que permiten participar de las redes sociales de intercambio, sí se podría contar con dicha información al menos para tres de ellas que representan dimensiones críticas del problema de la equidad: la productividad del trabajo (desagregable según ocupaciones y ramas de actividad económica), el ingreso monetario (expresable según unidades de "canasta" para fines comparativos) y la educación (al menos en tanto cobertura por grados; la producción de información sobre calidad de la educación, que sería clave para estos propósitos, es sin embargo incipiente y debiera ser fuertemente inducida en toda la región; en ausencia de ella debe seguir utilizándose un indicador indirecto e imperfecto, como la inversión por alumno en distintos niveles, grados, y establecimientos del sistema).

18. Pareciera ser entonces que la cuestión clave respecto de los indicadores, en consecuencia, más que conocer el listado de los mismos que en forma indepen-

diente unos de otros se encuentran disponibles en cada situación, sería trabajar con fuentes comunes de datos para las dimensiones de ingresos y otros recursos capacitantes que permitan la apreciación del grado de superposición de posiciones desventajosas en distintas distribuciones para los mismos individuos u hogares.

19. En conclusión, lo que se propone en términos generales, es que la razón entre los índices de concentración de la distribución de los ingresos y los índices de concentración de las oportunidades de acceso a otros recursos capacitantes, es pues un indicador clave de la expansión progresiva de la ciudadanía social o del crecimiento de su contrario, la exclusión.

20. Aunque por sí mismos no aportan una prueba de violación de los derechos concernidos, un sistema de indicadores construidos sobre la base de esta metodología podría ser de utilidad en la identificación de aquellas situaciones en que se estarían vulnerando ciertos derechos.

21. Habiendo consenso en el planteamiento general en el contenido, los aportes realizados se concentraron en alguna forma de perfeccionar la metodología tales como la necesidad de introducirle algunos elementos que, manteniendo el enfoque de comparaciones relativas a lo interno de los países, permitiesen hacer comparaciones internacionales; introducirle mecanismos que permitan compatibilizar el enfoque de comparaciones relativas con el enfoque jurídico de los mínimos absolutos para los derechos; reevaluar la conveniencia de mantener los derechos a la educación y al trabajo dentro de los mínimos irreductibles.

2. Documento del IIDH

22. En segundo lugar se presentó el documento "*Hacia un nuevo Paradigma de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Del voluntarismo a la realidad*", preparado por el IIDH, cuyo propósito era intentar superar las dificultades que han impedido la normativización adecuada de los DESC, así como también determinar la necesidad de avanzar en las normas de carácter *estructural-económico*, que den contenido al desarrollo de estas obligaciones por parte de los Estados.

23. A partir de una sintética evolución histórica de los DESC y de los instrumentos jurídico internacionales que los recogen se subraya el carácter de derechos de éstos, aún cuando en muchos casos, los sujetos beneficiarios carezcan de acción para su exigibilidad y se recalca su categorización como Derechos Humanos, sobre la base del principio de la indivisibilidad e interdependencia de éstos.

24. La influencia de la sociedad civil en la promoción y vigencia de los DESC, ha presentado algunas dificultades, como es por ejemplo su carencia de participación en el diseño de las políticas públicas de desarrollo y la falta de determinación de la forma de participación, *con o frente al Estado*, más aún en el caso del modelo de Estado cada vez menos intervencionista que impera en la actualidad.

25. La importancia de los textos sobre los DESC, entre otras radica en que pueden llegar a constituirse en un ordenamiento jurídico institucional a través del cual las fuerzas sociales pueden actuar al servicio de los intereses generales.

26. Finalmente el documento propone que la participación social se desarrolle

en tres campos: el propiamente reivindicativo (remoción de obstáculos que impiden el goce de los DESC), el político-institucional (participación en el diseño de las políticas públicas de desarrollo) y el jurisdiccional (control de la justicia-bilidad de los DESC). Otro aspecto importante sería la participación en la elaboración de los informes que deben ser presentados por los Estados ante diversos órganos de la ONU y la preparación de trabajos que permitan precisar el contenido de los DESC y la factibilidad de su exigibilidad jurídica.

27. Otro punto de atención en torno a la problemática de la exigibilidad jurídica de los DESC, está determinada por la naturaleza jurídica de la norma que los contiene, en tanto estas normas son programáticas o prescriptivas. Es decir son directrices o metas que debe alcanzarse, generalmente en orden al perfeccionamiento de algún aspecto económico, político o social de una colectividad en el caso de las programáticas, o por el contrario son normas que imponen una conducta clara a las autoridades estatales y a sea abstención o de acción, en el caso de las prescriptivas.

