

CUADERNOS DE LA CEPAL

**CIUDADANÍA Y DERECHOS
HUMANOS DESDE LA
PERSPECTIVA DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Pedro Demo
Liliane Lúcia Nunes de Aranha Oliveira**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1997**

LC/G.1936-P
Marzo de 1997

Este documento fue preparado por el señor Pedro Demo Oliveira, Profesor Titular de la Universidad de Brasilia, y la señora Liliane Lúcia Nunes de Aranha, Magister en Estadística de la misma Universidad y escrito originalmente para el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Copyright © Naciones Unidas 1997
Todos los derechos están reservados
Impreso en 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, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.97.II.G.5

ISSN 0252-2195
ISBN 92-1-321451-0

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	9
ABSTRACT	11
INTRODUCCIÓN	13
I. DEFINIENDO LOS TÉRMINOS	17
1. El legado de las Naciones Unidas	17
2. Educación, ciudadanía y derechos humanos	22
3. Política de ciudadanía y derechos humanos	26
II. CIUDADANÍA, DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS	29
1. Política educacional	29
2. Acceso a las políticas sociales básicas	37
3. Política de cultura y comunicación	42
4. Política de seguridad pública	49
5. Política de justicia y derechos humanos	59
6. Política para niños y adolescentes	65
III. LA CIUDADANÍA, LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SOCIEDAD	77
1. Retrato de la ciudadanía en Brasil	77
2. Programa de Ciudadanía y Lucha contra el Hambre	87
IV. APORTES PRELIMINARES PARA UNA POLÍTICA DE CIUDADANÍA Y DERECHOS HUMANOS	95
BIBLIOGRAFÍA	109

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1	América Latina y el Caribe: Desarrollo humano, 1992	20
Cuadro 2	América Latina y el Caribe: Desarrollo humano y concentración del ingreso, 1993	21
Cuadro 3	Brasil: Analfabetismo y años de estudio (10 años y más), 1981-1990	31
Cuadro 4	Brasil: Analfabetismo y años de estudio de las personas de 10 años y más, por grandes regiones, 1990	32
Cuadro 5	Brasil: Hogares particulares permanentes, años de estudio del jefe de hogar- Santa Catarina y Ceará, 1991	35
Cuadro 6	Brasil: Tasas de rendimiento por grados, en regiones y algunos estados	36
Cuadro 7	Brasil: Población indigente, 1990	37
Cuadro 8	Brasil: Indicadores de las condiciones de vida	39
Cuadro 9	Brasil: Acceso a suministro de agua, sistema de saneamiento y recolección de basura de los hogares particulares permanentes, 1981-1990	40
Cuadro 10	América Latina y el Caribe: Indicadores culturales de países seleccionados, 1990	44
Cuadro 11	América Latina y el Caribe: Acceso a periódicos y aparatos de televisión	45
Cuadro 12	Brasil: Hábito de la lectura en Rio de Janeiro, 1994	46
Cuadro 13	Brasil: Incidencia de delitos en el Amazonas, 1991-1993	56
Cuadro 14	Brasil: Delitos contra menores de 18 años en Rio de Janeiro, 1993	57
Cuadro 15	Brasil: Homicidios dolosos en Rio de Janeiro, 1983-1993	57
Cuadro 16	Brasil: Incidencia de delitos en el Distrito Federal, 1992-1993	57
Cuadro 17	Brasil: Niños y adolescentes de la calle, Belém, 1993	66
Cuadro 18	Brasil: Niños y adolescentes indigentes, por regiones, 1990	67
Cuadro 19	Brasil: Muertes violentas por región, 1991-1993	68

	<i>Página</i>
Cuadro 20	Brasil: Tres causas principales de muerte violenta de niños y adolescentes, 1992 69
Cuadro 21	Brasil: Principales causas de muerte violenta, por grupos de edad 70
Cuadro 22	Brasil: Trabajo de niños y adolescentes, 1990 71
Cuadro 23	Brasil: Indicadores básicos de la infancia 74
Cuadro 24	Brasil: Indicadores de nutrición y salud de la infancia 75
Cuadro 25	Brasil: Comités de acción de la ciudadanía contra el hambre, 1994 88
Cuadro 26	Brasil: Número de mandatos de los diputados que buscan la reelección o un escaño en el Senado 91
Cuadro 27	Brasil: Presencia/ausencia de los diputados que buscan la reelección o un escaño en el Senado 92
Gráfico 1	Brasil: Progresión del primero al octavo grado 33
Gráfico 2	Brasil: Evolución de los homicidios dolosos en Rio de Janeiro, 1983-1993 58
Gráfico 3	Indigentes de 0 a 17 años 67
Gráfico 4	Muertes violentas de niños y adolescentes, por región, 1991-1993 68
Gráfico 5	Brasil: Tres causas principales de muerte violenta, 1992 69
Gráfico 6	Brasil: Principales causas de muerte violenta, por grupo de edad 71
Gráfico 7	Brasil: Personas afiliadas a partidos políticos y asociaciones comunitarias, por regiones 81

RESUMEN

La ciudadanía y los derechos humanos reciben un tratamiento matricial, tal como lo exigen hoy los enfoques integrados de las Naciones Unidas y la CEPAL desde la perspectiva del desarrollo humano sustentable. Aunque el Estado no sea el dueño y conductor de la ciudadanía, porque es ésta la que lo funda y califica, tiene tareas constitucionales que realizar, sobre todo la universalización de la educación básica, considerada como la política pública más incisiva para el proceso de formación de la ciudadanía popular, junto a las políticas de cultura y comunicación social, seguridad, derechos humanos y las iniciativas orientadas a los menores y adolescentes. Se considera que la ciudadanía es el término más fundamental porque expresa la competencia histórica de comprender la realidad socioeconómica y, sobre todo, saber intervenir en ella de modo organizado para que sea viable implantar una sociedad y un Estado de bienestar, manteniendo la relación apropiada entre medio y fin, o sea entre el mercado y la equidad. Los derechos humanos representan, a su vez, una conquista histórica típica siempre que exista la ciudadanía adecuada. El texto maneja datos sobre pobreza material y política relativos a Brasil que muestran, por una parte, la precariedad de la situación actual y, por otra, las posibilidades de contraposición, en el contexto del desarrollo humano sustentable. Se plantea la urgencia de reorganizar los gobiernos de tal suerte que, adoptando el enfoque integrado de la CEPAL, todas las políticas puedan hacer suya la preocupación por la ciudadanía y los derechos humanos. La propia falta de una política explícita y concertada de derechos humanos indica la pobreza política que aún marca a la sociedad como un todo, así como la dificultad extrema de mantener las relaciones de mercado como instrumento de equidad.

ABSTRACT

Citizenship and human rights are examined in a matrix study from the perspective of sustainable human development, in keeping with the **integrated approach now taken by the United Nations and ECLAC**. While the State does not own or direct its citizens, since it is they who establish and empower it, the State does have certain constitutional tasks to perform, above all the universalization of basic education, which the authors consider the most effective public policy for creating a mass, participatory citizenry, along with policies on culture and social communication, security, human rights and initiatives aimed at youth and adolescents. Citizenship is deemed the fundamental concept, denoting as it does the historic ability to understand socio-economic reality and above all to act on that reality in an organized manner in order to make it possible to bring about a society and a State founded on well-being, in which an appropriate relationship is maintained between the means and the end, that is to say, between the market and social equity. Human rights are viewed as an historic achievement normally attainable when there exists an adequate sense of citizenship. This paper marshals data on material and political poverty in Brazil which demonstrate, on the one hand, the risks inherent in the current situation and, on the other, how this situation may be countered from the standpoint of sustainable human development. The authors suggest that there is an urgent need to restructure government in such a way that, using the integrated approach proposed by ECLAC, all its policies can incorporate this concern for the exercise of citizenship and for human rights. The lack of any explicit, coordinated policy on human rights is in itself an indication of the political poverty that still afflicts society as a whole, and which is in turn a major obstacle to the use of market interactions as an instrument of social equity.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo persigue la organización preliminar del área de la ciudadanía y los derechos humanos en el contexto de las políticas públicas y la planificación brasileñas. Últimamente el interés en el tema ha prosperado, principalmente gracias al impulso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros órganos del sistema, sin mencionar que en la visión del Estado benefactor tal dimensión al menos siempre se cita. Uno de los resultados más reveladores es el reconocimiento de que *el desarrollo es un derecho* y que el proceso de concentración del ingreso no se debe sólo al mercado, sino sobre todo a la falta de ciudadanía popular. Ulysses Guimaraes tildó a la Constitución de 1988 de "constitución ciudadana", destacando que su rasgo principal sería la percepción de los derechos humanos, algo que no podría quedar sólo en el discurso, sino que debería permear definitivamente las políticas públicas y la planificación.

Recientemente, el Programa de Lucha contra el Hambre repuso con gran fuerza sobre el tapete la problemática de la pobreza, siempre desde la óptica de la ciudadanía, y reveló, entre otras cosas, que la reducción de la miseria no puede ser simplemente una cuestión de gestión económica, sino sobre todo un desafío ético y político. Frente al reconocimiento explícito de "Betinho"* de que la elite nacional es "padre y madre de la miseria brasileña", la exclusión de la gran mayoría se debe al hecho histórico de que hasta hoy no conseguimos cambiar la elite, y persiste el mismo patrón excluyente de estructuración económica y política.

Aunque en torno de la ciudadanía y los derechos humanos predomine el discurso y no la práctica, ya es hora de pensar cómo puede o debe insertarse esta problemática en la política pública y la planificación para tomar parte definitiva en el desarrollo nacional. Con frecuencia el Estado aparece también como el villano de esta historia, ya que, antes que

* Herbert de Souza, sociólogo brasileño, coordinador del Programa de Lucha contra el Hambre.

nada, sirve a la elite, lo que desde luego plantea cuestiones complejas y específicas en términos de su función frente a la participación popular. La tradición brasileña de colocar siempre en el mismo lugar la asistencia social y la promoción de las asociaciones comunitarias expone con sarcasmo secular su incapacidad de distinguir el espíritu de la cosa. Dentro de la lógica del poder, se tenderá a reproducir en la población la condición de masa manipulable para evitar el control democrático sobre gobernantes y elite.

En la formulación de políticas públicas destinadas a la ciudadanía es preciso considerar la capacidad de los actuales gobernantes y elites de obstaculizar cualquier proceso que represente una amenaza para sus privilegios. Los agentes económicos han sido hábiles en comprometer al Estado con sus intereses, inclusive en el control de quién asciende finalmente en la jerarquía del Estado, permitiendo la cartelización de segmentos significativos de la economía y aun el control de los fondos públicos, todo lo cual da por resultado un proceso de creciente concentración del ingreso y marginalización persistente de la sociedad. Gobierno y elite se confunden en muchas instancias, desde los niveles regionales hasta el nivel nacional, y los temas sociales sólo se tratan en la medida que movilizan sus objetivos económicos y políticos o despejan el camino para lograrlos. En este sentido, la discusión de los aspectos éticos de la unión de las elites con el Estado es fundamental para definir un Estado que pueda generar y administrar políticas públicas consonantes con una ciudadanía responsable y consecuente.

Muchos pensarían que la función primordial del Estado es no interferir, ya que no cabe dirigir y mucho menos manipular los movimientos sociales asociativos. Sin embargo, existen funciones importantes del Estado, siempre que sea democrático, como la oferta cualitativa de políticas públicas que inciden considerablemente en las posibilidades de la ciudadanía, tales como la universalización de la enseñanza primaria, el funcionamiento adecuado de las políticas sociales básicas especialmente preventivas, la facilitación del libre acceso a la comunicación y la información, así como el fomento de las identidades culturales, la seguridad pública, los consejos ligados a los derechos humanos y demás.

En el marco de esta expectativa, intentaremos organizar el tema como parte integrante de las políticas públicas y la planificación, aportando datos sobre ciudadanía y derechos humanos, siempre que sea posible. Como se sabe, no existe aún una preocupación sistemática en cuanto a la base empírica o cualitativa, incluso porque en términos metodológicos el tratamiento de fenómenos cualitativos como la participación, la conciencia crítica y la identidad cultural es un desafío inconcluso. Como norma, trataremos de inferir su significado a partir de bases cuantitativas, a veces

muy dispersas y frágiles, en términos de apuntar hacia el aspecto cualitativo de los fenómenos en cuestión. Así, respecto a la planificación perdura la necesidad de dar cuenta de esta problemática y superar los discursos aleatorios o las polémicas conceptuales e ideológicas interminables.

I. DEFINIENDO LOS TÉRMINOS

1. El legado de las Naciones Unidas

Desde 1990, el PNUD edita anualmente el *Informe sobre desarrollo humano* (PNUD, 1990, 1992, 1993 y 1994), que contiene una clasificación de los países elaborada sobre la base de un índice de desarrollo humano, compuesto por tres indicadores: *educación, esperanza de vida y poder adquisitivo*.

La propuesta llamó mucho la atención, por una serie de razones:

a) El desarrollo, entendido como humano, apunta a la necesidad de superar la visión tradicional excesivamente económica que lo confundía con crecimiento; por tal motivo, los indicadores son predominantemente sociales.

b) El desarrollo se define como "*oportunidad*", para resaltar claramente que no es sólo resultado de las fuerzas del mercado, sino que puede planearse, impulsarse y organizarse, según la competencia colectiva de cada país.

c) Siendo esta competencia el factor más decisivo del desarrollo, la *educación* pasó a ser el indicador clave, porque en ella está la posibilidad de formación cualitativa de la población que incide tanto en la ciudadanía como en la competitividad; al mismo tiempo, tratándose de oportunidad, la calidad educativa representa la condición principal para hacer posible la propia noción de oportunidad: sólo un sujeto histórico conscientemente crítico podría elaborar la noción de que la historia puede y debe hacerse dentro de las circunstancias dadas.

d) Cuenta más la *calidad educativa de la población* que las tradicionales ventajas comparativas como los recursos naturales, la extensión geográfica o la disponibilidad de mano de obra.

Para que existan y se generen oportunidades de desarrollo, la primera condición es la *formación de sujetos históricos competentes*. La segunda es la necesidad de *larga vida*, para que se pueda vivir mucho y bien. La tercera está representada por el poder adquisitivo, que es la *base económica necesaria*. Así, a pesar de la visible simplificación de un fenómeno tan complejo como el desarrollo en sólo tres indicadores, su construcción muestra otra manera

de evaluar y planificar que sitúa desde luego en los debidos términos medios y fines. El crecimiento es indispensable, pero es un instrumento y como tal tiende a concentrarse según la lógica del mercado. Será la ciudadanía de cada sociedad la que podrá determinar el uso de los medios en beneficio común y sobre todo construir un proyecto colectivo de desarrollo, inclusive forzar la desconcentración del ingreso. *El desarrollo humano es una función de la democracia y del crecimiento, siendo aquélla fin y éste medio.*

La CEPAL, con la colaboración de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO, elaboró en forma aún más explícita los desafíos señalados, destacando el papel de la *educación y el conocimiento como eje de la transformación productiva con equidad* (CEPAL/OREALC, 1992 y CEPAL, 1992). Desde el horizonte de la planificación estratégica, se propuso un enfoque integrado del desarrollo que abarca la equidad y la transformación productiva, estableciendo así que la cuestión económica, aunque esencial, representa la instrumentación, en tanto la equidad aparece como la finalidad primordial.

La ciudadanía y la competitividad se transforman en objetivos estratégicos (CEPAL/OREALC, 1992, p. 127 y ss.) y encuentran en la educación y el conocimiento el componente fundamental más decisivo. Tras esta visión existe una larga discusión que no viene al caso desarrollar aquí, sino indicar sumariamente. Contiene el compromiso de la sustentabilidad englobado en la definición de lo humano, y proyecta algunos elementos del Estado benefactor, en particular aquellos ligados a la ciudadanía popular. La mejora sustancial de vida que se produjo en Europa y países similares se debió sin duda a la prosperidad económica, pero también a la capacidad de lucha organizada de la población, especialmente los partidos y sindicatos. Surgió así la denominada socialdemocracia, que buscaba aliar cantidad con calidad de vida, reforzando explícitamente las condiciones generales del bienestar colectivo (Aureliano y Draibe, 1989, pp. 86-179).

