

DE POBLACIÓN



85

# NOTAS



NACIONES UNIDAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe ■ CEPAL  
Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía ■ CELADE

CEPAL

# NOTAS DE POBLACIÓN

AÑO XXXIV • N°85 • SANTIAGO DE CHILE



Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población

# COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo

## Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)

### División de Población de la CEPAL

Dirk Jaspers, Director

La Revista **NOTAS DE POBLACIÓN** es una publicación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, cuyo propósito principal es la difusión de investigaciones y estudios de población sobre América Latina y el Caribe, aun cuando recibe con particular interés artículos de especialistas de fuera de la región y, en algunos casos, contribuciones que se refieren a otras regiones del mundo. Se publica dos veces al año, con una orientación interdisciplinaria, por lo que acoge tanto artículos sobre demografía propiamente tal, como otros que aborden las relaciones entre las tendencias demográficas y los fenómenos económicos, sociales y biológicos.

Las opiniones expresadas en esta revista son responsabilidad de los autores, sin que el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población, sea necesariamente partícipe de ellas.

#### Comité editorial:

Juan Chackiel  
Susana Schkolnik  
Dirk Jaspers  
Orly Winer  
Jorge Martínez  
Enrique Pemjean (†)  
Jorge Rodríguez  
Miguel Villa

#### Secretaria:

María Teresa Donoso

#### Editor especial:

Jorge Martínez Pizarro

#### Redacción y administración:

Casilla 179-D, Santiago, Chile. E-mail: mariateresa.donoso@cepal.org

Ventas: publications@cepal.org. Precio del ejemplar: US\$ 12 Suscripción anual: US\$ 20.

Diseño de portada: Coka Urzúa

Ilustración de portada: Alfredo Guttero (Buenos Aires, 1882-1932), "Cargadores Ligures".

Diagramación interior: Gloria Barrios

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 0303-1829 ISSN versión electrónica 1681-0333

ISBN 978-92-1-323103-6

LC/G.2346-P

Nº de venta S.07.II.G.105

Copyright © Naciones Unidas 2007.

Todos los derechos reservados. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Sumario

In memoriam. . . . .	5
Presentación . . . . .	7
Derechos sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto social <i>Martín Hopenhayn</i> . . . . .	15
América Latina y el Caribe: una propuesta para abordar los temas de población, desarrollo y derechos humanos <i>Marcela Ferrer Lues y Jorge Martínez Pizarro</i> . . . . .	31
Políticas de salud sexual y reproductiva dirigidas a adolescentes y jóvenes: un enfoque fundado en los derechos humanos <i>Alejandro Morlachetti</i> . . . . .	63
El VIH y los derechos humanos: retos de política y legislación <i>Ana Elena Badilla</i> . . . . .	97
Globalización, migración internacional y división sexual del trabajo. Una mirada desde el género y los derechos reproductivos <i>Luis Mora</i> . . . . .	115
Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina <i>Sandra Huenchuan y Alejandro Morlachetti</i> . . . . .	145

# Derechos sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto social

Martín Hopenhayn\*

## Resumen

Se presentan cuatro temas relacionados con el nuevo pacto de protección social: derechos sociales y ciudadanía, la asimetría entre derechos y políticas, el derecho a un nivel de vida adecuado frente a la pobreza y la desigualdad y, finalmente, la propuesta de la CEPAL sobre un pacto social basado en el enfoque de derechos. Se presta especial atención a la indivisibilidad de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Las asimetrías entre derechos y políticas dan cuenta de factores estructurales que impiden la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En cuanto al tema del derecho a un nivel de vida adecuado, se ha profundizado la brecha entre los avances en materia de derechos políticos y los correspondientes a los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que las desigualdades en la distribución del ingreso deben comprenderse como una violación de los derechos humanos. La CEPAL ha propuesto un pacto de protección social tendiente al desarrollo y fomento de estrategias nacionales, regionales y globales. Estas últimas dicen relación con el financiamiento del desarrollo, al hacer un llamado a la solidaridad a nivel internacional. El pacto de protección social se refiere a estrategias que se pueden aplicar en forma interna, en dos áreas distintas: una estrategia nacional relativa a las políticas macroeconómicas y otra destinada a establecer pactos sólidos que garanticen la estabilidad política. La protección social actualmente está sustentada en los supuestos de un mercado de trabajo formal y una familia bien establecida, elementos que en la práctica no siempre están presentes, lo que hace que estos sistemas sean completamente excluyentes. En consecuencia, se requiere un nuevo contrato social para universalizar la protección social.

---

\* El contenido de este artículo se basa parcialmente en otros estudios del autor, como ser CEPAL (2006) y Machinea y Hopenhayn (2005).

## Abstract

### **Social rights, outstanding debts and the need for a new social covenant**

This study looks at four issues relating to the new social protection covenant: social rights and citizenship, the asymmetry between rights and policies, the right to a decent standard of living in the face of poverty and inequality and, lastly, the ECLAC proposal for a rights-based social covenant. Special attention is paid to the indivisibility of civil and political rights and economic, social and cultural rights. The asymmetries between rights and policies reflect structural factors that are obstacles to the progressiveness of economic, social and cultural rights. As regards the right to a decent standard of living, the gap between the advances in enforcing political rights and those relating to economic, social and cultural rights has deepened, and the inequalities in income distribution must therefore be understood as a violation of human rights. ECLAC has proposed a social protection covenant for the development and promotion of national, regional and global strategies. The latter are related to development financing, insofar as they make an appeal for international solidarity. The social protection covenant refers to strategies that can be applied domestically in two different areas: a national strategy relating to macroeconomic policies and another designed to establish solid covenants that guarantee political stability. Currently, social protection takes for granted the existence of a formal labour market and a well-established family, but since these elements are sometimes lacking, such systems are totally exclusionary. Consequently, a new social contract is needed to ensure universal social protection.