28. Por lo general la formulación de los DESC obedecen al tipo de norma programática, lo que ha traído como consecuencia que se relativice su valor jurídico. Aún cuando las normas programáticas carecen de exigibilidad inmediata si se conjugan con los principios generales del derecho podrían lograr mayor poder vinculatorio a estas normas programáticas no autoejecutivas. Lo relevante es que los principios generales del derecho adquieren el carácter de normas jurídicas, cuando el juez los aplica a un caso concreto y se apoya en ellos para dictar fallo.

29. El documento define a los principios jurídicos como: una norma que es menester observar, no porque haga posible o asegure una situación económica, política o social que se juzga conveniente, sino por ser un imperativo de justicia, de honestidad o de alguna otra dimensión moral.

30. La propuesta de exigibilidad de los DESC se expresa en el documento a través de la tesis denominada *del contenido esencial de la constitución y los derechos adquiridos*.

31. Sostiene esta tesis: Que el legislador cuando se encuentra en la obligación de legislar, no solo no puede abstenerse de hacerlo sino que debe hacerlo y al cumplir dicho mandato está objetivamente dando contenido a la norma constitucional.

32. Si consideramos que las normas sobre DESC están en muchos casos integradas a las constituciones de los países de América Latina y el Caribe, sería posible que si trasladamos la teoría de los contenidos esenciales de las normas programáticas sobre derechos económicos sociales y culturales, un tribunal podría eventualmente por la vía del control constitucional invalidar la ley de presupuesto de gastos, por incumplir la Constitución al disminuir el gasto en ciertas áreas para fomentar otras no directamente relacionadas con esos contenidos esenciales.

33. La revisión previa de constitucionalidad de las leyes podría constituirse en un arma judicial muy importante en materia de gasto social, para prevenir la disminución año a año del gasto de educación, salud, vivienda, etc, en detrimento de los fines impuestos por la Constitu-

ción, siempre y cuando fuera posible construir un sistema de acceso al control constitucional que permitiera a los legítimos actores accionar ante dicha instancia.

34. Este sistema podría permitir superar el sistema del desarrollo progresivo de los DESC en la medida de los recursos disponibles y dar paso eventualmente a un sistema de los DESC caracterizado por el carácter de derechos adquiridos, por estar consagrados en la constitución, susceptibles de protección judicial.

35. Siguiendo esta tesis, se provocaría la necesidad de construir un adecuado control constitucional de la actividad financiera del Estado, que implicaría en términos generales el control del uso extrafiscal del tributo y del gasto público. Con el uso extrafiscal se hace referencia al empleo intencional del instrumento tributario, sea gravando o favoreciendo el tratamiento fiscal para la obtención directa de determinados fines sociales.

36. Lo que se intenta buscar con esta propuesta es que los principios de la justicia tributaria y financiera podrían determinarse a partir de una interpretación sistemática y finalista de la Constitución, que tome en cuenta no solo la norma aislada ni su letra, sino su filosofía y su consecuente cuadro de valores.

37. Se sostiene que el control constitucional podría hacerse sobre la base de "garantías de resultado" y podría presentarse de tres modos, a saber: uno negativo, uno legitimador y uno positivo.

38. El modo de control positivo representa la mayor precariedad en lo que a vigencia de los DESC se refiere, ya que el órgano contralor de constitucionalidad

de las leyes, *no puede obligar al legislador a producir una ley en cumplimiento de un compromiso social del Estado*, aún cuando podría al menos dirigir una recomendación en ese sentido (casos alemán, español, italiano y costarricense). Otra fórmula es el control constitucional por omisión (completa o parcial) del legislador en un campo en que la Constitución establece expresamente la obligación de legislar.

39. Asimismo, algunos de los DESC, presentan dimensiones frente a cuyo incumplimiento los Estados o autoridades responsables no pueden ser incondicionalmente obligados, porque su cumplimiento depende de recursos económicos y de un sofisticado desarrollo institucional que no siempre está a su alcance, de manera que gozan de una especie de excepción de "imposibilidad de cumplimiento", capaz de operar como causa de justificación.

40. En conclusión el camino que se propone para intentar avanzar en un mayor grado de justiciabilidad del que en términos prácticos los DESC se encuentran carentes, pasa en primer lugar por el reconocimiento constitucional de estos, o la integración al sistema jurídico interno de los pactos internacionales que los recogen, y el desarrollar un adecuado sistema de control constitucional que al menos permita detener cualquier política o medida dirigida a desconocerlos, suprimirlos o restringirlos, o que produzca ese resultado; anular cualquier forma de reconocerlos u otorgarlos con desigualdad o discriminación; y por último sancionar cualquier omisión o retardo injustificados en su desarrollo o financiación.