La historia demostró que pese a la retórica el mercado tiende a imponerse y lleva a los países con políticas de bienestar a retroceder ante el impacto de la crisis económica. Inmediatamente las inversiones sociales se consideran gastos superfluos y se reducen al mínimo, lo que revela que el sistema productivo tiene la última palabra. La era Thatcher fue paradigmática en Inglaterra. Aun así, fue evidente que sin la maduración de la democracia no existe redistribución del ingreso. El neoliberalismo, sobre todo después del desmoronamiento del socialismo real, se yergue con aires de patrón productivo intocable, pero en la práctica caracteriza a la ideología de defensa de los privilegios económicos del mundo desarrollado. La "economía de mercado", junto con contener componentes objetivos como la relación entre la oferta y la demanda o las condiciones de competencia, encubre maniobras de preservación y ocupación de espacios ventajosos, típicamente lesivas para la población mayoritaria. Sigue siendo

excluyente porque esa es su lógica intestina, pero puede serlo mucho menos si existe competencia popular en términos de control y presión.

A pesar de haber un Tercer Mundo arruinado, que corre el riesgo de la irrelevancia internacional, han aparecido sociedades con predominio significativo de la clase media (casi 90% en Japón, casi 80% en Alemania), lo que revela que si bien no es viable eliminar las desigualdades sociales es posible administrarlas de manera más ecuánime, a condición de que exista la ciudadanía respectiva. Al mismo tiempo, aumentó el reconocimiento de que la competitividad necesita de la educación, porque el capital intelectual tiende a sobreponerse al capital financiero, en especial cuando se trata de calidad. Ésta es una típica cuestión humana. El trabajador moderno debe superar la condición de mero insumo productivo, para alcanzar el nivel de artífice del proceso innovador. "Saber pensar" (sobre todo aprender a aprender) se transforma en una habilidad más fundamental que "saber hacer", por cuanto un hacer innovador supone que se sepa rehacer frente a nuevos desafíos.

El binomio "educación y conocimiento" pasó a representar la estrategia primordial del desarrollo humano sustentable o el eje de la transformación productiva con equidad, y la problemática de la calificación educativa de la población recibió un énfasis sin precedentes. Al mismo tiempo, quedó más claro lo que habría de entenderse por "educación de calidad", a saber, *la formación de competencia en términos de ciudadanía y competitividad*. Las Naciones Unidas dieron otro paso fundamental en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en junio de 1993, donde se logró aprobar el *desarrollo como derecho*. Así resultó aún más evidente que es preciso combinar adecuadamente los medios (crecimiento y mercado) con los fines (la equidad), y que el ideal que se cristaliza es aquella sociedad que consigue a la vez producir riquezas y distribuir las democráticamente. En ningún caso, la relevancia que se atribuye a la ciudadanía relega a segundo plano la cuestión productiva, sino que destaca el camino de las luchas que consagraron la idea de los derechos humanos, desde la Revolución Francesa hasta nuestros días. La declaración del desarrollo como derecho representa en sí misma la maduración de la capacidad de "generar oportunidades", donde el hombre se impone a las condiciones externas, en particular al mercado productivo. Ciertamente, por ser un acuerdo entre los países, hay mucha letra y poca acción, pero ello sólo reafirma la necesidad de la ciudadanía.

Con todo, los Informes sobre desarrollo humano pintan un cuadro preocupante del país, a partir del de 1990, donde Brasil figuraba en el 50º lugar y recibía una acerba crítica por ser incompatible su importancia económica con la miseria social reinante. La falta de recursos es indemostrable; lo que ocurre es que se emplean en forma persistente en el proceso de concentración del ingreso, uno de los mayores del mundo. Hasta

cierto punto, se daba la razón a la hipótesis frecuente de que *la política social tiene por principal finalidad controlar y desmovilizar a la población*.

Para mayor desazón, el Informe de 1993 mostraba que el país ocupaba la 70ª posición, y en 1994 la 63ª, lo que tornaba más flagrante el desfase entre la producción de riqueza y la participación equitativa en ella (véase el cuadro 1). Además de la crítica que insistía en la extraordinaria concentración del ingreso, la situación educacional dejaba muy malparado al país, inclusive al compararlo con América Latina. En 1992, la tasa de alfabetismo era sólo 82% y el promedio de años de estudio de la población mayor de 15 años bordeaba el 4.0, cifra esta última sólo inferior en Haití. El producto interno bruto (PIB) ajustado per cápita figuraba entre los más elevados (5 142 dólares), pero la esperanza de vida al nacer era sólo de 65.8 años, situando al país entre los menos destacados.

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESARROLLO HUMANO, 1992

Clasi- fica- ción	País	Tasa de alfabe- tismo	Promedio de años de escolarización	Esperanza de vida al nacer	PIB per cápita ajustado
33	Uruguay	96.5	8.1	72.4	5 199
37	Argentina	95.5	9.2	71.1	5 120
38	Chile	93.8	7.8	71.9	5 208
39	Costa Rica	93.2	5.7	76.0	5 100
46	Venezuela	89.0	6.5	70.1	5 230
47	Panamá	89.6	6.8	72.5	4 910
50	Colombia	87.4	7.5	69.0	5 157
52	México	88.6	4.9	69.9	5 211
63	Brasil	82.1	4.0	65.8	5 142
74	Ecuador	87.4	5.6	66.2	4 140
84	Paraguay	90.8	4.9	67.2	3 420
85	Suriname	95.6	4.2	69.9	3 072
89	Cuba	94.5	8.0	75.6	2 000
95	Perú	86.2	6.5	63.6	3 110
96	Rep. Dominicana	84.3	4.3	67.0	3 080
106	Nicaragua	78.0	4.5	65.4	2 550
107	Guyana	96.8	5.1	64.6	1 862
108	Guatemala	56.4	4.1	64.0	3 180
112	El Salvador	74.6	4.2	65.2	2 110
113	Bolivia	79.3	4.0	60.5	2 170
115	Honduras	74.9	4.0	65.2	1 820
137	Haití	55.0	1.7	56.0	925

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano, 1994*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1994.

El Informe de 1993 señalaba un índice de Gini de 0.57, uno de los más altos de América Latina. La otra cara de la moneda mostraba que al 40% más pobre de la población le correspondía sólo 8.1% del ingreso. Los gastos en educación no aparecían mal colocados (3.9% del presupuesto), pero inducen a aceptar la tesis de las Naciones Unidas de que no hay propiamente falta de recursos, sino un mal uso crónico de ellos (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESARROLLO HUMANO
Y CONCENTRACIÓN DEL INGRESO, 1993

Clasi- fica- ción	País	Poder adqui- sitivo	PNB per cápita	40% más pobre	Coefi- ciente de Gini	Gastos en edu- cación
30	Uruguay	5 916	2 620	..	..	3.3
36	Chile	5 099	1 950	..	0.46	2.9
42	Costa Rica	4 542	1 900	11.6	0.42	4.6
46	Argentina	4 295	2 380	..	..	1.5
50	Venezuela	6 169	2 560	13.9	..	4.1
53	México	5 918	2 490	..	0.50	4.1
61	Colombia	4 237	1 260	12.7	0.45	2.9
65	Suriname	3 927	3 350	..	..	9.7
68	Panamá	3 317	1 900	..	0.57	5.7
70	Brasil	4 718	2 680	08.1	0.57	3.9
75	Cuba	..	..	..	..	6.7
89	Ecuador	3 074	960	..	..	2.7
90	Paraguay	2 790	1 090	..	..	1.0
95	Perú	2 622	1 100	12.9	0.31	3.5
97	República Dominicana	2 404	830	..	..	1.5
105	Guyana	1 464	380	..	..	8.8
110	El Salvador	1 950	1 000	..	0.40	1.8
111	Nicaragua	1 497	420	..	..	2.5
113	Guatemala	2 576	910	14.1	..	..
116	Honduras	1 470	640	..	0.62	4.6
122	Bolivia	1 572	630	..	..	2.4
137	Haití	933	370	..	..	1.8

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano, 1993*, Madrid, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL). Poder adquisitivo y PNB, 1990. Participación en ingresos, 1985-1989. Coeficiente de Gini, 1975-1988. Gastos en educación, 1988-1990.

2. Educación, ciudadanía y derechos humanos

La educación y el conocimiento componen la estrategia primordial del desarrollo humano sostenible, por varias razones:

- a) condensan la matriz más globalizante del desarrollo en términos de su calidad;
- b) inciden apreciablemente en el proceso de formación de la ciudadanía;
- c) condicionan profundamente la competitividad;
- d) representan la forma más adecuada de innovación y modernización.

La calidad es siempre una cuestión de competencia humana que puede hacer uso de todas las instrumentalidades técnicas, pero solamente se hace y rehace en el proceso formativo del sujeto histórico capaz de intervenir en la realidad y en la sociedad de modo participativo e innovador. La educación engloba este desafío, entendida como la construcción de la competencia en saber pensar y en aprender a aprender para intervenir mejor. Frente al desafío del desarrollo humano la educación asume la posición de expediente principal, porque la oportunidad de desarrollo es una cuestión específica de competencia histórica, tanto frente a las circunstancias dadas en la realidad como frente a la calificación de la población.

Para hacer historia es preciso saber pensar y hacer. *La construcción del conocimiento* figura como el instrumento más potente del pensar y del hacer, y acarrea para la educación el compromiso constructivo ineludible. La transmisión de conocimiento forma parte del proceso, pero es un mero insumo y punto de partida. La competencia moderna exige la capacidad de construir conocimiento, en particular en la Universidad, pero, *mutatis mutandis*, también en la escuela. La sola enseñanza y el solo aprendizaje pasan a la condición de momentos operativos, ya que debe prevalecer el aprender a aprender basado en el cuestionamiento crítico y creativo, la investigación, la elaboración propia, la teorización de las prácticas y la actualización permanente. Escuchar, copiar y dar examen es poco para un sujeto que está llamado a construir colectivamente una sociedad más democrática y productiva (Demo, 1993a). Así, la educación de calidad en términos instrumentales, *es aquella que fomenta la competencia constructiva basada en el manejo y la producción de conocimiento.*¹

¹ Estamos hablando del aspecto instrumental-propedéutico de la educación. Obviamente no se reduce a esto, dado que hay otros instrumentos, además del conocimiento, así como el horizonte de los fines (humanismo, autoestima, afecto, valores, ética, etc.).

Al mismo tiempo, la educación siempre mantiene fuerte *correlación con la ciudadanía* si tiene calidad formal y política. Por *calidad formal* se entiende la competencia basada en el conocimiento construido, y por *calidad política* la capacidad crítica y creativa de intervención alternativa, sobre todo organizada. Una población analfabeta, ignorante y acrítica es la materia prima de la masa manipulable. La democracia, que supone una participación activa, exige la actuación crítica de sujetos cuestionadores capaces de discernir alternativas históricas. El reverso de la medalla, que es la producción de ignorancia, forma parte de propuestas pedagógicas que son simples reproductoras, domesticadoras, subalternas que acaban reforzando la condición de objeto manipulable.

La *competitividad* se sustenta en la competencia innovadora permanente, fundada en el conocimiento construido, razón por la cual el sistema productivo moderno se adhirió al desafío de la calidad, generalmente bajo el signo de la "calidad total" (Ramos, 1992 y 1994). Aunque con frecuencia este reto esté limitado al nivel gerencial y organizativo del proceso productivo, la idea original siempre se inspiró en la calificación de los recursos humanos, considerados el patrimonio principal de la empresa. Es preciso saber evaluar las condiciones y el proceso productivo, formular una visión globalizada de la situación y tener una noción crítica del contexto socioeconómico, sobre todo actualizarse permanentemente para situarse a la vanguardia de las innovaciones. El trabajador que sólo está "entrenado" puede ser productivo en el manejo de la máquina, pero como no sabe aprender a aprender se torna obsoleto con ella. Cuando sobrevienen nuevos desafíos, está fuera de lugar, sobre todo, no sabe asimilarlos ni reaccionar ante ellos. Por cierto, el sistema productivo aprecia la educación de calidad no porque el mercado se haya "convertido" sino precisamente porque facilita la competitividad. Aun así, permite valorizar la ciudadanía del trabajador. Un trabajador-ciudadano puede incomodar más debido a su mayor capacidad de organización política, pero es el único que corresponde a las exigencias de competitividad.

Las *innovaciones del mundo moderno* son activadas principalmente por la construcción del conocimiento y como éste se maneja en el ambiente educacional existen mayores posibilidades de realizar un proceso de modernización, por lo menos hasta cierto punto de adentro hacia afuera, culturalmente identificable. Sin construcción propia o a lo menos reconstrucción del conocimiento, la denominada modernidad proviene de afuera hacia adentro y de arriba hacia abajo por la vía del consumo, los medios de comunicación y la globalización de la economía. Si buscamos un proyecto moderno y propio de desarrollo, debe haber una población capaz de hacerlo como sujeto. Uno de los rasgos más marcados de la condición tercermundista es la dependencia externa, no sólo del capital financiero sino especialmente del manejo y la producción del conocimiento, cuya

carencia o precariedad tiende a hacerlo obsoleto e incluso irrelevante. Dada su raíz tecnológica y científica, el proceso innovador es obligatorio y homogeneizante, sobre todo por formar parte central del proceso productivo moderno (Kurz, 1991).

El binomio "educación y conocimiento" adquiere una significación especial, porque sugiere que el conocimiento necesita surgir de la cuna de la educación para que de ser medio no pase a ser fin, y sea principalmente motor de una sociedad y una economía orientadas al bien común. Si el ambiente educativo no fuera capaz de generar el conocimiento innovador, por mantenerse retrógrado, reproductivo y domesticador, el sistema productivo lo va a ir a buscar en otra parte, especialmente en procesos propios de investigación cuyo etos será sólo la competitividad.²

La problemática de la ciudadanía y los derechos humanos así entendida apunta a las siguientes definiciones que orientarán este trabajo:

a) Se entiende por *CIUDADANÍA* la competencia histórica para decidir y concretar la oportunidad de desarrollo humano sostenible; indica la capacidad de comprender críticamente la realidad y, sobre la base de esta conciencia crítica elaborada, de intervenir de manera alternativa; se trata de transformarse en sujeto histórico y como tal participar activamente; en este sentido, la *capacidad organizativa* es fundamental porque potencia la competencia innovadora; en el reverso de la moneda, la cuestión consistiría en la superación de la masa manipulable y la pobreza política.

b) Se entiende por *DERECHOS HUMANOS* el reconocimiento típicamente democrático de la condición igual de todos frente a la pretensión del desarrollo, que implica en la misma proporción los respectivos deberes; se refieren al "Estado de derecho", regido por reglas de juego comunes (Constitución) contra la impunidad, la excepción, el privilegio; consideran la ética de los valores y de las necesidades básicas de la persona, que deben estar por encima del mercado, en términos de la relación orgánica de medio y fin; reafirman el anhelo milenario de construir una sociedad y una economía marcadas por la democracia, la solidaridad y el respeto, en las cuales los conflictos serán negociados y administrados bajo el lema del bien común.

Entendemos que ciudadanía y derechos humanos representan un proceso histórico de conquista en el cual las sociedades fueron elaborando formas más democráticas de vida y la respectiva ordenación del sistema productivo. Por lo menos hasta cierto punto constituyen la demostración

² La cuestión de la ética en la educación, considerada en el horizonte de la calidad política, es decididamente relevante. La formación de profesionales sin ética puede ser equivalente al riesgo de colocar un arma sofisticada en manos de un facineroso, en la medida que produce y usa el conocimiento para alcanzar objetivos personales ilícitos. La ciudadanía implica ética.

más convincente de la competencia histórica posible, por ser típicas cualidades humanas. Los resultados históricos obtenidos son muy dispares, desde la brecha entre los países denominados desarrollados y los llamados en desarrollo, las violaciones diarias de los derechos humanos, la distancia sideral entre las leyes y la realidad, hasta la precariedad ostensible de un Estado de derecho como el brasileño y las maniobras para embotar a la población. Por ley, es un Estado de derecho; de hecho, sería muy fácil demostrar que predomina en la población la condición de masa manipulable.