## Résumé

### **Droits sociaux, dettes en souffrance et nécessité d'un nouveau pacte social**

Cette étude concerne quatre thèmes associés au nouveau pacte de protection sociale : les droits sociaux et la citoyenneté, l'asymétrie entre les droits et les politiques, le droit à un niveau de vie adéquat dans un contexte de la pauvreté et d'inégalité et, finalement, la proposition de la CEPALC d'un Pacte social basé sur l'approche des droits. L'étude met l'accent sur l'indivisibilité des droits civils et politiques et les droits économiques socioculturels. Les asymétries entre droits et politiques rendent compte de facteurs structurels qui font obstacle à la progressivité des droits économiques sociaux et culturels. En ce qui concerne le thème du droit à un niveau de vie adéquat, on observe une différence plus marquée entre les progrès accomplis en matière de droits politiques et ceux correspondant aux droits économiques, sociaux et culturels; les inégalités de la répartition du revenu doivent donc être conçues comme une violation des droits humains. La CEPALC a proposé un pacte de protection sociale visant à favoriser le développement et l'application de stratégies nationales, régionales et mondiales, en ce qui concerne le financement du développement, pour lequel il est fait appel à la solidarité à l'échelon international. Le pacte de protection sociale concerne des stratégies qui peuvent être appliquées à l'échelon interne dans deux domaines différents : une stratégie nationale relative aux politiques macro-économiques et une autre visant à établir des pactes solides garantissant la stabilité politique. Actuellement, la protection sociale se base sur les hypothèses de marché du travail formel et d'une famille conventionnelle, éléments qui, dans la pratique, ne sont pas toujours présents, ce qui en fait des systèmes complètement excluants. Par voie de conséquence, un nouveau contrat social est indispensable afin de parvenir à une protection sociale universelle.

## I. Derechos sociales y ciudadanía

Las libertades básicas y la delegación de la voluntad de los individuos en sus representantes en el Estado son el objeto de los derechos civiles y políticos. Los derechos económicos, sociales y culturales buscan democratizar la ciudadanía social, vale decir, el acceso a los activos y prestaciones que ofrece la sociedad y el pleno reconocimiento de los distintos grupos que pertenecen a ella, con sus diferencias específicas.

Los derechos económicos, sociales y culturales expresan valores tales como la igualdad de oportunidades, la calidad de vida, la solidaridad y la no discriminación. En virtud de ellos, y dado que son derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes de los civiles y políticos, las personas deberían disfrutar efectivamente del derecho al trabajo, a tener un nivel de vida adecuado, a la salud, la alimentación, la vivienda, la educación, la protección social, el reconocimiento étnico y de la identidad cultural, y otros. De lo contrario, se encuentran en una situación de “preciudadanía” o de ciudadanía incompleta.

A diferencia de los derechos civiles y políticos, la realización de los derechos económicos, sociales y culturales plantea una relación normativa respecto de cómo se asignan los recursos colectivos. En la medida en que se reconoce el carácter imperativo de estos derechos, se otorga mayor urgencia y fuerza a la creación de mecanismos de distribución de activos que permitan avanzar hacia formas menos excluyentes de sociedad.

Por otra parte, los derechos económicos, sociales y culturales se vinculan estrechamente con los derechos civiles y políticos.<sup>1</sup> Porque mientras mayor sea el acceso de las personas a activos, prestaciones y reconocimiento, más posibilidades tendrán de participar en las instituciones políticas, de ejercer su libertad para emprender proyectos propios y de mejorar sus capacidades para el diálogo público y la participación en las asociaciones civiles y el intercambio cultural. A su vez, una mayor libertad de expresión y de asociación y una mayor igualdad en el ejercicio de los derechos políticos permite una presencia más significativa de los grupos excluidos en las decisiones que inciden en las políticas que favorecen su acceso al bienestar y al reconocimiento.

El desarrollo orientado por los derechos humanos supone que la articulación entre Estado y sociedad se inspira en un contrato ético de ciudadanía, en virtud del cual el pleno reconocimiento de los derechos de las personas obedece a un pacto entre una amplia gama de actores de ambos. El contrato se basaría en que el desarrollo busca compatibilizar lo que no siempre va de la mano con los hechos: el pleno ejercicio de las libertades individuales; el acceso al bienestar

<sup>1</sup> Esta interdependencia queda de manifiesto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966.

con formas representativas y eficaces de arbitrar conflictos, aplicar políticas y distribuir poderes; un crecimiento económico con una estructura distributiva y de provisión de servicios que optimice, conforme al grado de recursos socialmente producidos, la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población; una democracia política en que se respete plenamente la diversidad cultural, plasmada en instituciones idóneas que permitan el reconocimiento de las distintas identidades colectivas e impidan toda forma de discriminación.