41. Por último se reconoce que la problemática de los DESC ofrece otros aspectos

que van más allá de indivisibilidad de los DDHH y de la exigibilidad jurídica de los primeros, como es el escenario en el cual estos deberían operar, caracterizado por la globalización del intercambio comercial y financiero, el veloz desarrollo científico-tecnológico, la flexibilización laboral, la imposibilidad de sostener el Estado benefactor y la exclusión de vastos sectores de la población. Se sostiene que el gran desafío de los DESC consiste en garantizar su vigencia sobre la base de una adecuada capacidad productiva y el perfeccionamiento de los derechos civiles y políticos y de las instituciones democráticas.

42. Al comentar el documento se presentaron algunas diferencias entre los participantes referidas a las dificultades que presenta el asignar a priori determinados porcentajes del presupuesto público a un área determinada para gasto social, fundamentalmente en que la relación porcentual no asegura ningún grado de satisfacción de los DESC, como por las propias dificultades que el sistema de control propuesto presenta en orden a determinar el actor legitimado para accionar, el tipo de instancia y procedimiento ante el llevarlo a cabo y el tipo de obligación efectiva a exigir al Estado en esta materia.

C. Conclusiones

43. Los trabajos concluyeron con el acuerdo sobre el contenido del documento final y la división del trabajo correspondiente⁵³. La primera parte del libro deberá delinear el contexto en el que se ha desarrollado la reflexión, haciendo una

descripción ordenada del debate internacional sobre los DESC. Se propone que en esta primera parte se aborde el debate jurídico, rescatando la evolución en la relación entre derechos políticos y civiles y DESC hasta la tendencia actual de una mayor articulación, así como la forma en que esta evolución se ha reflejado en los distintos cuerpos legales, tanto multilaterales como regionales y nacionales en América Latina. Esta primera le corresponderá al IIDH.

44. La segunda parte abordará los desafíos contemporáneos en América Latina y el Caribe en materia de DESC y de equidad. Aquí deberían abordarse tanto la tendencias económicas globales y regionales, como la evolución social e institucional y las formas en que ambos aspectos se interrelacionan entre sí, generando como resultado una complejización de la esencia de los DESC. Además de presentar un diagnóstico de la realización de los DESC en la región, aportando tanto evidencia empírica, como una reseña de los debates pertinentes para explicar dicha situación, en esta parte se presentará la TPE como propuesta estratégica tendiente a mejorar la situación presentada. Esta segunda parte le corresponderá a la CEPAL.

45. En la tercera parte se presentaría la propuesta de indicadores, a cargo de la CEPAL.

46. La última parte del libro estaría dedicada a presentar la parte jurídica, incluyendo la necesidad de crear una institucionalidad social que permita la exigibilidad real a través del ejercicio de una ciudadanía activa y de una genuina

53. Ver página 74.

accountability. En esta parte se sistematizaría adecuadamente la correlación indicadores-valoración-tipicidad-exigibilidad, ofreciendo este producto a la comunidad internacional como un insumo para que otras instancias resolutorias puedan abocarse a la creación y promulgación de instrumentos jurídicos internacionales en esta materia, mecanismos de juridicidad, e instancias técnicas de análisis de la evolución y verificación de los indicadores. Esta parte le correspondería al IIDH.

Lista de participantes

CEPAL

1. Sra. Diane Almeras
2. Sr. Rolando Franco
3. Sr. Pascual Gerstenfeld
4. Sr. Martín Hopenhayn
5. Sra. Myriam Krawczyk
6. Sr. Gerardo Mendoza
7. Sr. Ernesto Ottone
8. Sra. Nieves Rico
9. Sr. Osvaldo Rosales
10. Sr. Luis F. Yáñez

I.I.D.H.

11. Sr. Ruy Ribeiro Franca
12. Sr. Roberto Garretón
13. Sra. María Elena Martínez
14. Sr. Emilio Mignone
15. Sr. Jaime Ordóñez
16. Sr. Antonio Cançado Trindade
17. Sr. Fabián Volio

Expertos Invitados

18. Sr. Javier Martínez
19. Sr. Agustín Squella

Índice del Documento Final

Primera Parte: Visión histórica y evolución del debate

Expresión de los DESC en los instrumentos jurídicos

Segunda parte: Desafíos contemporáneos de América Latina en materia de DESC y equidad

La T.P.E. y la realización de los DESC

Tercera parte: Propuesta de indicadores para los DESC

Cuarta parte: Estado del debate en materia de Tipicidad, Titularidad, Exigibilidad y Accountability