A este respecto surgen polémicas interminables; por ejemplo, la reclamación insistente de otras culturas (asiática, islámica) de que las definiciones occidentales no les serían aplicables en la misma proporción. Occidente continúa creyendo que los derechos humanos son universales, por más que su realización en las sociedades particulares no escape a las propiedades culturales propias. Una polémica que puede interesarnos es la relativa al papel del Estado frente a la ciudadanía y los derechos humanos. En la polarización entre socialismo real y neoliberalismo hay un choque de ideologías entre Estado máximo y mínimo, estatización y privatización. La caída del socialismo real dio fuerte aliento al neoliberalismo y proliferó, por ende, la posición restrictiva de la presencia del Estado.

Desde nuestro punto de vista, adoptamos la posición de que el *Estado es la instancia delegada de servicio público*, cuya principal razón de ser es la igualdad de oportunidades y la promoción del desarrollo humano. Al ser una criatura de la sociedad no es una entidad anterior ni superior a ella, aunque siempre necesaria, y debe subordinarse al interés colectivo. Lo lógico es que primero venga la sociedad organizada, después el Estado. De ahí el reconocimiento de que la calidad del Estado es proporcional a la calidad de la sociedad. El Estado no tiene autoridad ni recursos propios. Lo que tiene lo extrae de la sociedad y por eso la debe servir. Incluso aquellas funciones llamadas indelegables del Estado como la defensa, la diplomacia y la seguridad, son atribuciones, no prerrogativas previas.

No daremos mayor importancia a la polémica sobre el Estado máximo y mínimo, porque lo importante es que sea legítimo y democrático. Del socialismo real aprendemos que sin competitividad no hay sistema social que se sustente, porque el bienestar supone necesariamente una base instrumental económica. No basta distribuir la pobreza. Del neoliberalismo aprendemos que cuando el mercado tiene por sí solo la última palabra, la riqueza se multiplica a la misma velocidad que la pobreza. Prevalece en los dos el escamoteo ideológico. En el primero, no sirvió el encierro ideológico porque el bienestar no se inventa, decreta, ni fantasea, sino que debe ser sistemáticamente producido. En el segundo, la miseria de la mayoría desmiente a todas luces que la libertad de mercado sea de por sí

redistributiva del ingreso; la redistribución debe ser arduamente conquistada e impuesta al sistema productivo.

La capacidad de control democrático del Estado es lo que le confiere calidad. En este sentido, se trata de una cuestión de ciudadanía y derechos humanos. No puede haber un Estado mejor que la ciudadanía que lo sustenta. En este ámbito, la polémica entre estatización y privatización debe decidirse en el marco del servicio público que debe ser el Estado. El criterio será el interés común, no sólo la voracidad privada o el corporativismo estatal. Al contemplar la situación actual, se puede sostener que el Estado padece de ambos males: está privatizado, porque sirve sobre todo a la elite económica y política, cosa que se demostró sobradamente en la impugnación del Gobierno Collor y en la Comisión Parlamentaria de Indagación (CPI) sobre la corrupción en el presupuesto público; y está corporativizado porque está plagado de feudos privilegiados que desprecian al servicio público como tal. Lo irónico es que el ciudadano mantiene un aparato público caro, deficitario y en gran medida inútil. Sin embargo, los males del Estado no inducen a execrarlo, sino a la necesidad de calificarlo por la vía de la ciudadanía organizada y de su adecuado ordenamiento.

3. Política de ciudadanía y derechos humanos

Dentro de esta perspectiva, es evidente que el Estado no "hace" la ciudadanía, porque en verdad es resultado de ella. Podemos usar el concepto de "pobreza política" para designar la condición de masa manipulable de la población, siendo uno de los rasgos más marcados la expectativa de que la ciudadanía sea donación de los gobernantes. Pobre, irremediablemente pobre, es quien ni siquiera se da cuenta de ello y espera que otros le concedan su emancipación, mientras continúa siendo objeto de manipulación ajena. El núcleo de la pobreza es de consistencia política, porque la mera carencia no hace al pobre, sino que éste surge en la exclusión. Si el pobre no percibe que se lo excluye injustamente, no será capaz de elaborar su proyecto de desarrollo. Más que sentirse carente, debe reconocer que se lo hace y se lo mantiene carente (Demo, 1993b).

La miseria material es más que nada la manifestación externa de la precariedad de la ciudadanía, que permite mantener a la población como masa manipulable, recurriendo principalmente a la producción de ignorancia, la debilitación de las identidades culturales, los clientelismos y asistencialismos. El Programa de Lucha contra el Hambre, como era de esperar, tuvo esta clarividencia al basarse primero en la asistencia, y luego en la generación de empleo e ingreso, globalizando las dos etapas vinculándolas a la ciudadanía. Por cierto, la notable movilización que

ocasionó el Programa, por falta de base educativa consistente en la población, puede deshacerse fácilmente; basta, por ejemplo, que el próximo gobierno abandone u obstaculice la idea. Una sociedad mejor organizada posiblemente no lo permitiría e impondría la continuidad de programas considerados esenciales. Sin embargo, he ahí un agujero negro en nuestra historia. Junto a la drástica pobreza material representada por el hambre, existe una *pobreza política* que se manifiesta especialmente en la ignorancia popular. En la medida que ésta pueda mantenerse, la elite y la historia serán siempre las mismas.

Un Estado impune y clientelista como el nuestro tiene una fuerte tradición de obstaculizar la ciudadanía y los derechos humanos empleando los artificios clásicos: oferta educacional estigmatizante, es decir, lo pobre para el pobre; involucración de los movimientos populares en programas asistencialistas; tácticas clientelistas de gobernantes y figuras del poder legislativo; apropiación privada de la cosa pública, y así sucesivamente. A pesar de eso, es fundamental reconocer que el Estado debe estructurar políticas de ciudadanía y derechos humanos, no sólo para corresponder a acuerdos internacionales generalmente supervisados por los órganos de las Naciones Unidas, sino para realizar su propia definición como instancia delegada de servicio público. Frente a la ciudadanía y los derechos humanos su papel será siempre típicamente *supletorio*, de instrumentación democrática. Para que tal perspectiva quede plenamente clara, podemos afirmar que la primera contribución del Estado sería no convertirse en un estorbo, usando sobre todo las políticas sociales para desmovilizar y controlar los movimientos sociales. Luego, un Estado que sabe no estorbar podrá comparecer como compañero.

Sin embargo, a nuestro modo de ver, la política más importante será la procedente de la *sociedad organizada*, sobre todo manifestada por la competencia en el control democrático. En este sentido, la política social no puede ni debe ser sólo estatal. La independencia (no dicotomía) de la sociedad organizada frente al Estado es parte esencial del control democrático. Por eso, vamos a dividir esta propuesta en dos partes: en la primera, intentaremos tratar las políticas públicas de ciudadanía y derechos humanos; en la segunda, buscaremos caracterizar el ritmo de organización de la sociedad.

A continuación, se enumeran en orden de importancia decreciente las políticas públicas más relevantes para fomentar la ciudadanía y realizar los derechos humanos, siempre en sentido supletorio:

a) La *política de educación básica* encabeza la lista, razón por la cual prácticamente todos los pueblos la definen como universal en su núcleo principal (enseñanza primaria); si tiene calidad, combate la ignorancia popular y construye la competencia del sujeto histórico capaz de participar activamente como ciudadano y trabajador.

b) Las *políticas sociales básicas*, definidas como derechos constitucionales: salud, asistencia, cultura, recreación, trabajo, etc.; se trata de ver hasta qué punto existe el acceso y qué calidad se ofrece.

c) Las *políticas de comunicación social*, en la medida que transmiten la información crítica o acrítica, fortalecen o destruyen los patrimonios culturales y las características locales y regionales, facilitan o entran el acceso cultural.

d) Las *políticas de seguridad* representan qué hace el Estado para garantizar el derecho a la tranquilidad social (libre tránsito, patrimonio particular, respeto a los derechos).

e) Las *políticas de justicia y derechos humanos*, a su vez, orientan la actuación del Estado para garantizar los derechos humanos, generalmente a través de Consejos, en los cuales participa la sociedad, y de iniciativas concretas destinadas a las minorías o los segmentos más vulnerables (negros, indios, trabajadores sin tierra, mujeres, ancianos, discapacitados, etc.); también vendría al caso examinar incluso la política de defensa de los derechos del consumidor, destinada a impedir los abusos económicos.

f) Por último, cabría analizar las políticas destinadas a *prioridades estatuidas* de atención, en particular la "prioridad absoluta" constitucional, o sea, los niños y adolescentes.

En otra parte intentaremos estudiar la capacidad vigente y los problemas de *participación organizada de la sociedad*, destacando a la ciudadanía cotidiana por sobre las manifestaciones esporádicas, generalmente espasmódicas, de movimientos sociales pasajeros. Si bien los datos están muy fragmentados, se puede presentar una geografía de la ciudadanía a través de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), correspondientes a 1988 (Suplemento de la Encuesta Nacional de Hogares). Lamentablemente, la ciudadanía brasileña es pequeña, mucho más pequeña de lo que uno se imagina. Los datos revelan que nuestra sociedad aún es una típica masa manipulable en manos de la elite.

Empero, para mostrar posibles caminos, haremos un breve análisis del Programa de Lucha contra el Hambre, tomándolo como indicativo de la movilización popular obtenida. Ha sido uno de los fenómenos más significativos de participación así como de trabajo conjunto Estado/sociedad. Por lo menos demuestra que es posible movilizar a la población, a pesar de la precaria ciudadanía general.

II. CIUDADANÍA, DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Política educacional

Desde el punto de vista de las políticas públicas, parece claro que la más próxima a la ciudadanía y los derechos humanos es la educacional, que además corresponde a la expectativa de la planificación estratégica, sobre todo de los órganos de las Naciones Unidas, de que la educación y el conocimiento serían el factor primordial del desarrollo humano sostenible. La razón fundamental está en el reconocimiento de que la *educación de calidad es una condición crucial de la ciudadanía*, por ser el instrumento esencial formador de la competencia humana. Puede motivar la conciencia crítica, capacitando al ser humano para comprender y combatir la pobreza política y superarse como masa manipulable. Puede fomentar la habilidad cognitiva, llevando a leer de modo crítico y constructivo la realidad y, a partir de allí, forjar un proyecto alternativo propio. Hablando de los objetivos de la educación, también puede promover al sujeto histórico dotado de derechos y deberes, figura central del desarrollo humano sostenible. Si el desarrollo es cuestión de oportunidad, la primera condición para gestionarlo es la actuación de un sujeto competente que al descubrir su oportunidad consigue aprovecharla.

Por estar tan próxima a los derechos, la educación generalmente se define como uno de los derechos humanos esenciales, cuya expresión más concreta está en la obligatoriedad de la enseñanza primaria, considerada en nuestra Constitución un derecho y un deber. Por esa razón, la asignación presupuestaria se elevó a 18% y en los primeros 10 años se reservó por lo menos 50% de esos recursos para superar el analfabetismo y universalizar la enseñanza primaria. Es la política pública más universal que se conoce en la edad prevista entre los siete y los catorce años, y cabe incluso el derecho de recibir tal enseñanza a cualquier edad para quien perdió la oportunidad en la edad reglamentaria. La tendencia de los países es ampliar la universalización a toda la enseñanza básica, desde la educación parvularia, pasando por la enseñanza primaria e incluyendo la secundaria,

de tal suerte que nadie llegue al mercado de trabajo antes de pasar por la profesionalización propiamente dicha. Se asigna importancia excepcional a la enseñanza parvularia como factor de igualación de oportunidades para niños pobres, siempre que la oferta sea integral e integrada. De la enseñanza primaria se espera la fundamentación propedéutica común para saber pensar y aprender a aprender. A la enseñanza secundaria corresponde la expectativa de preparación profesional mínima.

Al mismo tiempo, la implementación de la educación obligatoria constituye siempre un indicador seguro de las condiciones de ciudadanía y derechos humanos de los países. En el caso de Brasil, el atraso escandaloso refleja claramente una situación de graves injusticias sociales, tanto más difícil de aceptar habida cuenta de su posición económica relativamente importante en el escenario mundial. La rigidez histórica en cuanto al acceso a iguales oportunidades se manifiesta en una de las mayores concentraciones del ingreso del mundo, representativa de un sistema productivo arcaico distanciado de los desafíos de la competitividad.

El denominado capitalismo perverso funciona por procesos acumulativos basados en la plusvalía absoluta que supone un trabajador pobre (salario mínimo denigrante) e ignorante (no calificado). La educación todavía se considera un gasto en lugar de una inversión en la calificación de los recursos humanos, lo que quedó demostrado una vez más en la aprobación del Fondo Social de Emergencia en 1994 que suprimió fondos asignados. Nuevamente se confundió la malversación de recursos –que existe, por ejemplo, en el financiamiento de las universidades públicas y en ciertos programas megalómanos y precipitados, como los centros de atención integral del niño (CAIC)³– con el necesario aporte presupuestario al factor considerado central para el desarrollo humano. Sin entrar en la conveniencia o no de comprometer recursos, el hecho es que los destinados actualmente a la educación no son satisfactorios, si quisiéramos no sólo ponernos al día sino que nuestros recursos humanos fueran competitivos. Por ejemplo, la profesión de educador básico continúa signada por la selección negativa, una pésima preparación profesional y una remuneración humillante. Sin plegarse al corporativismo según el cual todo mejora con mejores salarios, es imposible aceptar que el educador básico gane menos que una secretaria o un cajero, conforme a estudios de Ângela Barreto (Barreto, 1991a y 1991b).

El Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano de 1994 señala una posición muy deprimida del país en el mundo, que lo sitúa en el 63º lugar. A tal resultado negativo contribuyeron especialmente los indicadores de educación: en 1992 la tasa de alfabetismo en la población de 15 años y más

³ Además de la oferta integrada, está el programa vinculado a construcciones de alto costo y difícil mantenimiento iniciado durante el Gobierno Collor.

era de sólo 82% y el promedio de años de escolarización de 4.0, el que no equivalía siquiera al antiguo ciclo primario, sin mencionar que en América Latina sólo Haití consignaba una tasa inferior. En el Cono Sur este promedio ascendía a 8 o casi 8 años, lo que dejaba a Brasil en situación de extrema desventaja en lo que concierne a la calidad de sus recursos humanos.

Al mismo tiempo, algunos datos correspondientes al analfabetismo de personas de 10 años y más sugieren una reducción muy lenta a lo largo de los años (1981 a 1990) (véase el cuadro 3), lo que denota no sólo la falta de políticas para combatirlo, sino también el bajísimo aprovechamiento de la enseñanza primaria. El analfabetismo se redujo de 23.3% en 1981 a 17.8% en 1990; ni siquiera en la zona urbana habríamos alcanzado la cifra aceptable de 10.0% (era 12.1% en 1990), sin mencionar que más de un tercio de la población rural era analfabeta.

Cuadro 3
BRASIL: ANALFABETISMO Y AÑOS DE ESTUDIO
(10 AÑOS Y MÁS), 1981-1990
(En porcentajes)

	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
A. Analfabetismo por ubicación del hogar									
Total	23.3	21.5	20.8	20.2	19.5	19.3	18.5	18.2	17.8
Urbano	15.4	14.6	14.2	13.7	13.1	13.1	12.6	12.7	12.1
Rural	40.9	40.6	39.3	38.7	37.9	37.2	36.1	35.3	34.9
B. Años de estudio									
S/I	23.1	22.0	21.5	20.8	20.0	19.7	19.0	18.7	18.1
1 - 3	26.5	25.5	25.2	24.5	24.3	23.8	23.7	23.0	22.9
4 - 7	32.0	32.5	32.5	33.0	33.2	33.3	33.3	33.9	33.9
8 +	18.3	19.8	20.6	21.5	22.3	23.0	23.8	24.3	25.0

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta Nacional de Hogares.
Nota: S/I = sin instrucción y con menos de un año de estudio; 8+ = 8 años de estudio y más.