Según Norberto Bobbio, “la razón de ser de los derechos sociales como la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria” puesto que “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” (Bobbio, 1995, p. 151). El desarrollo orientado por derechos “de primera y segunda generación” se nutre de una decisión compartida de vivir entre iguales. Según Rawls, esto implicaría que la eficacia económica debe subordinarse a un metavalor de justicia política, lo cual significa iguales libertades e igualdad de oportunidades (Rawls, 1971).

Con los derechos económicos, sociales y culturales se aspira, por una parte, a recobrar o redinamizar la igualdad, entendida sobre todo como la inclusión de los excluidos, sin que ello conduzca a la homogeneidad cultural, a una mayor concentración del poder político o a la uniformidad en los gustos y estilos de vida; por la otra, a apoyar y promover la diferencia, concebida como diversidad cultural, pluralismo en los valores y mayor autonomía de los sujetos, pero sin que ello signifique justificar la desigualdad o la no inclusión de los excluidos. La integración sin subordinación pasaría por el doble eje de los derechos sociales y de los culturales, en el sentido de que una mejor distribución de los activos materiales va de la mano con el acceso más igualitario a los activos simbólicos —información, comunicación y conocimiento—, todo esto con una presencia más equitativa de los numerosos actores socioculturales en el debate público y con un pluralismo cultural encarnado en normas e instituciones.

La titularidad de los derechos sociales, entendida como el acceso universal a un umbral determinado de prestaciones e ingresos que asegure la satisfacción de las necesidades básicas, constituye la definición misma de ciudadanía social, tal como lo propuso originalmente T.H. Marshall (Marshall, 1950). Según este autor, la ciudadanía social “abarca tanto el derecho a un modicum de bienestar económico y seguridad, como a tomar parte en el conjunto de la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad” (Gordon, 2003, p. 9). En este contexto, la protección social surge como consecuencia de un derecho básico de pertenencia a la sociedad, vale decir, de participación e inclusión, que se traduce en poder disfrutar de un horizonte mínimo de garantías acorde con el nivel promedio de progreso y bienestar de una sociedad.



Sin embargo, el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales plantea problemas que no se presentan en el caso de los derechos civiles y políticos, pues el tránsito del de jure al de facto exige disponibilidad de recursos, un contrato social base para el reparto de excedentes, una reflexión especial sobre cómo los distintos actores sociales y culturales entienden el logro de estos derechos y que la sociedad sea capaz de organizarse para demandar su plena realización. Surgen de inmediato varios dilemas nada fáciles de resolver. ¿Quién decide y cómo se decide qué prestaciones de salud y educación satisfacen plenamente este derecho social, dado que las sociedades son dinámicas y la salud varía de acuerdo con los perfiles demográficos y epidemiológicos, mientras que la educación eleva el umbral mínimo requerido para participar en mejores condiciones en el mundo productivo? ¿Qué es más importante como indicador de los derechos sociales: la reducción de la mortalidad infantil o de la pobreza, el aumento de las expectativas de vida de la sociedad o la mejor distribución del ingreso? ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo y al sistema de protección asociado al trabajo, fundamento del Estado de bienestar moderno, en una estructura productiva que funciona reduciendo el número de empleados de planta de las empresas, en una economía inestable que se contrae y expande a ritmos acelerados, o cuando existe una tendencia histórica a disociar el incremento de la productividad de la expansión del empleo?

## **II. Problemas relacionados con el criterio de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales**

**D**e acuerdo con lo planteado en el párrafo precedente, no es fácil determinar la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Si bien es cierto que en teoría los derechos son indivisibles, vale decir que no hay derechos “prioritarios” ni se prescribe un proceso por etapas para avanzar desde los civiles y políticos a los económicos, sociales y culturales, para garantizar el respeto de los primeros se requiere solamente de instituciones y leyes apropiadas. Los segundos, en cambio, involucran prestaciones y recursos, y por lo tanto su materialización depende no solo de la forma de distribuirlos, sino también de su disponibilidad. Además, como los derechos sociales implican políticas universales y no una desagregación individual, hay un problema de consistencia entre el ámbito individual de la exigibilidad y la esfera colectiva del reparto.

En América Latina y el Caribe, la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales choca con una situación secular caracterizada por grandes desigualdades, altos niveles de pobreza, un crecimiento económico moderado

y un ingreso per cápita comparativamente bajo. Asegurar el cumplimiento del “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso a alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejoría continua de las condiciones de existencia”<sup>2</sup> escapa, entonces, en gran medida a la buena voluntad de los gobernantes y depende cada vez más de factores que incluso trascienden los límites territoriales del Estado nación. Pero por otra parte, ¿cuánta desigualdad es tolerable en un proceso de desarrollo centrado en los derechos humanos si hasta cierto punto es esta desigualdad y no el bajo ingreso promedio de la sociedad lo que impide avanzar en la universalidad y exigibilidad de los derechos?