En cuanto a los años de estudio (véase el cuadro 3), entre 1981 y 1990 las personas sin instrucción o con menos de 1 año disminuyeron de 23.1% a 18.1%; las con 1 a 3 años de 26.5% a 22.9%; pero las con 4 a 7 años aumentaron de 32.0% a 33.9%.

Examinando este mismo tema por regiones en 1990 (véase el cuadro 4), surge la inmensa desventaja del Nordeste donde más de la mitad de la población rural de 10 años y más era analfabeta frente a la gran ventaja del Sur con apenas 15.0%, tasa bastante inferior al 22.2% del Sudeste. Esta misma situación se daba con respecto a que tenían 4 a 7 años de estudio, con 41.8% en el Sur, con apenas 23.1% en el Nordeste y 37.7% en el Sudeste.

Cuadro 4
**BRASIL: ANALFABETISMO Y AÑOS DE ESTUDIO DE LAS PERSONAS
 DE 10 AÑOS Y MÁS, POR GRANDES REGIONES, 1990**
 (En porcentajes)

	Todo el país	Norte	Nordeste	Sudeste	Sur	Centro-Oeste
A. Analfabetismo por ubicación del hogar						
Total	17.8	...	35.8	10.2	10.4	15.6
Urbano	12.1	11.3	24.4	8.3	8.2	11.4
Rural	34.9	...	52.0	22.2	15.0	27.7
B. Años de estudio						
S/I	18.1	12.6	34.5	11.3	11.1	16.6
1 - 3	22.9	24.9	26.5	21.0	21.9	23.2
4 - 7	33.9	33.5	23.1	37.7	41.8	34.2
8 +	25.0	29.0	15.8	30.0	25.2	25.9

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta Nacional de Hogares.
 Nota: S/I = sin instrucción y con menos de un año de estudio; 8+ = 8 años de estudio y más.

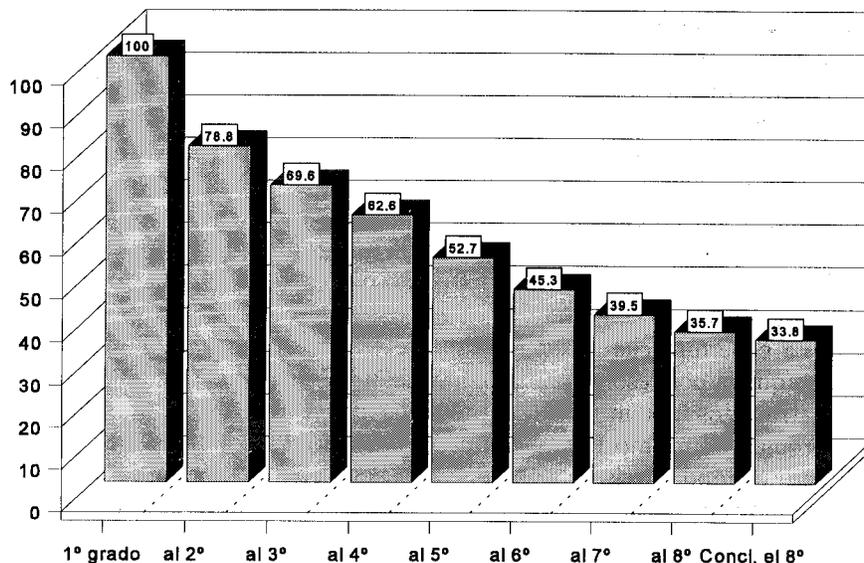
A título comparativo entre estados cabe señalar que en 1990 Alagoas tenía 40.0% de personas de 10 años y más sin instrucción o con menos de un año de estudio, y 21.2% con 4 a 7 años de estudio, mientras que en Santa Catarina las cifras eran de 8.6% y 43.8%, respectivamente. En términos de regiones metropolitanas, y dados los mismos parámetros, en Fortaleza las cifras eran de 18.5% y 30.3%, mientras que en Porto Alegre eran de 6.3% y 40.5%, respectivamente.

Sin embargo, el problema más grave está en la bajísima productividad de la enseñanza primaria: casi todos los niños en edad escolar llegan a matricularse en la escuela (más de 90%), pero sólo alrededor de un tercio alcanza a terminar el último grado, lo que contradice frontalmente el derecho y el deber de la universalización.⁴

A continuación, figuran algunos datos que avalan lo dicho: por cada egresado hay 21.17 matrículas, y en promedio se necesitan 2.65 matrículas anuales para obtener un egresado; sólo 37.39% de las matrículas anuales son productivas o sea, producen egresados sin repetir (en ocho años); el tiempo medio de permanencia de los egresados en el sistema es 11.68 años, casi cuatro años más que el tiempo legalmente previsto de ocho años; para el total del alumnado el promedio de grados concluidos es de apenas 4.84, o sea, levemente superior al antiguo ciclo primario; el porcentaje de matrículas otorgadas en exceso es para el total del alumnado de 62.21%, y para los egresados de 17.37%.

⁴ Los datos relativos a la productividad de la enseñanza primaria fueron proporcionados por el Ministerio de Educación (1989) y todavía tienen carácter provisorio.

Gráfico 1
BRASIL: PROGRESIÓN DEL PRIMERO AL OCTAVO GRADO



Fuente: Datos provisionales del Ministerio de Educación, Brasil.

Es difícil no reconocer la extrema gravedad de tales datos, en particular la distancia entre los textos legales y la realidad, lo que constituye posiblemente una de las injusticias sociales más violentas, porque en la práctica se reprime uno de los instrumentos más poderosos de igualación de oportunidades, sin mencionar la formación de la competencia de la población. Más de 20% de los niños son expulsados al pasar del primero al segundo grado, y la masacre institucional continúa hasta el fin cuando sólo cerca de un tercio consigue completar el octavo grado. Además de la agresión extrema a los derechos básicos de la población, resalta el desperdicio astronómico que se produce en el sistema: si el flujo escolar se normalizara sobrarían recursos de todo tipo.

Así, el sistema de enseñanza primaria está visceralmente signado por el fracaso escolar de la gran mayoría de los alumnos. Parte de este fracaso obedece a razones externas, especialmente la pobreza material (problemas de supervivencia) y política (bajo nivel cultural de las familias), sobre las cuales la escuela tiene poca o ninguna incidencia. Sin embargo, otra parte proviene de las miserias del sistema; por un lado se destaca la precaria preparación de los profesores y, por el otro, los problemas crónicos de administración pública y equipamiento de las escuelas. Por ser la calidad una prerrogativa humana, crece la convicción de que la expulsión del alumno se debe sobre todo a las

crece la convicción de que la expulsión del alumno se debe sobre todo a las carencias del profesor, principal responsable de la abundancia de repitientes. Sin suponer culpa o fallas morales, porque el profesor es más que nada víctima del sistema, parece claro que hay dos deficiencias importantes que lo condenan: la mala preparación, que se atribuye especialmente a las escuelas normales, consideradas una de las instituciones de enseñanza media más deprimidas, y a las licenciaturas cortas, generalmente impartidas en entidades privadas nocturnas; y la desvalorización socioeconómica extrema en flagrante contradicción con la importancia estratégica que tiene la docencia para el desarrollo del país. Así, la indignidad de la escuela incluye la indignidad del profesor, lo que anula la posibilidad de calificar a los recursos humanos para la ciudadanía y la competitividad.

La cobertura cuantitativa no puede en absoluto servir de consuelo, porque queda por resolver el desafío cualitativo. Brasil es uno de los países más atrasados del mundo en términos de educación básica, lo que compromete al mismo tiempo las posibilidades de ciudadanía que podría interferir de modo decisivo en la concentración del ingreso y del poder, y las posibilidades de pasar de un sistema perverso de producción a otro que se compatibilice mejor con la dignidad del trabajador (plusvalía relativa). Es impresionante cómo practicamos, con respecto a la enseñanza primaria, todos los absurdos imaginables, denotando un tipo de sociedad extremadamente desigual marcada por los privilegios de pocos y la impunidad de las elites:

a) Mantenemos un sistema de pésima calidad y perdulario a la vez; el mayor problema no es siquiera la falta sino la malversación de recursos.

b) Tenemos numerosas leyes relativas a la obligatoriedad, especialmente en la Constitución y en el Estatuto del Niño y el Adolescente, pero permanecen letra muerta con la mayor tranquilidad.

c) Mientras pretendemos, a través de la educación, inducir cambios cualitativos en la población, preservamos arcaísmos taxativos en términos de la formación de docentes y de didácticas reproductivas, sobre todo en las obsoletas escuelas normales, las caducas licenciaturas cortas y las capacitaciones meramente adiestradoras.

d) Aún impera la politiquería en la gestión pública, lo que induce a vislumbrar una especie de complot por parte de la elite que prefiere la ignorancia para mantenerse impune.

e) Dada la indignidad profesional los profesores tienden al corporativismo, colaborando en la masacre de los alumnos a título de defensa de los derechos propios; además, se aprende muy poco porque las huelgas son casi "curriculares".

f) Para normalizar el flujo y su desperdicio implícito, será menester al comienzo aumentar mucho la inversión destinada a superar el imponente fracaso de los alumnos, sobre todo mejorando las condiciones profesionales

suprimiendo equipamientos superfluos, seleccionando con más esmero a los profesores y reduciendo su contingente y administrando en forma más eficiente y eficaz el sistema.

Muy grave es también la disparidad interna del país, que acusa un fuerte desequilibrio en las oportunidades de desarrollo. De acuerdo con el Censo de 1991 los analfabetos en el grupo etario de 10 a 14 años eran 3.3% en São Paulo y 35.8% en Ceará, cifras que aumentaban en la zona rural a 7.0% y 56.7%, respectivamente. Conforme al cuadro 5, los jefes de hogar sin instrucción o con menos de un año de estudio eran en Santa Catarina 10.5%, mientras en Ceará eran 47.1%, o sea, casi la mitad de ellos. En cambio, en el grupo de 4 a 7 años de estudio la ventaja era de 41.2% contra 17.4%, respectivamente.

Cuadro 5
BRASIL: HOGARES PARTICULARES PERMANENTES, AÑOS DE ESTUDIO DEL JEFE DE HOGAR - SANTA CATARINA Y CEARÁ, 1991
(En porcentajes)

Años de estudio	Santa Catarina	Ceará
Total	100.0	100.0
Sin instrucción y menos de 1 año	10.5	47.1
1 a 3	20.3	18.8
4 a 7	41.2	17.4
8 a 14	23.2	13.7
15 y más	4.8	3.0

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Censo demográfico, 1991*, Rio de Janeiro, 1991.

Así pues, no sólo tenemos el desafío absolutamente urgente de corregir el atraso, sino también de igualar las oportunidades internas. La propia concentración del acceso a la educación en el Centro-Sur indica que persiste una sociedad profundamente desigual. El lentísimo avance de la oferta educacional, a pesar de las leyes, revela que las elites que dominan el Estado y la economía aún prefieren la ignorancia de las masas a la ciudadanía.

El proceso evaluador de la educación básica encabezado por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (INEP) y el Ministerio de Educación (véase el cuadro 6) muestra también, amén de los bajísimos resultados del rendimiento escolar, las disparidades regionales. El estudio de los resultados del rendimiento escolar revela un perfil de desempeño cualitativo pobrísimo. Con resultados medios que oscilan entre 30% y 56% del mínimo considerado indispensable por cada Unidad de la Federación, surge una situación en que pocos son los alumnos (en ciertos casos menos de uno en 1 000) que consiguen dominar los contenidos necesarios de cada área del saber escolar (INEP, 1993).

Cuadro 6
**BRASIL: TASAS DE RENDIMIENTO POR GRADOS,
 EN REGIONES Y ALGUNOS ESTADOS**
 (En porcentajes)

	1º grado		3º grado		5º grado		7º grado	
	Portu- gués	Mate- mática	Portu- gues	Mate- mática	Portu- gués	Mate- mática	Portu- gués	Mate- mática
Todo el país	56.02	51.58	59.78	46.49	51.35	30.83	46.48	28.83
Norte	50.25	45.54	57.27	40.47	49.07	29.70	45.93	28.99
Nordeste	52.05	50.65	54.03	39.53	47.12	28.21	43.92	26.34
Alagoas	32.14	34.90	42.56	32.73	38.96	24.95	38.63	22.77
Sudeste	60.40	50.96	66.54	52.35	54.24	32.93	49.52	31.00
São Paulo	62.07	51.90	67.96	58.10	53.90	33.77	49.32	29.44
Sur	62.68	58.07	64.27	58.13	53.89	32.19	50.60	30.66
Santa Catarina	67.48	61.02	61.81	57.44	52.50	32.07	49.14	31.37
Centro-Oeste	63.08	57.92	62.27	48.58	54.20	31.88	40.24	26.96
Distrito Federal	74.75	64.49	71.19	52.01	54.67	31.80	50.17	30.15

Fuente: Ministerio de Educación/Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (INEP)/SAEB, 1990.

Observando sólo el desempeño en portugués y matemática, llama de inmediato la atención que el promedio sea a la vez bajo y decreciente conforme pasamos del primero al séptimo grado, en particular en lo que se refiere a matemática: a nivel nacional, en el primer grado el rendimiento fue de 51.58%, culminando en el séptimo con 28.83%. En este último grado, Alagoas consignó el peor desempeño con 22.77%, e incluso el Distrito Federal, siempre mejor ubicado, no superaba un miserable 30.15%. Las tasas del Centro-Oeste están excesivamente influidas por el peso del Distrito Federal pero, dejando de lado esta región, queda claro que el Sudeste y el Sur se desempeñan mejor, especialmente São Paulo y Santa Catarina. *En conjunto*, no obstante, el mal rendimiento de la educación básica es apabullante y apunta a toda suerte de lacras dentro y fuera del sistema. Fuera de él, figura como obstáculo la pobreza material y cultural, aunque sobre ella la escuela tiene poca incidencia. Dentro de él podemos señalar por lo menos dos factores comprometedores: la mala organización y gestión del sistema y la precaria preparación de los profesores. Como la calidad es una prerrogativa humana, el bajísimo rendimiento obedece principalmente a la mala preparación de los profesores que, además de estar muy mal pagados, no disponen de la necesaria competencia para enfrentar los problemas de aprendizaje típicos de una población cercada por la pobreza material y política.

Así pues, lo que más preocupa es la situación ostensiblemente insatisfactoria en todos los Estados, sobre todo en el caso de la matemática. Ni siquiera el Distrito Federal, que generalmente revela condiciones más favorables dado que recibe financiamiento de la Unión, consigna cifras adecuadas.

2. Acceso a las políticas sociales básicas

No analizamos las políticas sociales básicas en sí, sino sólo en lo relativo a la ciudadanía y los derechos humanos, sobre todo en términos de acceso. Dado el espeluznante número de indigentes en el país (véase el cuadro 7), la oferta adecuada de políticas sociales básicas constituye un componente relevante de la igualdad de oportunidades, sobre el supuesto de un Estado suficientemente democrático para asumir tal compromiso.

Cuadro 7
BRASIL: POBLACIÓN INDIGENTE, 1990^a

Región	Porcentajes nacional y estaduais		Población indigente y propiamente tal	
	Total	0-17 años	Total	0-17 años
Todo el país	21.9	24.5	100.0	100.0
Norte	13.9	14.6	2.2	2.3
Nordeste	40.9	42.7	54.5	58.5
Sudeste	12.4	13.7	25.2	22.8
Sur	18.1	19.1	12.9	11.3
Centro-Oeste	16.1	17.2	5.2	5.1

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta Nacional de Hogares, 1990.

^a Por población indigente se entienden las personas cuyo ingreso familiar corresponde, como máximo, al valor de adquisición de la canasta básica de alimentos que satisface, para la familia como un todo, los requisitos nutricionales recomendados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las Naciones Unidas.