Existen numerosos argumentos en favor y en contra de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Para algunos, son exigibles en cuanto se trata del acceso a bienes o servicios necesarios para materializar la dignidad, la autonomía y la libertad de las personas, y de precondiciones para la participación democrática. En este contexto, la única forma de no comprometerlos en el debate democrático y en el proceso político es situarlos bajo protección judicial (De Roux y Ramírez, 2004). Quienes se oponen a la idea de exigibilidad sostienen que estos derechos son muy indeterminados en cuanto a la medida de las prestaciones que derivan de ellos, con lo cual no se establece claramente la extensión de las obligaciones estatales y por lo tanto las decisiones al respecto dependerían más del proceso político y legislativo que de los jueces. También plantean que, contrariamente a lo que sucede en el caso de los derechos civiles y políticos, el ámbito judicial no es una buena vía para resolver las controversias relativas a los derechos sociales debido a la dificultad para identificar a los actores relevantes en relación con un problema específico y para dirimir entre intereses muy diversos en competencia (De Roux y Ramírez, 2004, p. 12).

Además, es necesario considerar que los resultados de una política pública orientada expresamente por los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser distintos de lo esperado, y en este sentido cabe preguntarse hasta qué punto la política económica es responsable ante los reclamos por derechos incumplidos. En cierta medida, toda política económica altera la relación entre equilibrio y desequilibrio, y entre ganadores y perdedores. Las políticas tienen muchas consecuencias impredecibles y efectos muy diversos según si se evalúan a corto o a largo plazo. Así, por ejemplo, una transferencia de fondos para un programa asistencial producirá efectos a corto plazo, mientras que una reforma educacional lo hará a largo plazo, o asignar más recursos a la educación primaria que a la universitaria produce efectos graduales en materia de equidad, mientras que los del gasto en seguridad social tienden a ser regresivos en términos distributivos.

Por último, si los recursos son escasos, los derechos estarían inevitablemente sujetos a algún tipo de escala de prioridades. Esto no implica postergarlos, sino

---

<sup>2</sup> Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1976.

graduar de manera progresiva su plena realización. Lo que hay que determinar es si debe partirse de “un mínimo viable” o de “un óptimo proyectable”, vale decir, del piso o del techo. El nivel mínimo garantizable universalmente se fija conforme al grado de desarrollo de la sociedad y se acuerda incrementarlo gradualmente: en eso consiste la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En este contexto, la sociedad “debe ponerse de acuerdo en cuál es el mínimo, económicamente factible, que va a garantizar a todos sus miembros, y que, por comprender estándares y metas claras, es exigible y justiciable” (De Roux y Ramírez, 2004, p. 25). En cambio, el nivel óptimo se fija para imprimirle un carácter de obligatoriedad a la distribución de los recursos que se produzcan en el futuro. Vale decir, más que determinar un punto de partida, establece un itinerario. En ambos casos, junto a la progresividad de los derechos también se plantea la exigencia de no regresividad de los mismos, lo cual implica que el Estado debe procurar, mediante sus políticas y la canalización adecuada de los recursos, que los umbrales logrados en términos de realización de los derechos sean irreversibles.

### III. La asimetría entre derechos y políticas

**E**n el nuevo escenario de globalización, el concepto y la práctica de la ciudadanía han adquirido nuevos matices.<sup>3</sup> Por una parte, se difunde a escala planetaria un imaginario político centrado en los derechos humanos y sociales, el respeto de la diversidad cultural y la institucionalidad liberal democrática. Por la otra, sin embargo, la globalización comercial y financiera y la difusión muy desigual de las nuevas tecnologías en la economía real tornan cada vez más vulnerables a las economías nacionales, agudizan las desigualdades de productividad y de bienestar entre los países y al interior de ellos, producen inestabilidad en el trabajo, segmentan la capacidad de acceder a los empleos productivos y corroen la soberanía de los Estados y naciones, coartando así el ejercicio efectivo de la ciudadanía y la realización de los derechos sociales y económicos.

Se da, pues, un fuerte asincronismo en la evolución de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales. En el caso de los primeros, la recuperación del Estado de derecho en muchos países de América Latina y el Caribe marca una inflexión positiva. Prácticamente todos tienen hoy día gobernantes elegidos por votación popular, incluidos presidente, parlamentarios y alcaldes o gobernadores. La libertad de pensamiento, de expresión, de culto y de asociación se han hecho casi universales en la región. Sin embargo, existen problemas relacionados con la falta de idoneidad en la justicia, así como problemas graves de corrupción pública y de falta de participación efectiva de la

<sup>3</sup> Véase Hopenhayn (2005).

gente en los espacios de deliberación y representación política, y todavía subsisten prácticas discriminatorias por adscripción. Todo esto limita en forma apreciable la consolidación de una democracia dotada de instituciones transparentes e idóneas, de una cultura democrática extendida y de mecanismos deliberativos que realmente permitan que la voluntad de los actores se traduzca en políticas que incidan en la orientación del proceso de desarrollo. Los avances logrados por los países en esta triple dirección son variados y se requiere de acciones serias y eficaces que forman parte de la agenda pendiente. Más aún, avanzar en estas tres líneas tendría efectos positivos en la creación de las condiciones institucionales necesarias para lograr una mayor inclusión social, contribuyendo con ello a la plena titularidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

La evolución de los derechos económicos, sociales y culturales es aún más contradictoria. Hay indicadores de “onda larga” que destacan por su trayectoria positiva en el tiempo. Es interesante observar que, de 1960 a la fecha, los países de la región y los que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) revelan una tendencia convergente en materia de expectativas de vida al nacer, mortalidad infantil, acceso a los servicios básicos —agua y saneamiento— y cobertura de la educación básica. Así, por ejemplo, en 1960 la esperanza de vida alcanzó un promedio de 56 años de edad en América Latina y de 70 años en la OCDE, pero en 2004 la brecha entre ambas regiones había disminuido a un promedio de 73 y 79 años de edad, respectivamente. A su vez, en 1960 la mortalidad infantil fue del 35 por mil en los países europeos y del 101 por mil en los latinoamericanos, índice que en 2004 ascendió al 4 por mil y al 25 por mil, respectivamente. En materia de acceso a agua potable y saneamiento, en la OCDE se aproximaba al 100% tanto en 1990 como en 2002, mientras que en América Latina aumentó del 68,8% al 75,2% en el mismo período. Y en lo que toca a la educación secundaria, la diferencia que en 1991 era de 53 puntos porcentuales entre el 83,3% de la OCDE y el 30% de América Latina, en 2003 se redujo al 29,5%, con un 93,6% y un 64,1%, respectivamente (CEPAL, 2007).

Sin embargo, entre ambas regiones hay una tendencia divergente en indicadores tales como el PIB per cápita, la incidencia de la pobreza y de la extrema pobreza y la productividad laboral, con un claro rezago para América Latina y el Caribe. Por ejemplo, de 1975 a 1994 el PIB per cápita promedio de los países de la OCDE —medido en dólares de 2000— aumentó de 15.000 a 25.000 dólares, mientras que en los países latinoamericanos se mantuvo estancado en torno a los 5.000 dólares, o a los 7.000 u 8.000 dólares (CEPAL, 2007).

En relación con los derechos económicos, sociales y culturales, más que el crecimiento insuficiente, el punto crítico en América Latina es la mala distribución del ingreso y la brecha creciente en el acceso a los activos, sobre todo productivos, marcada por el nivel socioeconómico, la distribución espacial y las diferencias de género y de etnia. Al respecto, existen elementos relacionados con la sociedad y la

política que son decisivos para avanzar en la universalización de estos derechos, como ser la distribución desigual que puede reflejarse en la estructura impositiva, la orientación y magnitud del gasto público social y la regulación capital-trabajo; la posibilidad que tienen los gobiernos de mitigar el costo social mediante políticas contracíclicas orientadas a combatir la volatilidad económica; la gestión eficaz para optimizar los efectos de programas y políticas en pro de los grupos rezagados; limitar la especulación y la “depredación” financieras; aplicar políticas fuertemente antidiscriminatorias para revertir las desigualdades por adscripción y otras medidas.

#### **IV. El derecho a un nivel de vida adecuado frente a la pobreza y la desigualdad: un diagnóstico crítico de América Latina y el Caribe**

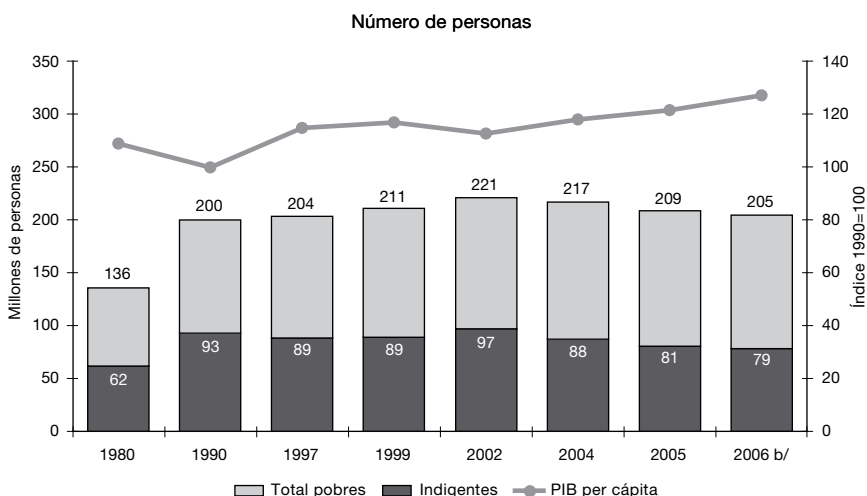
**E**l derecho a un nivel de vida adecuado supone que el crecimiento se traduzca en reducción de la pobreza y de la brecha en el acceso a los activos y prestaciones. En América Latina esta dinámica no parece cumplirse tal como lo prescribe el derecho, al menos desde una perspectiva sistémica. El gráfico 1 resulta ilustrativo al respecto, pues muestra la disociación que se produjo en los últimos años entre el aumento del PIB y del número de pobres, en parte, debido al crecimiento demográfico. Esta tendencia al aumento del número de pobres e indigentes recién comienza a revertirse de manera incipiente a partir de 2004. Por otra parte, el porcentaje de pobres disminuyó en una proporción mucho menor que el incremento del PIB.<sup>4</sup>

De esta manera, en sociedades altamente inequitativas como las nuestras se plantean deudas fuertes y urgentes cuando se considera que los derechos humanos, incluidos los sociales, son la base ética orientadora del desarrollo y, sobre todo, si se piensa que gran parte de la pobreza existente en ellas podría evitarse dado su nivel de desarrollo en términos del PIB por habitante. Esto se debe especialmente a la desigualdad que acompaña desde larga data a las sociedades de la región, sintetizada en estructuras económicas, sociales, de género y étnicas altamente segmentadas.