En 1990, 21.9% de la población nacional era considerada indigente, cifra que en términos absolutos equivale a más o menos 32 millones de personas. En el Nordeste el porcentaje nacional casi se duplica en contraste con el Sudeste, que representa poco más de la mitad. Preocupa sobremanera que la indigencia se agrave cuando se considera sólo la población de 0 a 17 años de edad, tanto a nivel nacional (24.5%) como en los estados mencionados (42.7% y 13.7%, respectivamente). Si se considera la población indigente en sí, se advierte que más de la mitad se concentraba en el Nordeste (54.5%), cifra que aumentaba un poco más (58.5%) en el grupo de 0 a 17 años. El Sur aparecía con la menor presencia de dicho grupo,

con 11.3%. Así, se destacan tres características negativas: la presencia muy fuerte de la indigencia como tal, su evidente concentración en el Nordeste y la mayor incidencia en la población joven.

Siempre cabe al Estado obrar de alguna manera frente al desafío de desarrollar condiciones de vida adecuadas para la población en general. En el caso de la enseñanza primaria, definida como derecho y deber de todos, le compete universalizar respetando el acceso de la iniciativa privada. Con respecto a la salud, su función es principalmente preventiva y facilitadora frente a las poblaciones más pobres. Cuando no es proveedor de servicios ofrecidos por políticas sociales básicas, aparece como instancia normativa y supervisora, como es por ejemplo su actuación en el campo del trabajo: el Estado no tiene una función generadora de empleos y sólo puede emplear al personal necesario para prestar un buen servicio público, pero debe cuidar de la base legal e institucional del derecho laboral y cuestiones conexas.

En el cuadro 8 se sintetizan las notorias dificultades que subsisten para acceder a ciertas condiciones de vida, entre las que pueden destacarse:

a) La alta incidencia de analfabetos de 10 años y más: a nivel nacional 17.8%, en el Nordeste 35.8%, en el Sudeste y el Sur en torno a 10.0%, y en el Centro-Oeste 15.6%; los Estados con menos analfabetos eran el Distrito Federal, São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro y Santa Catarina, con cifras que oscilaban entre 8.0% y 9.3%.

b) El escandaloso porcentaje de niños de 7 a 14 años que no asistían a la escuela, sobre todo en el Nordeste con 22.8%; sólo el Distrito Federal –Unidad Federativa que se aparta de los patrones de la Federación– consignaba una cifra razonable de 5.6%; São Paulo y Rio de Janeiro estaban por debajo de 10%.

c) La multitud de niños de 10 a 14 años que trabajaban: 16.9% a nivel nacional, 21.8% en el Nordeste y 20.5% en el Sur; sólo el Distrito Federal y Rio de Janeiro consignaban cifras inferiores a 10%.

d) Los residentes de hogares sin alcantarillado adecuado llegaban casi a la mitad en todo el país (46.1%); y los porcentajes seguidos en orden decreciente eran en el Nordeste 73.8%, el Centro-Oeste 66.2%, el Sur 44.7%, y el Sudeste la tasa menor, 25.0%; algunos Estados, sobre todo en el Centro-Oeste y el Nordeste, registraban condiciones muy precarias; salvo el Distrito Federal (7.2%), ningún Estado registraba una condición aceptable, ni siquiera São Paulo (16.6%).

e) Los residentes de hogares sin suministro adecuado de agua eran 27.9% en todo el país, ascendían a 58.0% en el Nordeste y bajaban a 16.4% en el Sudeste y 11.4% en el Sur; São Paulo era un privilegiado con 4.7% comparado con Maranhão y Piauí que superaban el 70%.

f) El porcentaje de empleados sin libreta al día era impresionante: 41.2% en todo el país, 58.8% en el Nordeste, 33.9% en el Sudeste, 33.0% en el Sur y 52.3% en el Centro-Oeste; aparentemente en el Sur las

relaciones laborales inspiran más respeto, mientras que en el Nordeste las cifras pueden superar el 70%; incluso en el Distrito Federal se registraba 31.7%.

g) Impresionan particularmente los porcentajes de trabajadores que no aportan a la previsión social, lo que obedece en cierta medida a lo señalado en el párrafo anterior: 46.3% en todo el país y 67.3% en el Nordeste.

h) En todo el país eran 28.9% las personas con ingresos mensuales familiares per cápita de hasta medio salario mínimo, cifra que ascendía a 53.7% en el Nordeste; incluso São Paulo registraba 7.7% y el Distrito Federal 9.9%.

Cuadro 8
BRASIL: INDICADORES DE LAS CONDICIONES DE VIDA

Brasil - Grandes Regiones - Unidades de la Federación								
	A	B	C	D	E	F	G	H
Todo el país*	17.8	15.5	16.9	46.1	27.9	41.2	46.3	28.9
Norte*	11.3	11.6	10.7	49.0	31.9	47.6	50.3	22.5
Nordeste	35.8	22.8	21.8	73.8	58.0	58.8	67.3	53.7
Maranhão	39.0	28.8	27.7	84.0	77.8	73.3	80.2	58.4
Piauí	42.6	22.1	30.9	81.9	71.6	73.7	75.8	67.6
Ceará	37.8	22.0	19.6	60.9	64.6	62.7	71.5	61.1
Rio G. Norte	35.2	21.0	11.1	74.8	54.6	53.7	94.4	52.3
Paraíba	36.9	18.7	19.5	69.5	44.4	63.6	63.1	55.8
Pernambuco	31.9	19.6	19.3	74.9	45.5	51.5	61.6	43.8
Alagoas	42.1	29.1	21.1	91.5	52.3	56.1	64.6	52.5
Sergipe	36.7	19.8	19.2	81.1	52.4	57.6	60.5	44.2
Bahía	32.6	22.8	22.3	70.3	56.9	55.2	65.3	51.6
Sudeste	10.2	10.9	12.2	25.0	16.4	33.9	34.7	16.5
Minas Gerais	14.6	14.4	18.3	42.5	23.9	46.8	48.1	31.3
Esp. Santo	16.9	16.2	18.4	49.6	25.3	49.7	51.2	37.7
Rio Janeiro	9.0	9.6	7.2	20.7	10.6	33.9	33.8	16.5
São Paulo	8.2	9.1	10.4	16.6	4.7	27.6	28.1	7.7
Sur	10.4	13.1	20.5	44.7	11.4	33.0	42.5	21.8
Paraná	12.7	15.8	23.5	58.0	20.2	37.5	47.9	26.9
St. Catarina	9.3	12.1	19.2	33.1	11.2	30.3	39.3	18.9
Rio G. Sul	8.8	10.6	17.7	37.1	15.1	30.1	38.9	18.3
Centro-Oeste	15.6	14.4	17.8	66.2	30.1	52.3	53.8	23.3
Mato G. Sul	13.9	18.0	16.8	91.8	25.6	54.6	54.6	24.7
Mato Grosso	18.6	17.5	22.2	73.2	42.3	57.0	57.6	26.0
Goiás	18.2	15.2	21.1	76.8	35.9	59.3	60.9	26.9
Distrito Federal	8.0	5.6	5.2	7.2	8.0	31.7	33.0	9.9

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta Nacional de Hogares, 1990.

Nota: A = porcentaje de analfabetos de 10 años y más. B = porcentaje de niños de 7 a 14 años que no asisten a la escuela. C = porcentaje de niños de 10 a 14 años que trabajan. D = porcentaje de residentes en hogares sin alcantarillado adecuado. E = porcentaje de residentes en hogares sin suministro de agua adecuado. F = porcentaje de empleados sin libreta al día. G = porcentaje de trabajadores que no hacen aportes previsionales. H = porcentaje de personas con ingresos mensuales familiares per cápita de hasta medio salario mínimo.

* No incluye la población rural del Norte.

El cuadro 9 permite observar la misma problemática comparándola en el tiempo. Se advierte una sensible mejoría entre 1981 y 1990, aunque en modo alguno la situación parezca adecuada. Cabe destacar algunos aspectos:

Cuadro 9
BRASIL: ACCESO A SUMINISTRO DE AGUA, SISTEMA DE
SANEAMIENTO Y RECOLECCIÓN DE BASURA DE LOS
HOGARES PARTICULARES PERMANENTES, 1981-1990

Región	Año	Suministro de agua		Sistema de saneamiento - uso exclusivo		Recolección de basura
		Con agua corriente	Sin agua corriente	Red de alcantarillado	Pozo negro	
Todo el país	1981	70.0	9.6	38.0	16.1	65.8
	1990	82.7	7.9	50.9	17.5	80.5
Norte	1981	49.5	20.5	10.5	22.3	37.8
	1990	63.4	18.3	9.4	40.3	61.7
Nordeste	1981	48.2	15.7	8.2	18.8	47.1
	1990	63.6	16.8	22.7	18.6	65.6
Sudeste	1981	81.2	6.4	58.1	10.3	75.1
	1990	90.9	4.3	73.2	9.5	86.4
Sur	1981	70.7	9.4	17.6	36.2	65.9
	1990	87.8	5.5	25.3	44.3	84.8
Centro-Oeste	1981	50.0	13.3	17.8	7.4	56.2
	1990	73.8	10.3	36.5	6.0	77.7

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

a) El suministro de agua en hogares particulares permanentes llegaba a 82.7% a nivel nacional, pero sólo a 63.6% en el Nordeste; en el Norte, que contempla sólo la zona urbana, nada menos que 20.5% de los hogares no tenían agua corriente; estas cifras ya son bastante más aceptables en el Sudeste y Sur.

b) En cuanto al sistema de saneamiento, si sumamos la red de alcantarillado con el pozo negro admitiendo que ambos casos representan una situación aceptable, no llega a 80% de los hogares; en el Nordeste sólo 22.7% tenía red de alcantarillado, que sumada a los pozos negros, asciende a un escuálido 40%.

c) En cuanto a la recolección de basura, se atiende a 80.5% de los hogares, y en el Nordeste sólo al 65.6%.

Estos datos denotan que el acceso a condiciones mínimas de vida es aún un desafío importante, sobre todo en las regiones más pobres, lo que revela, entre otras cosas, un precario desempeño del Estado, la incapacidad de reacción de la población y la gran dificultad de acceso a mínimos niveles de bienestar, sobre todo de salud. Cabe recordar que el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD señala como segundo indicador la esperanza de vida, por ser capaz de caracterizar, más que la longevidad, las condiciones favorables de vida como acceso a la salud preventiva, previsión adecuada, vivienda saludable, alimentación conveniente y así sucesivamente. En la sinopsis del Informe de 1994, en que Brasil aparece en 63º lugar, figura otra vez la crítica acerba a la desigualdad social que dificulta sobremanera la distribución de las oportunidades de desarrollo para todos.

De las diferencias que existen en los países en desarrollo y entre ellos se pueden extraer las principales lecciones de este informe. Por ejemplo, Brasil, clasificado en el 63º lugar en la escala mundial, se coloca en el 20º entre los países en desarrollo (Barbados es el primero), pero esa escala encubre algunas de las mayores disparidades existentes en el mundo entre ricos y pobres y entre elevado y escaso desarrollo humano. Así, el 20% más próspero de la población brasileña gana 32 veces más que el 20% más pobre. Sólo Botswana registra una proporción más elevada. Si su índice de desarrollo humano se ajustara conforme la disparidad de ingresos, Brasil bajaría siete lugares en la escala. Las disparidades regionales entre el Nordeste y el Sur de Brasil son enormes, muy superiores a las que existen entre Chiapas y el promedio nacional de México.

Los indicadores socioeconómicos del Nordeste brasileño apuntan a la posibilidad de que estallen conflictos de grandes proporciones. En promedio, los nordestinos mueren 17 años antes, están 33% más retrasados en la alfabetización y ganan 40% menos que sus compatriotas del Sur. La región meridional estaría en el 42º lugar en la escala del índice de desarrollo humano y no en el 63º, mientras que el Nordeste estaría en el 111º lugar, o sea, 69 lugares más abajo (PNUD, 1994, s/p).

Al respecto podemos concluir:

a) El Estado brasileño está lejos de ser una instancia clara de igualdad de oportunidades, ya que está más bien marcado por la *oferta pobre para el pobre*.

b) El acceso de los pobres a las políticas sociales básicas es muy precario, sin mencionar que la oferta suele ser casi siempre estigmatizadora; la crisis de los hospitales públicos habla por sí misma, el mal funcionamiento de la previsión social, sobre todo su dependencia de un salario mínimo denigrante, además de las jubilaciones privilegiadas, representan una agresión crónica a la equidad democrática, las condiciones

habituales de una vivienda indigna señalan la humillación diaria a que son sometidas innumerables familias.

c) Aunque las políticas sociales básicas debiesen ser la garantía de acceso irrestricto, reflejan por un lado la mezcla perversa de pobreza material y política de la población y, por el otro, la apropiación privada de la cosa pública por las elites económica y política.

d) La reciente Comisión Parlamentaria de Indagación (CPI) del presupuesto expuso tanto la manipulación inicua del Estado como la falta de ciudadanía para renovar a los congresistas y controlar el gobierno; la absolución de los corruptos así como la impunidad de los corruptores son sólo el reverso de la medalla de la extrema concentración del ingreso.⁵

3. Política de cultura y comunicación

Tradicionalmente, la cuestión cultural está ligada a la ciudadanía y los derechos humanos, porque la cultura contiene significados esenciales para la construcción de un proyecto propio de desarrollo. En primer lugar, está en juego la *identidad cultural*, hecha al mismo tiempo de memoria histórica y patrimonios construidos en el espacio y el tiempo, y de capacidad de crear alternativas pertinentes que puedan transformar la compulsión modernizante en algo también propio, por lo menos hasta cierto punto. El mirar atrás no delimita el rumbo del desarrollo, pero representa la condición sustancial de caminar sobre suelo propio. Así como se dice que el conocimiento se genera a partir del conocimiento ya adquirido (supuesto

⁵ En lo que se refiere a salud, basta observar el boletín publicado en la revista ISTOÉ, de 31 de agosto de 1994, donde aparecen revelaciones como:

a) en Sapopemba, zona este de São Paulo, el puesto de salud que atiende a 400 mil personas no disponía de un médico clínico general;

b) el Sistema Único de Salud (SUS) paga a los hospitales hasta 250 veces menos que los mejores centros de salud, como figura en la siguiente tabla (en R\$):

Tipos de servicio hospitalario	SUS	Sirio y Libanés (São Paulo)
Consulta de emergencia	2.52	48.70
Tratamiento de quemadura	14.57	26.10
Yeso pequeño (muñeca)	12.71	32.60
Examen de orina	3.75	11.70
Mamografía	20.37	103.80
Tomografía computada	69.40	395.40
UTI (hasta el 3º día)	79.48	20 000.00

c) en 1987 se destinaban 80.03 dólares a la salud de cada habitante, mientras en 1993 este gasto ascendía sólo a 40.00 dólares; en los Estados Unidos esta cifra alcanza a 1 500 dólares por habitante.

hermenéutico), también se supone que el futuro sólo se impone si no tiene historia propia.

En segundo lugar, la cultura demuestra el *radio de acción construido en la historia* y, por ende, la capacidad de creación propia en los modos de tener y ser que representa la condición concreta de sujeto histórico competente. No hay como ser debidamente competente sin sustrato cultural, a fin de no correr el riesgo de transformarse en copia de los demás hasta la irrelevancia pura y simple. En esta creatividad se incluyen no sólo la expresión depurada de la cultura, sino también la forma popular de expresarse, hablar, trabajar, divertirse y esperar. Así, en el trayecto cultural no está solamente el patrimonio sino también la utopía posible de una sociedad con personalidad propia.

En tercer lugar, la cultura no se reduce a la resistencia consistente en la preservación de los rasgos característicos contra la relegación a la condición de simple masa manipulable en manos de otros, sino que forma parte de la designación *humana y sostenible* del desarrollo. Se destacan los componentes de la competencia en forjar un proyecto que no sea sólo moderno sino sobre todo común, hasta el punto de transformar la democracia en cultura, para que sea algo intrínseco de la sociedad y no un suceso pasajero, dado que *el progreso sin identidad es prostitución*.