Tal vez la señal más elocuente del problema de inequidad que predomina en América Latina y el Caribe es la mala distribución del ingreso, que es la más desigual de todas las regiones del mundo. En efecto, esta queda en evidencia

<sup>4</sup> De acuerdo con datos más recientes de la CEPAL, basados en proyecciones, en 2005 y 2006 se produjo un leve repunte —aunque todavía incierto— del crecimiento económico y una disminución de la pobreza y la extrema pobreza, tanto en porcentajes como en número de personas.

Gráfico 1  
**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): POBREZA,<sup>a</sup> INDIGENCIA  
 Y CRECIMIENTO DEL PIB, 1990-2006**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2004*.

<sup>a</sup> Incluye a la población indigente.

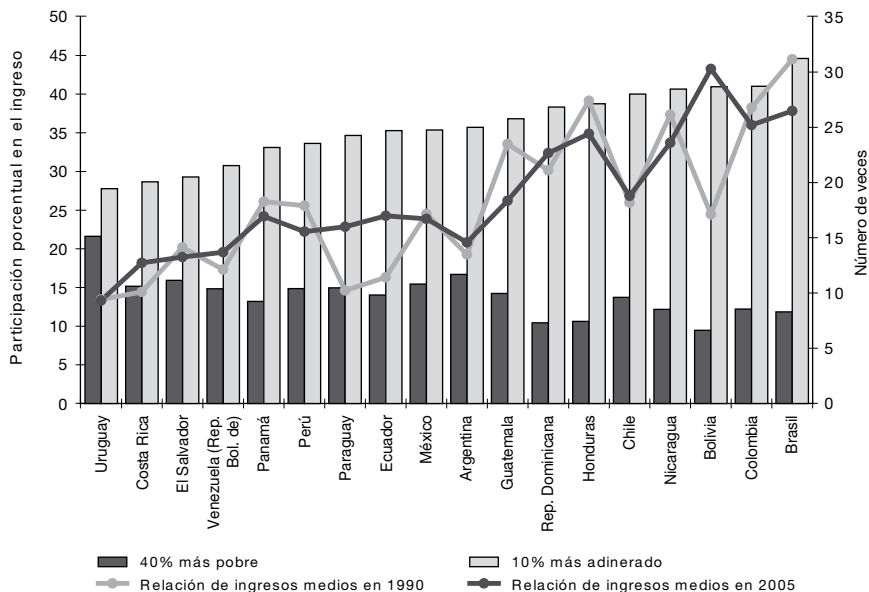
<sup>b</sup> Proyecciones.

al comparar la reducida participación en el ingreso del 40% más pobre con la del decil más adinerado y cuando se observa que de 1990 a 2005, la relación de ingresos medios mejora en algunos países pero empeora en otros, con lo cual en la región se ha mantenido en promedio una rigidez distributiva sorprendente (véase el gráfico 2).

Pero la mala distribución del ingreso es, al mismo tiempo, causa y efecto de otras desigualdades, tales como las que se generan en la educación y el empleo o las que se reproducen intergeneracionalmente por adscripción étnica y de género, por distribución espacial y por dependencia demográfica (Machinea y Hopenhayn, 2005). De hecho, la distribución del ingreso per cápita de los hogares refleja claramente la desigualdad con que se distribuyen la educación, el conocimiento, el patrimonio y el acceso al empleo y al financiamiento en la población de los países de la región.

Además, en una sociedad inequitativa desde el punto de vista económico y político tienden a crearse instituciones económicas y sociales que defienden los privilegios de aquellos con mayor influencia (Machinea y Hopenhayn, 2005). Como se señaló en el acápite anterior, existe una relación entre poder y privilegios

Gráfico 2  
**AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LOS HOGARES EN EL INGRESO TOTAL SEGÚN DECILES DE INGRESO ALREDEDOR DE 2005 Y RELACIÓN DE INGRESOS MEDIOS ENTRE AMBOS, 1990-2005**