Empero, la política cultural siempre es un asunto polémico, ante todo por la dificultad de definir el papel del Estado. Si se toma la cultura como expresión de la creatividad la presencia del Estado puede insinuar por lo menos el riesgo de cercenamiento, razón por la cual muchas veces esta dimensión está incorporada en la política educacional. En este caso, puede confundirse con política de comunicación o información, tomándola como complemento importante de la política educacional. En el contexto de un mundo intercomunicado, electrónicamente accesible, el acceso a la información es la condición relevante de la ciudadanía, incluso porque persiste la creencia de que el dominio de la información es el cuarto poder. Aun así, la competencia para comunicar puede ser la misma que para embotar, produciendo la desinformación y la alienación.

Así pues, se considera decisivo para la ciudadanía el ambiente cultural y comunicativo abierto, crítico, creativo, en el cual no sólo se activan patrimonios e identidades, sino se promueven también sujetos siempre actualizados con el conocimiento disponible y capaces de acompañar el proceso innovador. La correlación con la educación y el conocimiento se torna patente, haciendo la diferencia entre una población mantenida en la ignorancia, desinformada, manipulada por los medios de comunicación, y otra que, por ejemplo, aprecia la lectura de periódicos y demás materiales que pueden contribuir a la información crítica. Tradicionalmente, somos un país marcado por el bajo consumo cultural, principalmente en materia de lectura, comenzando por la escuela donde

también se lee muy poco. Una escuela reproductiva se contenta con la copia y la prueba y deja de lado la necesidad de saber pensar.

Conforme a los datos del cuadro 10, que intenta comparar algunos países de América Latina con ciertos indicadores educacionales y culturales, se evidencia un fuerte atraso de Brasil. En 1990 la circulación de periódicos en Cuba y México alcanzaba a más de 100 ejemplares por 1 000 habitantes, en tanto en Brasil permanecía en apenas 48. En cuanto a emisoras de radio y televisión la posición era comparativamente mediocre, lo que podría también sugerir fuertes índices de concentración en pocas manos: por ejemplo, Argentina tenía 650 emisoras de radio y 217 de televisión, y Brasil apenas 368 y 191, respectivamente.

Además, cabe observar la correlación visible entre los bajos índices culturales y educacionales: la tasa de matriculación en la población de 4 a 24 años en Brasil era de 53.3%, mientras que en Argentina subía a casi 73%, y en Chile, Cuba y México era superior a 60%. Brasil consignaba, junto con Bolivia, la menor tasa de escolarización en la educación parvularia (34%), mientras ésta superaba el 80% en Chile y Cuba. Lo mismo ocurría con la tasa de escolarización de la enseñanza secundaria: Brasil tenía junto con Bolivia la tasa menor, 37%, mientras Cuba alcanzaba casi 90% y Chile y Argentina superaban el 70%.

Cuadro 10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES CULTURALES
DE PAÍSES SELECCIONADOS, 1990

País	Tasa de analfabetismo	Emisoras (mil habitantes)		Circulación de periódicos (mil hab.)	Tasa de matriculación (4 a 24 años)	Tasa de escolarización		
		Radio	TV			Educación parvularia	Enseñanza primaria	Enseñanza secundaria
Argentina	4.5	659	217	...	72.9	54	110	74
Bolivia	22.4	527	77	50	53.7	34	91	37
Brasil	18.7	368	191	48	53.3	34	103	37
Chile	6.5	335	164	...	60.7	83	102	74
Cuba	5.7	334	193	107	60.7	86	105	88
México	12.6	241	120	127	61.1	62	118	53

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Los datos culturales se refieren a 1987-1990.

El cuadro 11 presenta una comparación con todos los países latinoamericanos en 1990, donde resulta aún más evidente el atraso del país respecto del Cono Sur, sobre todo en términos de circulación de periódicos. En particular, Chile presenta un promedio de casi 500 periódicos por mil habitantes, contra apenas 54 en Brasil. Los promedios también eran muy altos en Uruguay (233), Costa Rica (102), Argentina (124) y México (127). En cuanto a aparatos de televisión, el país ocupa una posición un poco más confortable, con 213 por mil habitantes, una de las mejores del cuadro, aunque superada por Uruguay (233) y Argentina (222). Si bien la lectura de periódicos no es necesariamente el indicador más preciso, porque depende de qué periódico se lea, expresa, al menos indirectamente, en qué medida la población es dada a la lectura y a la búsqueda diaria de información.

Cuadro 11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ACCESO A PERIÓDICOS
Y APARATOS DE TELEVISIÓN

País	Circulación diaria de periódicos	Aparatos de televisión
Uruguay	233	233
Chile	455	205
Costa Rica	102	149
Argentina	124	222
Venezuela	142	167
México	127	139
Colombia	61	115
Suriname	95	130
Panamá	70	165
Brasil	54	213
Cuba	124	207
Ecuador	87	83
Paraguay	39	59
Perú	79	97
República Dominicana	32	84
Guyana	...	38
El Salvador	87	90
Nicaragua	65	62
Guatemala	21	52
Honduras	39	72
Bolivia	55	...
Haití	7	5

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano, 1993*, Madrid, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL), 1993.

Nota: Circulación diaria de periódicos por mil habitantes, 1988-1990. Aparatos de TV por mil habitantes, 1990.

Sin embargo, es preciso siempre tener en cuenta que el nivel de vida de la mayoría no permite gastos en cultura, ya que ésta permanece el privilegio de pocos. En muchos hogares brasileños pobres es difícil encontrar material de lectura, lo que, como ya vimos, perjudica también en gran medida el aprovechamiento escolar de los hijos. Por otra parte el desuso sistemático de la lectura puede influir también en la regresión al analfabetismo, agravando la dimensión comprometedor de la pobreza política. La falta de concienciación del perfeccionamiento espiritual, conjugada con la miseria material que no permite gastar en cultura, forma parte de las condiciones favorables para mantener la masa manipulable.

Una encuesta reciente realizada en Rio de Janeiro sobre el hábito de la lectura (véase el cuadro 12) confirma el distanciamiento notorio de la población estudiantil. El libro más leído fue la Biblia, que obtuvo 10%. Como este tipo de lectura no denota propiamente hábito, queda la impresión de que se lee muy poco.

Cuadro 12
BRASIL: HÁBITO DE LA LECTURA EN RIO DE JANEIRO, 1994

Hábito de la lectura	Población de 16 años y más (en porcentaje)
Es muy afecto	36
Es poco afecto	48
No es afecto	15
Libro más leído - Biblia	10
No frecuenta biblioteca	61

Fuente: Encuesta realizada en Rio de Janeiro a 1 200 estudiantes, Instituto Data-Brasil.

En este contexto, un tema esencial es la organización de los medios de comunicación, sobre todo de la televisión, en términos de contribuir a formar conciencia crítica, o promover el embotamiento y la homogeneización excesiva agrediendo a fondo a las culturas regionales y locales. La Constitución, en el capítulo sobre comunicación social (Arts. 220 a 224), establece no tanto una base para una política de comunicación social como un compromiso frente a las presiones ejercidas por las grandes empresas. Por un lado, dispone la libertad irrestricta de expresión, componente sustancial de la democracia y de las libertades individuales y sociales, aunque encomienda que tal libertad debe armonizarse con otras disposiciones del Art. 5º, en que se garantiza el derecho de respuesta proporcional al agravio, además de la indemnización por daño material, moral o a la imagen (inciso V); y se estipula que son inviolables la intimidad,

la vida privada, la honra y la imagen de las personas, y se garantiza el derecho a indemnización por el daño material o moral que dimane de su violación (inciso X).

Se prohíbe toda censura de naturaleza política, ideológica y artística (Art. 220, § 2º), y se remite a la ley federal la tarea posterior de regular las diversiones y espectáculos públicos. Cabe sólo informar sobre la naturaleza de éstos, los grupos de edades a los que no se recomiendan, así como los locales y horarios en que su presentación se considere inadecuada (id., § 3º, inciso I). En el siguiente inciso, dispone establecer los medios legales que garanticen a la persona y a la familia la posibilidad de defenderse de programas o programaciones de radio y televisión. Añade que no puede haber monopolio de las comunicaciones (id., § 5º) y que la publicación de un medio de comunicación impreso no depende de la licencia de la autoridad (id., § 6º).

El Art. 221 establece directrices educativas, artísticas, culturales e informativas para la programación, la promoción de la cultura nacional y regional, así como el estímulo a la producción independiente; ordena respetar la regionalización de la producción y los valores éticos y sociales de la persona y la familia. En el Art. 222 se reserva la propiedad a brasileños nacidos o naturalizados con más de 10 años de antigüedad. En el Art. 223 se establece la manera de otorgar y renovar la concesión, el permiso y la autorización del Poder Ejecutivo, seguida de la apreciación del Legislativo. Se dificulta sensiblemente la posibilidad de no renovar la concesión. Finalmente, en el Art. 224 se instituye el Consejo de Comunicación Social como órgano auxiliar del Congreso.

El repudio a la censura, practicada abusivamente en tiempos de la dictadura militar, es más que comprensible y sólo puede ser encomiada en nombre de la ciudadanía y los derechos humanos. Sin embargo, los problemas que quedaron por el camino son mayores que las soluciones propuestas, a saber:

a) Frente al poder de las empresas, sobre todo de la Globo, no fue posible reglamentar la Constitución, en particular respecto al derecho de defensa de las personas y la familia.

b) La Unión sólo dispone de instrumentos muy poco eficientes restringidos a la llamada "clasificación indicativa" de los espectáculos y al funcionamiento del Consejo Nacional de la Libertad de Expresión (CODELIBER), que forma parte de la estructura del Ministerio de Justicia hasta hoy, pero permanece "congelado"; en el curso de 1993 se hicieron tratativas con los interesados: la Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión (ABERT), la Asociación Brasileña de Prensa (ABI) y entidades interesadas como iglesias, sindicatos de artistas, profesores y otros, pero el resultado, manejado ostensiblemente por la ABERT, fue la "autorregulación" a través de un código de ética.

c) No prosperó la idea original de estatuir un Consejo de Comunicación Social con fuerte participación de la sociedad interesada, para regular el otorgamiento y la renovación de las concesiones, y fue sustituida por un Consejo interno del Congreso Nacional inoperante; así se privó a la sociedad de la posibilidad de ejercer cualquier forma de control sobre la comunicación social.

d) Las finalidades educativas, artísticas, culturales e informativas así como la regionalización de la programación no son respetadas en absoluto, ya que el sistema sigue sólo criterios comerciales con características de cierto monopolio de la Globo; el sindicato de artistas reclama sobre todo contra la homogeneización excesiva de este tipo de programación, por ejemplo, la imposición del lenguaje de Ipanema a todo el país.

e) La libertad de expresión como valor absoluto acaba revirtiéndose en coacción de la misma libertad, lo que ha dado motivo para considerar a la prensa como un poder paralelo, ya que puede decir lo que quiera sin obligación de probarlo; al mismo tiempo, ha llevado al abuso de la violencia y del sexo en la televisión con fines comerciales, con efectos cuando menos dudosos sobre el proceso de formación de la juventud y la intimidad de la familia.

Es claro que el texto constitucional fue manipulado de tal forma que el derecho fomentó a las empresas y el deber obligó a los oyentes. La parte educativa e informativa en la televisión es de menor relevancia, porque obviamente se impone el criterio comercial. Esto permite hablar de efecto embotador, por lo menos en el sentido del entretenimiento burdo, sea con la transmisión de programas alienantes como muchas novelas o captando el interés de niños y jóvenes que pasan más horas frente al televisor que preocupados de estudiar. Como consecuencia, existen varias revistas que se especializan en "chismes" de la televisión, donde continúa la alienación y que posiblemente se leen más que los periódicos, por ejemplo. Parece ser un comercio muy lucrativo de la frivolidad basado en el bajísimo espíritu crítico de la población.

Los datos de 1987 revelan que la Red Globo cubría 99.99% de los municipios brasileños, mientras que el Sistema Brasileño de Televisión (SBT) cubría 75.13%, la Red Bandeirantes 68.82% y Manchete 61.21%. Se advierte claramente el predominio aplastante de una empresa, que se manifiesta aún más en la audiencia, generalmente muy concentrada en los programas de la Globo. Al mismo tiempo, los índices de audiencia de las televisiones educativas son ínfimos (Gusso, 1988). El mercado cultural encuentra sus consumidores más diversificados en apenas 15% de la población. La mayor parte de la población sólo tiene acceso a bienes culturales mediante la televisión y la radio. La expansión del mercado llamado "chabacano" se debe a ese amplio segmento de la población que a través de la radio y la televisión consagra determinadas soluciones comunicacionales

como la música "sertaneja",⁶ algunos programas humorísticos y con participación en vivo del público, etc. (Gusso, 1988, p. 216).

4. Política de seguridad pública

Últimamente la imagen del país está ligada insistentemente a la violencia. Algunas matanzas quedaron para la historia: la de la Candelaria contra niños y adolescentes, la de Carandiru contra presos, la de Vicário Geral contra la población en general. Principalmente en Rio y São Paulo, y sus regiones metropolitanas, la marca de la violencia ya forma parte del diario acontecer, desacreditando profundamente a policías y gobiernos. Como el noticiario de Rio es más nutrido, la televisión transmite la impresión de una plaza fuerte donde los bandidos, en su mayoría traficantes, desafían sistemáticamente a la policía y al gobierno. Hace poco, después del robo practicado en arsenales del ejército se observa también el mismo desafío a las Fuerzas Armadas, lo que demuestra la existencia de un Estado dentro del Estado. Esta realidad se tornó tan estridente que un programa de televisión –*Aquí, Agora*, del SBT– se mantiene con gran éxito en el aire explotando la violencia diaria en la periferia de São Paulo.

En términos de política de seguridad, la Constitución asigna esta tarea a los Estados, a través de las policías militares y civiles. En particular, la actuación de la policía militar ha sido blanco de reiteradas críticas, ya porque aparece fácilmente como "poder paralelo" o porque constantemente está envuelta en el mundo del crimen. En general, sus integrantes proceden de los segmentos más pobres de la población, tienen una preparación dudosa, tanto en términos de capacidad técnica como de conocimiento de los derechos humanos, y reciben salarios muy bajos. El soborno y la corrupción se transforman en prácticas fáciles, e incluso se debe tener en cuenta el ambiente de peligro diario a que están expuestos.⁷

Por eso vuelve siempre la aspiración de la sociedad y los parlamentarios de someter los delitos comunes de los militares a la justicia común, no a la justicia militar, pues en ésta sería frecuente la autoprotección corporativa (el más conocido es el Proyecto Hélio Bicudo). En realidad, no tenemos una política nacional de seguridad pública; ésta está relegada a torpes iniciativas de los Estados, donde es habitual que el gobernador no comande a los policías. En el Ministerio de Justicia existe sólo un Departamento de Asuntos de Seguridad Pública, que forma parte de la Secretaría de la Policía Federal, auxiliado en la tarea por un Consejo que se

⁶ Del "sertão", región agreste y apartada en el interior de Brasil.

⁷ El Procurador Biscaia, de Rio de Janeiro, en un seminario sobre el tema realizado en Belém, habría afirmado que si tuviese 500 policías honestos acabaría con el crimen en Rio de Janeiro. Véase el boletín aparecido en el periódico local "O Liberal" el 2 de septiembre de 1994.

reduce a los propios comandantes de las policías estatales, sin control adecuado por parte de la sociedad interesada. En el transcurso de 1993, el Ministerio de Justicia, a raíz de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, celebrada en Viena en junio, se propuso montar con la colaboración de las entidades civiles de derechos humanos y parlamentarios interesados una política de seguridad pública, que mereció el nombre de Paquete de Violencia, aunque fuese un Programa Nacional de Ciudadanía y Lucha contra la Violencia. Fueron meses de trabajo conjunto, se organizaron dos Jornadas contra la Violencia, con participación de autoridades de la Unión y de los Estados, y entidades civiles, de las cuales resultó una serie de medidas que tenían por objeto:

a) Ordenar el gobierno federal según la óptica de los derechos humanos, a través de un foro ministerial que congregase a todos los Ministerios dentro de un enfoque básico integrado.

b) Instituir una Secretaría Federal de Seguridad Pública para formular junto con los Estados y coordinar nacionalmente una política de seguridad pública, incluido un catastro de delitos y la redefinición del Consejo Nacional de Seguridad Pública; la policía federal sería entonces un órgano autónomo intersectorial, como debe ser, y la estructura legal de su Secretaría pasaría a la nueva iniciativa.

c) Traspasar a la justicia común los delitos comunes de policías militares.

d) Agravar las penas de delitos contra niños y adolescentes perpetrados por adultos, principalmente para evitar que sean explotados en el tráfico y la prostitución.

e) Restringir el acceso a las armas y disminuir la presencia de la seguridad privada.

f) Instituir la remisión de la pena mediante la educación, además del trabajo.

g) Instituir becas para las familias a fin de sacar a los niños de la calle y ponerlos a estudiar, ya que, sin resolver el problema de la supervivencia las políticas sociales básicas previstas en el Estatuto del Niño y el Adolescente son relativamente inoperantes.

h) Añadir a las fuentes de financiación del Fondo del Niño y el Adolescente el 1% de la recaudación de las loterías, para que exista un aporte estructural y pueda utilizarse en combinación con las becas.

i) Reexaminar radicalmente el Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana para darle efectividad en materia de intervenciones, facultades, viabilidad presupuestaria y sobre todo participación mayoritaria de la sociedad organizada.

j) Definir las violaciones a los derechos humanos, como la tortura, y las funciones del nuevo Consejo Nacional de los Derechos Humanos, a fin de perfeccionar la base legal de funcionamiento.