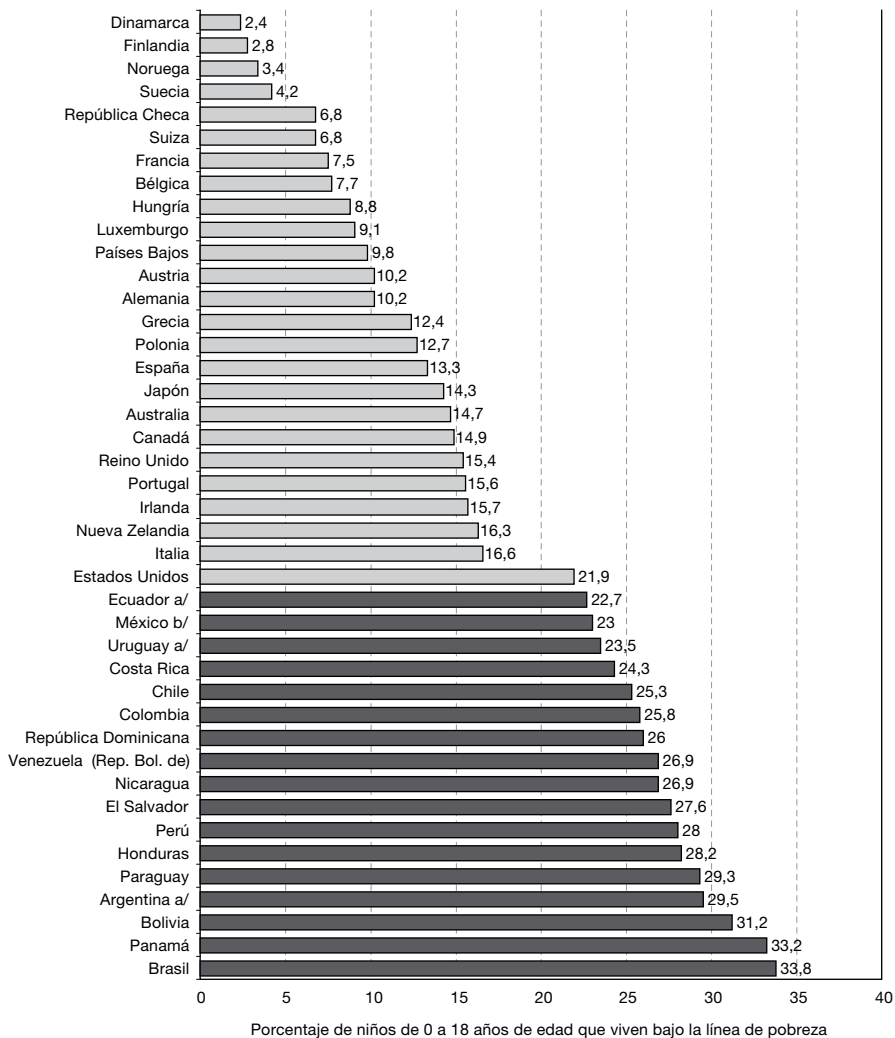


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, y Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea].

que posibilita que los excluidos lo sean doblemente por falta de acceso a los recursos y activos y falta de poder para incidir socialmente en la redistribución de los primeros.

La desigualdad distributiva atenta contra los derechos en más de un sentido. Primero, porque a partir de un determinado nivel económico de la sociedad es éticamente impugnabile que un gran contingente de personas no pueda alcanzar una calidad de vida decente y ejercer sus legítimos derechos. El ejemplo más elocuente al respecto es que la brecha distributiva puede marcar la mayor o menor posibilidad de sobrevivir en los primeros años de la infancia, vale decir, que la concentración de la riqueza segmenta implícitamente el pleno derecho a la vida, que es el primero de los derechos. Más significativo aun es el hecho de que la mala distribución del ingreso lleva a que en la región haya países donde existen altos niveles de subnutrición, desnutrición global y desnutrición aguda —sobre todo en la población en extrema pobreza, en la perteneciente a minorías étnicas

Gráfico 3  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES) Y OCDE (25 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LOS NIÑOS, ALREDEDOR DE 2000**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, e Innocenti Research Centre, "Child Poverty in Rich Countries 2005", Report Card N° 6.

<sup>a</sup> Zonas urbanas.

<sup>b</sup> Aunque este país forma parte de la OCDE, se considera parte del grupo latinoamericano.



y en la asentada en zonas rurales—, en circunstancias en que en ella se producen suficientes alimentos como para garantizar que hasta tres veces su población reciba una dieta adecuada.

En el gráfico 3 se compara la pobreza relativa de los niños y niñas de los países latinoamericanos y de la OCDE.<sup>5</sup> Los resultados confirman en qué medida la mala distribución del ingreso en los primeros, comparado con los segundos, se traduce en una mayor pobreza relativa de los niños y niñas de América Latina y el Caribe. En efecto, en todos los casos, sin excepción, la pobreza relativa que afecta a la infancia es mayor en los 17 países latinoamericanos que en los 23 países de la OCDE. Mientras en estos últimos del 2% al 17% de los menores de 18 años de edad viven en la pobreza —con ingresos inferiores al 50% del promedio de la sociedad—, en los países latinoamericanos este porcentaje varía entre el 22% y el 34% y se eleva a un total cercano a los 52.000.000 de niños pobres o un 28,5% del total. En resumen, estas cifras revelan que, en América Latina, una proporción absolutamente excesiva de niños y niñas carece de acceso a los derechos contemplados en la Convención sobre los Derechos del Niño, y tampoco accederá al derecho al bienestar en su vida adulta debido a que la injusta estructura distributiva no lo permite.

## V. Hacia un pacto social basado en el enfoque de derechos

**E**l concepto de protección social basado en los derechos humanos se inscribe en la noción de ciudadanía social planteada en el primer apartado de este artículo. En otras palabras, estar protegido contra los riesgos evitables relacionados con la pobreza, la salud y la vejez tiene que ver con el hecho de pertenecer efectivamente a una sociedad cuyo desarrollo se fundamenta en un enfoque de derechos (CEPAL, 2006).

En este contexto, las políticas sociales deben orientarse a subsanar la indefensión de la sociedad y a mitigar las inseguridades que aumentan la sensación de vulnerabilidad entre sus miembros. Para esos efectos se requieren medidas anticipatorias y correctivas tales como inversión social para fortalecer el capital humano y social, un sistema de seguridad social asociado al trabajo o redes de protección paliativas a falta de este.