Éstas fueron las principales medidas que debido a presiones varias, sobre todo resistencias sordas y parca iniciativa del gobierno, llegaron sólo a anunciarse oficialmente, pero nunca se implementaron. Sólo uno que otro fragmento logró llegar al Congreso, contrariamente al compromiso original de entregar un "paquete" unitario, rotulado "de suma urgencia" al que el gobierno tiene derecho constitucional. El sentido de autodefensa de las corporaciones policiales está muy exacerbado, así como el de las policías civiles, en general privilegiadas en comparación con las militares. Aunque obviamente se trate de una necesidad ineludible de la sociedad, porque además la violencia tiende a agravarse en todo el mundo, cualquier crítica se considera un atentado a la propia existencia.

Como últimamente han aumentado los asaltos a carros blindados, se hizo evidente también el ya proverbial atraso tecnológico de las policías frente a los traficantes. Mientras éstos adquieren armamento sofisticado y usan a larga mano la electrónica y la informática, los policías aparecen obsoletos en todo sentido, lo que por cierto denota la necesidad urgente de reexaminar la forma de reclutamiento, preparación profesional, capacitación permanente, equipamiento y base tecnológica para que los policías puedan hacer frente al desafío, teniendo en consideración además el riesgo que corren. En este sentido, la crítica irrestricta a los policías militares es injusta, no sólo porque no puede generalizarse, sino sobre todo porque se desconoce su importancia esencial para la sociedad. Más que criticar, es preciso reformular la propuesta, teniendo presentes también los derechos de los policías. Sin duda puede decirse que la policía está más preparada para el delito que comete el "ladrón de gallinas", a quien puede fácilmente intimidar, que para el delito "de alta escuela", que implica inteligencia en la planificación y acción además de gran manejo de recursos financieros y bélicos (Lima, 1991).

En un breve esfuerzo de sistematización preliminar, podemos sugerir como "causas" de la criminalidad en el mundo de hoy, en particular en Brasil (Demo, 1994), las siguientes:

a) *La razón principal de la violencia sigue siendo la pobreza*, representada sobre todo por el ejército de niños y adolescentes que buscan en la calle una oportunidad de supervivencia; son los "ladrones de gallinas" que van a prisión y son maltratados por los agentes de seguridad y de la justicia; la estrechez del mercado de trabajo es la que produce esta criminalización agravada por la recesión económica.

b) *El lucro inmediato y fácil* también mueve a la violencia, y facilita el surgimiento de los delitos "de alta escuela" que implican el uso de la inteligencia y la tecnología como ocurre con el tráfico de drogas, los secuestros, los asaltos a bancos y carros blindados, las denominadas contravenciones, etc.; es el tipo de delito capaz de desafiar a policías y

gobiernos, poniéndolos contra la pared y actuando tanto por la vía de la intimidación eficaz como del soborno sistemático.

c) Preocupa también el surgimiento de *pandillas* de clase media, lo que correspondería al cultivo de la violencia entre los jóvenes, dentro de un contexto múltiple de causas conjugadas; a título demostrativo cabe mencionar la masacre de un joven en Brasilia a manos de colegas asesinado con golpes aprendidos en las llamadas artes marciales; los medios de comunicación tienen una influencia evidente, aunque aún no se sepa dimensionarla científicamente de modo adecuado, así como la ociosidad por falta de oportunidades de trabajo, sin mencionar los conflictos que se venen arrastrando debido a la crisis de la familia.

d) Se considera también causa de criminalidad la *impunidad* generalizada en la sociedad, empezando por la elite económica y política, pero también del Estado y sus aparatos represivos, lo que revela que en la práctica no tenemos un Estado de derecho; hablan por sí solos los sucesos ocurridos recientemente en el Congreso en que se condenaron a muy pocos corruptos y ningún corruptor, en una descarada demostración del margen de maniobra que tiene el "malandrín".

Por falta de datos sistemáticos, no es posible construir un panorama integrado de la violencia en el país, a no ser con fragmentos intermitentes. El área de la criminalidad se distingue, entre otras cosas, por la tendencia a esconder hechos y fabricar versiones, lo que dificulta mucho la evaluación realista de los fenómenos. Aun así, puede decirse que la imagen desgastada que tiene el país ante el mundo, aunque injusta frente a otros países semejantes o peores pero que no están a la orden del día, corresponde a la realidad. Los datos disponibles⁸ muestran que en 1993 habría 126 000 presos en el país, casi todos hombres (97%). De ellos, 48% cumplen la pena irregularmente en cárceles públicas, ya que deberían estar en penitenciarías.

En 297 establecimientos penales (penitenciarías y cárceles públicas) habría un total de 51 600 plazas, lo que da un promedio nacional de 2.5 presos por plaza, y un déficit de 74 500 plazas. Esta superpoblación crónica representa tal vez la principal causa del promedio de 2 rebeliones y 3 fugas por día. Hay 175 establecimientos en situación precaria y se necesitan otros 130 para acabar con la superpoblación. El costo medio de manutención del preso es de 3.5 salarios mínimos al mes.

Las órdenes de prisión expedidas y no cumplidas ascenderían a 345 000. Del promedio de 1 millón de delitos al año, 72% constan como

⁸ Departamento de Asuntos Penitenciarios de la Secretaría de los Derechos de la Ciudadanía y Justicia del Ministerio de Justicia.

procesos por robo o hurto y 28% por homicidio, lesión corporal, aborto, estupro, corrupción, tráfico y tenencia de drogas. *El 68% de los presos son personas con menos de 25 años de edad, dos tercios de los cuales son negros y mulatos; 89% carecen de actividad productiva o trabajo fijo; 76% son analfabetos o semianalfabetos; 95% son pobres; 98% no pueden contratar a un abogado; 85% reinciden.* En 1992 hubo 233 000 aprehensiones con una distribución de 18.6% en São Paulo, 15.1% en Bahía, 14.8% en Minas Gerais, 8.9% en Alagoas, 7% en Pará, 6.7% en Rio de Janeiro y 3.4% en Paraná. Llama la atención la ubicación de Alagoas, especialmente frente a Pará.

Tales datos resaltan palmariamente la prevalencia de la pobreza como fuente de la violencia, por un lado, y la inutilidad del encarcelamiento, por otro. Dada la superpoblación actual, es necesario construir nuevas penitenciarías. Sin embargo, ante la tasa de reincidencia, hoy muy agravada por el contagio creciente del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) (ya más de un tercio), sin hablar de las masacres ocurridas últimamente (Carandiru sobre todo), se trata de un sistema que funciona al revés en la más absoluta contradicción. En la penitenciaría, la sociedad acaba sustentando la exasperación de la violencia contra sí misma (Oliveira, 1993; Melossi y Pavarani, 1980; Pinheiro, 1982; Benevides, 1982 y 1983).

El Congreso aprobó el proyecto de ley que destina 3% de lo recaudado por la lotería y otras fuentes menores a la problemática penitenciaria (más de 20 millones de dólares al año), lo que permitiría a la Unión supervisar una política penitenciaria, aunque de esta manera no sea viable superar el déficit en el corto plazo, ya que una penitenciaría para 500 presos cuesta entre 10 y 15 millones de dólares. Pese a este gran avance, la situación actual de las penitenciarías y los presos refleja con duro realismo la violencia con que se responde a la violencia, en un cuadro de insólitas injusticias. Hay dos injusticias muy destacables: se encarcela sobre todo a personas humildes y, una vez presas, están condenadas a no rehabilitarse nunca. Impera la ociosidad junto a los malos tratos, con frecuente connivencia de la administración carcelaria. Desde el punto de vista del Estado, son dos las mayores incongruencias: la falencia del Ejecutivo (Unión y Estados) que no es capaz de encarar el problema de manera digna, salvo la reciente creación del Fondo, y la falencia de la justicia que no funciona o funciona con venalidad. En especial en el eje Rio/São Paulo la recuperación de los presos es casi un suceso esporádico, lo que demuestra la contradicción de los gastos implicados. No obstante, en el Sur la recuperación es bastante más significativa, ya que en Rio Grande do Sul llega a alrededor de 40%, lo que indica también que es posible pensar e implementar efectivamente una política penitenciaria.

Si nos concentramos en la violencia imperante en el Estado de Rio de Janeiro,⁹ vemos que de 1985 a 1992 hubo un recrudecimiento sistemático hasta 1990:

a) Así, el índice de homicidios en el Estado, de 38.23 por 100 000 habitantes en 1985, pasó a 63.03 en 1990, y se mantuvo en 55.21 en 1992; en la ciudad de Rio de Janeiro esta evolución fue sistemática, de 33.35 en 1985 hasta 60.75 en 1992; en la *Baixada Fluminense*¹⁰ se observaba, desde luego, un índice inicial casi del doble (63.22 en 1985), que subía a 96.04 en 1989 y se mantenía en 74.67 en 1992.

b) En el plano internacional, el índice de homicidios de esta ciudad sólo es superado por Washington en los Estados Unidos, y en otros países, sobre todo europeos, estos índices son mucho más bajos, pues oscilan entre 2.26 en Inglaterra y Gales, y 6.40 en Italia.

c) En cuanto a los delitos contra la persona y el patrimonio en el Estado de Rio de Janeiro, los índices respectivos eran de 351.66 y 990.51 en 1985, alcanzaron a 377.12 y 1 071.50 en 1989 y se mantuvieron en 358.48 y 1 061.45 en 1992.

Pasando al Distrito Federal, el informe de la Secretaría de Seguridad Pública (1983-1992) menciona que:

a) Entre 1983 y 1987 la criminalidad presentó un marcado crecimiento, con una variación media anual de 15.4%, partiendo con 18.1 casos por 1 000 personas hasta casi duplicarse a 32.1 casos. En cambio, en 1988 y 1989 el flagelo disminuyó con variaciones medias negativas de -8% y -4.7%, respectivamente. Tras esa caída, las cifras de criminalidad recrudecieron en 1990, presentando un crecimiento medio anual de 5.3% hasta 1992 (p. 2).

b) Hubo un agravamiento sistemático del promedio de casos diarios entre 1983 y 1992: partiendo con 63.5 y culminando con 148.4, o sea, más del doble; en años más recientes (1991 y 1992) la criminalidad aumentó 12.9% en términos absolutos; el robo de vehículos encabeza la lista con 25.7%; al mismo tiempo, puede observarse que tal aumento incide más en los delitos de robo y hurto, lo que llevaría a secundar las hipótesis sobre las causas: crisis económica, desempleo, incremento poblacional periférico (p. 12);

c) El promedio diario de homicidios en el Distrito Federal fue de 0.43 en 1983 y llegó a 0.92 en 1990, 0.97 en 1991 y 0.83 en 1993; y siempre más de 50% de ellos en 1991 y 1992 ocurrieron en Ceilândia, Samambaia y Gama, con un notable primer lugar de la primera (superior a 30%); en 1992 30% de las víctimas y de los agresores tenían entre 18 y 23 años de edad.

⁹ Datos presentados en el Seminario Medios de Comunicación y Violencia, realizado en el Hotel Gloria, Rio de Janeiro, en junio de 1993. Investigación del ISER. Secretaría Estatal de Seguridad Pública.

¹⁰ Barrio periférico de Rio de Janeiro.

Del mismo modo, otros datos parciales señalan un cuadro cada vez más grave de criminalidad y violencia en lo que atañe al tránsito, el tráfico de drogas, los delitos contra la mujer, etc.:

a) En el Distrito Federal (Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública, 1993), si se compara el primer trimestre de 1992 con el de 1993 se advierte que los accidentes con víctimas fatales aumentaron en 73.5% (de 27 casos a 50), aunque otros rubros han disminuido, inclusive en cuanto al total (-9.8%).

b) Refiriéndose al país en general, un informe del Departamento Nacional de Tránsito (s/f) entrega el siguiente cuadro sinóptico:

Número diario	1989	1990
Muertos	75	62
Heridos	1 075	825
Peatones muertos	30	25
Peatones atropellados	234	217
Vehículos involucrados	1 100	897

En el año 1990:

- murieron 22 481 personas;
- hubo 1 víctima cada 1.6 minutos;
- 1 vehículo siniestrado cada 1.6 minutos;
- 1 persona muerta cada 23 minutos;
- 1 peatón muerto cada 57 minutos;
- 62 personas muertas por día;
- por cada persona muerta, 13 resultaron heridas;
- 1 peatón herido cada 6.8 minutos;
- 1 motocicleta involucrada en accidentes cada 10 minutos;
- 1 automóvil siniestrado cada 2.7 minutos.

c) En cuanto al tráfico de drogas, el informe de la Policía Federal¹¹ constata, al comparar el primero y el segundo trimestres de 1993, que de abril a junio se incautaron casi 3 toneladas de cocaína, lo que representa un aumento de 543.8% con respecto al primero; y 2 toneladas de marihuana, es decir, 47.5% menos que el primero, y agrega que entre 1990 y 1992 fueron procesados un promedio de 2 000 traficantes al año.

d) En cuanto a los delitos contra la mujer, según los datos de la policía civil de Rio de Janeiro para 1992,¹² 60% serían de lesión corporal

¹¹ Ministerio de Justicia, Policía Federal, División de Represión de Estupefacientes.

¹² Gobierno del Estado de Rio de Janeiro, Secretaría de la Policía Civil, Dependencia de Atención a la Mujer.

y 30% de amenaza, con una cifra aproximada de 65 casos por 100 000 mujeres.

e) En el Distrito Federal, según el informe de la Dependencia Especial de Atención a la Mujer,¹³ se estaría registrando un sensible recrudecimiento de los delitos contra la mujer. Cabe destacar que entre 1992 y 1993 el número de violadores encarcelados aumentó de menos de 10 a más de 50; en 1992, 57.6% de los delitos eran cometidos contra adultos, y en 1993 llegaron a 60% los delitos contra niños y adolescentes de 2 a 17 años de edad; también en la zona del Plan Piloto¹⁴ estaría creciendo mucho el número de víctimas.

El reciente aumento de la criminalidad en el país es de dominio público. Sólo para destacar un ejemplo, en el Estado de Amazonas la incidencia total de delitos aumentó en 53% de 1991 a 1993; sin embargo, los delitos contra la persona aumentaron 107% en el mismo período (véase el cuadro 13).

Cuadro 13
BRASIL: INCIDENCIA DE DELITOS EN EL AMAZONAS, 1991-1993

Discriminación	1991		1992		1993	
Contra la persona	4 926	(100)	6 438	(131)	10 196	(207)
Contra el patrimonio	6 4477		8907		756	
Otros	4 657		5 641		6 560	
Total	16 030	(100)	19 969	(125)	24 512	(153)

Fuente: Secretaría de Justicia, Seguridad Pública y Ciudadanía del Estado de Amazonas.