La puesta en marcha de un sistema integral de protección social como el que se plantea en el párrafo anterior no puede sustraerse a las tensiones existentes entre derechos, recursos, patrones distributivos y diseños institucionales. Como se dijo, no existen soluciones universales y en cada caso el contenido real de los derechos

<sup>5</sup> Basado en CEPAL/UNICEF (2005).

sociales debe contemplar cuántos recursos hay disponibles para su distribución y la forma de aumentarlos.

Para respaldar todo esto se requiere un acuerdo o pacto social mediante el cual se institucionalice el compromiso de todos los actores con un proyecto compartido de sociedad al que se aspira. El pacto o contrato es necesario debido a la envergadura de la tarea —innovaciones institucionales, magnitud y asignación de los recursos y forma en que la solidaridad se plasma en transferencias efectivas— y a los intereses que puede afectar. Además, permite poner en marcha las políticas de Estado y darles continuidad. En otras palabras, el pacto es un instrumento político para mantener las políticas sociales a mediano y largo plazos, asignar el gasto social a las medidas de mayor efecto distributivo y asegurar los recursos fiscales necesarios para financiar los programas en el tiempo.

Un pacto social tiene aspectos sustantivos y metodológicos. Los primeros se refieren al contenido e involucran pisos mínimos, formas concretas de solidaridad y transferencias, progresividad en la cobertura y calidad de las prestaciones y ampliación del acceso a ellas. Entre los aspectos metodológicos se cuentan cómo convocar al pacto, quiénes participan, cuáles son los procedimientos de deliberación y representación, cómo se fiscalizan los acuerdos y se comprueba su aplicación y de qué manera desempeña el Estado su papel regulador.

Aunque un pacto o acuerdo de protección social centrado en la titularidad universal de los derechos sociales parte de la base de que sus beneficiarios por definición son los ciudadanos, también se requiere determinar cuáles y cuántos de esos derechos deben garantizarse para toda la sociedad, teniendo como referencia el grado de progreso histórico que esta haya alcanzado y los riesgos que enfrenta la ciudadanía. Esto implica crear consenso entre todos los actores para convenir los mecanismos de transferencia en que se plasma el principio de solidaridad social, expresado en la distribución de recursos materiales y financieros, de acceso a la salud y la educación, de riesgos y oportunidades, y otros, entre generaciones y al interior de estas.

El contenido de un pacto o contrato social basado en los derechos no se puede generalizar a todos los países y situaciones, pues la universalidad de los derechos debe traducirse a los estándares de realización que históricamente se consideran adecuados y viables. Por este motivo, el pacto establece al mismo tiempo contenidos y umbrales mínimos, así como ritmos de expansión en el tiempo.

A modo tentativo, quisiera finalizar este artículo señalando algunos elementos que podrían servir de base de negociación para construir un pacto como el descrito:<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Basado en CEPAL (2006).

- Piso de protección social al cual deben tener acceso todos los miembros de la sociedad por el hecho de ser ciudadanos.
- Ritmo de expansión de ese piso y secuencia de ampliación de las esferas de protección y provisión.
- Formas concretas de solidaridad con mecanismos establecidos de transferencia de activos a pasivos, de grupos de mayores ingresos a grupos de menores ingresos, de población más protegida a población más vulnerable.
- Una institucionalidad social con suficiente autoridad y legitimidad para aplicar las políticas del caso.
- Formas establecidas de regulación que debe hacer cumplir el Estado y que permitan garantizar el ejercicio de las formas de solidaridad, sea mediante una organización idónea público-privada para financiar las prestaciones y la provisión de servicios, o combinando aportes individuales y retribuciones públicas, carga y estructura tributaria y distribución de costos y beneficios de las reformas laborales.
- Un esquema progresivo, tanto en materia de gasto social como de carga tributaria, que a su vez vincule por la vía constitucional parte de la segunda con determinados aspectos del primero, a fin de producir efectos positivos en la universalización de la ciudadanía social.

## Bibliografía

- Bobbio, Norberto (1995), *Derecha e izquierda*, Madrid, Santillana-Taurus, cuarta edición.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *La cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, enero.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile, febrero.
- (2004a), *Panorama social de América Latina, 2004* (LC/G.2259-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- (2004b), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2005), “La pobreza infantil en América Latina”, *Boletín Desafíos*, N° 1, Santiago de Chile, septiembre.
- De Roux, Carlos Vicente y J.C. Ramírez (2004), “Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justicia social”, *serie Estudios y perspectivas*, N° 4, Bogotá, D.C., Oficina de la CEPAL en Bogotá.
- Gordon, Sara (2003), “Ciudadanía y derechos: ¿criterios redistributivos?”, *serie Políticas sociales*, N° 70 (LC/L.1932-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para

América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.91.

Hopenhayn, Martín (2005), *América Latina: desigual y descentrada*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

Machinea, José Luis y Martín Hopenhayn (2005), “La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano: una visión estructural, una aproximación multifacética”, *serie Informes y estudios especiales*, N° 14 (LC/L.2414-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.158.

Marshall, T.H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.

# ESTADÍSTICA DE POBLACIÓN

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas • Santiago de Chile • S0700540

ISSN impreso 0303-1829 • ISSN electrónico 1681-0333

ISBN 978-92-1-323103-6 • N° de venta: S.07.II.G.105

Copyright © Naciones Unidas 2007

ISBN 978-92-1-323103-6



9 789213 231036