En 1993, en Rio de Janeiro, que es el centro de atención de la prensa nacional e internacional en cuanto a la violencia, entre los delitos contra menores de 18 años, 36.9% fueron homicidios dolosos y 22.3% homicidios culposos, y llegaron a casi 60% del total. Sin duda es alarmante que los homicidios dolosos crecieran 83% entre 1991 y 1993.

¹³ Datos recogidos en la conferencia dictada por Deborah S. Menezes, Jefa de la Dependencia Especial de Atención a la Mujer del Distrito Federal, Seminario de la Organización de Mujeres Soroptimistas, Ministerio de Justicia, 24 de agosto de 1993.

¹⁴ Zona central de Brasilia.

Cuadro 14
**BRASIL: DELITOS CONTRA MENORES DE 18 AÑOS
 EN RIO DE JANEIRO, 1993**

	Homi- cidio doloso	Homi- cidio cul- poso	Muerte sospe- chosa	Enc. cadá- ver	Muertes sin asistencia médica	Suicidio
Rio de Janeiro	36.9%	22.3%	7.3%	3.6%	29.0%	0.9%
			1991	1992	1993	
	Homicidio doloso		306	(100)	424 (138)	560 (183)

Fuente: Secretaría de la Policía Civil del Estado de Rio de Janeiro.

Cuadro 15
BRASIL: HOMICIDIOS DOLOSOS EN RIO DE JANEIRO, 1983-1993

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
3 127	4 097	4 542	4 996	5 483	6 023	7 654	7 858	7 518	7 635	7 738

Fuente: Secretaría de la Policía Civil del Estado de Rio de Janeiro.

Una mirada de conjunto revela que en Rio de Janeiro los homicidios dolosos se duplicaron con creces entre 1983 y 1993, pasando de 3 127 a 7 738. Esta cifra fue levemente superada en 1990 (7 858), permaneciendo por encima de los 7 000 casos a partir de 1989.

El gráfico 2 ilustra vivamente el rápido aumento de los homicidios dolosos entre 1983 y 1989, a partir de cuya fecha Rio de Janeiro pasó a representar con elocuencia la tierra de la violencia, sobre todo en las periferias y laderas de los cerros. En el Distrito Federal (véase el cuadro 16) la situación parece semejante: de 1992 a 1993 la incidencia de delitos aumentó 3.6% en total pero los homicidios aumentaron 41.4%.

Cuadro 16
BRASIL: INCIDENCIA DE DELITOS EN EL DISTRITO FEDERAL, 1992-1993

	1992	1993	Aumento
Total	26 036	26 971	3.6%
Homicidios	302	427	41.4%

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Gran Distrito Federal.

El Censo Penitenciario del Estado de São Paulo, realizado en julio de 1994, contiene revelaciones bastante contundentes, entre las que se destacan:

a) Hay 30 536 presos en locales de detención y penitenciarías (sin contar los 20 000 de las comisarías y cárceles); 13 000 están en situación irregular en términos del cumplimiento de las penas.

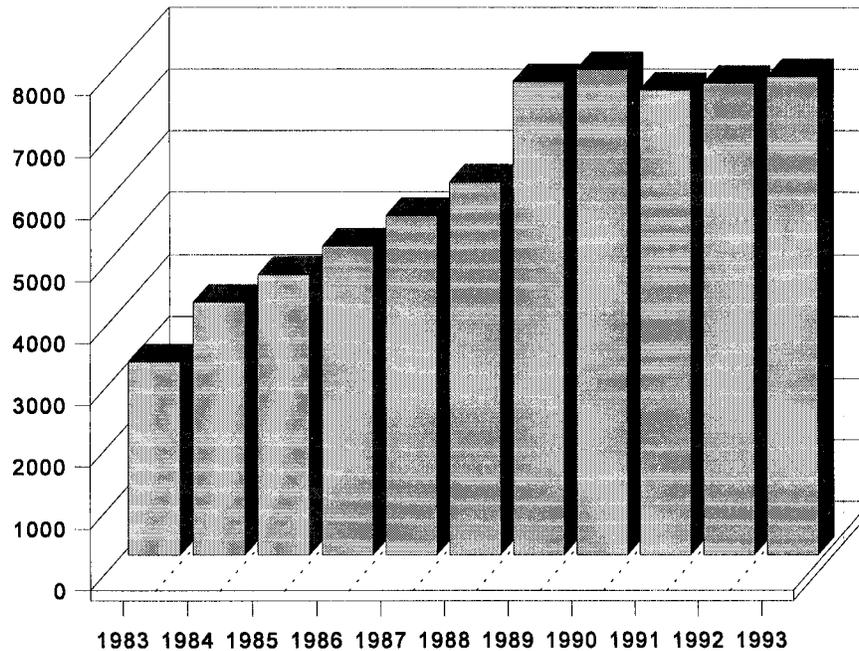
b) Hay un déficit de 42 000 plazas; de los 453 747 sentenciados, sólo 13 211 están confinados en cárceles o comisarías; hay 42 penitenciarías y locales de detención superpoblados (tienen capacidad para 24 442 presos pero albergan a 59 536).

c) En 1993 la justicia paulista ordenó encarcelar a 59 797 personas, de las cuales sólo 23 801 (40%) fueron efectivamente a prisión.

d) Respecto de noviembre de 1993, la población carcelaria habría aumentado en 5.1%; el cambio más visible fue la gran reducción de la población femenina (97% de los presos son hombres).

e) 57% de los presos son asaltantes; 55% tienen hasta 30 años de edad; 10% son analfabetos y 80% tienen educación primaria.

Gráfico 2
BRASIL: EVOLUCIÓN DE LOS HOMICIDIOS DOLOSOS
EN RIO DE JANEIRO, 1983-1993



Fuente: Secretaría de la Policía Civil del Estado de Rio de Janeiro.

5. Política de justicia y derechos humanos

El Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana fue creado en virtud de la ley 4319, de 16 de marzo de 1964, un poco antes de la intervención militar, dentro de la estructura del entonces Ministerio de Justicia y Asuntos Internos, y su finalidad era garantizar el efectivo respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Desde 1971 (ley 5763, de 15 de diciembre de 1971), el Consejo está compuesto por:

- a) Ministro de Justicia, Presidente.
- b) Representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Consejo Federal de Cultura y el Ministerio del Interior.
- c) Presidentes del Consejo Federal del Colegio de Abogados de Brasil, la Asociación Brasileña de Prensa y la Asociación Brasileña de Educación.
- d) Profesores catedráticos de derecho constitucional y penal de facultades federales, elegidos por los demás miembros por períodos de dos años prorrogables.
- e) Jefes de los partidos mayoritario y minoritario en la Cámara de Diputados y el Senado Federal.

Pasó a ser obligatorio celebrar por lo menos seis reuniones ordinarias al año y publicar las actas. El Vicepresidente se elige por un año, en la primera sesión de cada período. Las resoluciones se adoptan por mayoría con la presencia de la mayoría absoluta de los miembros. Los Consejeros tienen un plazo de 15 días para pronunciarse sobre los asuntos que se les remiten. Hay una Secretaría Ejecutiva anexa al gabinete del Ministro que da apoyo al funcionamiento del Consejo y se desempeña sobre todo como receptora de denuncias. Cuando se entabla un proceso, el relator puede escuchar la declaración de los interesados al redactar su informe.

No deja de ser notable que desde 1964 el país cuente con esta institución, aunque su actuación sea muy poco incisiva. La relación entre denuncias y soluciones es muy baja, por no mencionar que ante la sociedad no consigue figurar como un órgano capaz de implantar una política de derechos humanos. En el programa de ciudadanía y lucha contra la violencia realizado en 1993 en el Ministerio de Justicia, bajo la coordinación de la Secretaría de los Derechos de la Ciudadanía y Justicia, estaba prevista una amplia reformulación del Consejo, cuya propuesta fue básicamente elaborada por entidades civiles. Las metas eran:

- a) Revisar la composición dando presencia mayoritaria a la sociedad, aunque la presidencia quedase en manos del Ministro de Justicia.
- b) Reestructurar la Secretaría Ejecutiva para dar apoyo gerencial y financiero adecuado.
- c) Redefinir las funciones, incluida la ampliación sustantiva de las facultades, junto con otro proyecto de definición de los delitos de tortura y

contra el propio Consejo, que se llamaría Consejo Nacional de los Derechos Humanos.

d) Servir de consejo general para todos los consejos de defensa de los derechos, e introducir criterios federativos en la articulación de los consejos en los Estados y municipios.

Esta propuesta terminó por no prosperar, lo que frustró sobre todo a las entidades civiles, pero marcó nuevos rumbos necesarios para implantar en el país una verdadera *política de derechos humanos*. Las presiones provienen de todos lados. Entidades internacionales e incluso gobiernos de otros países presionan para que se resuelvan delitos que alcanzan mayor repercusión en los medios de comunicación. El gobierno está interesado en retocar su propia imagen tan desgastada, por más que la situación en Brasil no sea necesariamente peor que la de otros países. Difícilmente un país, incluso desarrollado, tiene moral para predicar derechos humanos a los otros, pero es un hecho que la violencia social en Brasil ha aumentado en forma espeluznante, que el involucramiento del Estado (el Poder Ejecutivo, sobre todo a través de la policía; el Judicial, por la morosidad y venalidad, y el Legislativo, por el alejamiento, sin hablar de los gobiernos estatales y municipales) se tornó evidente, que la actuación del Consejo es mediocre.

Entre tantos problemas, preocupa la inoperancia, que podría rebrotar aunque se revisara el Consejo. La inoperancia dimana de innumerables causas, entre las que pueden destacarse en principio:

a) La impunidad aún es la marca registrada de las elites, lo que extrema las dificultades para investigar y condenar.

b) Las policías estatales suelen estar en connivencia, de manera que resulta poco práctico esperar su colaboración para proseguir en algún proceso; aun cuando la investigación esté a cargo de la Policía Federal, los casos se juzgan en el Estado, lo que entraña una honradez procesal difícil de encontrar.

c) En este caso, la propia independencia de los poderes puede incidir negativamente, ya sea por problemas de entendimiento mutuo, ya por la proverbial lentitud, ya por la connivencia.

d) El mal funcionamiento del Estado como un todo contribuye a entorpecer los procesos, de tal suerte que entre las innumerables denuncias muy pocas se llevan adelante y sólo algunas, casi excepcionalmente, logran resolverse.

A título de ejemplo, el caso de la emasculación de menores en Altamira, Estado de Pará, fue encarado con ahínco por la Secretaría de los Derechos de la Ciudadanía y Justicia del Ministerio de Justicia durante 1993, incluida la presencia inmediata en el local del Director de Asuntos de la Ciudadanía, para exigir la debida averiguación. La Policía Federal realizó una investigación expedita, gracias a la cual ya contaba con una serie de sospechosos y algunas hipótesis para esclarecer los delitos, inclusive el tráfico de órganos. Sin embargo, nunca fue posible superar los obstáculos

estatales, tanto a nivel del Poder Ejecutivo como del Judicial, lo que con el tiempo concluirá en nada como siempre.

En el caso de la matanza de la Candelaria hubo una actuación más convincente, ya que todos los policías implicados fueron condenados, lo que muestra que es posible actuar con competencia, contando siempre con el beneplácito estatal. Dada esta reiterada constatación, existe algún consenso en el sentido de "*federalizar*" las violaciones a los derechos humanos, para permitir que el Consejo lleve a cabo el proceso de comienzo a fin, sin por eso trabajar necesariamente a espaldas de los Estados y sus policías. En el contexto de la autonomía federativa, resulta muy difícil, a veces imposible, superar los obstáculos locales de indagación y ejecución penal. La idea no es deshacer el acertado mecanismo federativo constitucional, sino establecer reglas de juego tales que sea posible esclarecer con absoluta franqueza las violaciones a los derechos humanos.

Además, es preciso tener en cuenta que tales violaciones exigen un tratamiento correcto en toda su dimensión, por pura coherencia con la causa. Si bien es totalmente razonable perseguir estas violaciones con el máximo rigor, es preciso tomar todos los recaudos para no cometer violaciones a los derechos humanos en tales procesos, derivadas de investigaciones mal hechas, procesos viciados, acusaciones dudosas, etc. Este cuidado ya implica cierta morosidad, que puede ser extremadamente engorrosa cuando varias instancias que no se entienden interfieren en el caso, como son los órganos federales, estatales y locales. A ello se suma la notoria dificultad de definir y comprobar ciertas violaciones a los derechos humanos que implican una fuerte subjetividad como la amenaza de muerte, la tortura psicológica, etc.

El informe de Amnistía Internacional de septiembre de 1994 intenta analizar las violaciones a los derechos humanos y constata que desde el informe de 1990 su escalada continúa. La motivación principal que se aduce es la impunidad, en particular en la policía militar. El informe repasa los siguientes temas (Amnistía Internacional, 1994 y 1990):

a) *Ejecuciones extrajudiciales* (p. 3 y ss.)

- en la matanza de Vicário Geral perpetrada en agosto de 1993, que parece haber sido una "operación enteramente policial" murieron 21 personas; en la investigación fueron acusados 28 policías militares, 3 de la policía civil y dos miembros del Departamento de Seguridad Pública del Estado de Rio de Janeiro;
- en São João de Meriti, en enero de 1994, se encontraron los cuerpos de 5 muchachos víctimas de los escuadrones de la muerte;

- la mayoría de las víctimas de la violencia urbana está constituida por jóvenes pobres de sexo masculino (p. 4); en el caso anterior la edad variaba entre los 16 y los 24 años y eran negros;
- en cuanto a la escalada, en 1991 en São Paulo, la policía mató a 1 140 civiles en el desempeño de sus funciones, o sea, un cuarto de las personas que sufrieron muertes violentas en ese año fueron víctimas de la policía;
- después de la masacre de Vicário Geral (septiembre de 1993 a junio de 1994), consta que 1 200 personas fueron asesinadas por escuadrones de la muerte; nueve de cada diez de esos casos no se han solucionado;
- según el periódico *O Dia*, sólo en la zona de la Baixada Fluminense, en Rio de Janeiro, había 68 escuadrones de la muerte en acción en 1993, aunque otras fuentes dan cifras aún más elevadas. Sólo en dicha zona más de 7 500 personas fueron muertas entre enero de 1991 y mayo de 1994. La mayoría fue víctima de asesinato, en casos con todas las características de ejecuciones a cargo de escuadrones de la muerte. Hay algunos indicios de que el número de muertes en la Baixada Fluminense viene disminuyendo desde entonces, debido sobre todo a una acción represiva, pero se verificó un aumento paralelo del número de secuestros y "desapariciones", lo que indica un posible cambio de estrategia por parte de dichos escuadrones. El número de muertes de este tipo en la ciudad de Rio de Janeiro también presentó un aumento concomitante;
- en cuanto a los niños y adolescentes, la Fiscalía General de la República informa que entre 1988 y 1991 se registraron en la policía 5 644 casos de muerte violenta, muchos de ellos por ejecuciones extrajudiciales;
- la impunidad de los policías deriva de estar protegidos por una justicia propia viciada; pese a estar involucrados en múltiples casos es difícil llevarlos a juicio; es habitual que además de no ser molestados, continúen en servicio activo y hasta reciban un ascenso, basándose muchas veces en el aludido apoyo de la población;
- las víctimas de los escuadrones de la muerte (pp. 9-13) son generalmente pobres y, con frecuencia, indigentes; muchas son sospechosas de delitos menores y jóvenes; entre 159 personas detenidas entre abril de 1991 y junio de 1993 como participantes de los escuadrones de la muerte 53 eran integrantes de la policía militar;
- entre 1991 y 1993 se habría ejecutado en Rio de Janeiro a alrededor de 31 líderes comunitarios;

- los testigos corren peligro y la ley del silencio impera en las comunidades; en junio de 1994 se encontraron los cuerpos de tres niños entre 12 y 15 años de edad en los escalones de una iglesia en Rio de Janeiro; ellos completan la nómina de por lo menos 10 víctimas ejecutadas extrajudicialmente en barrios de Rio;
- en cuanto a los linchamientos, en Salvador, habrían muerto 84 personas en 1989, 94 en 1990 y totales semejantes en 1991 y 1992; en Recife hubo 5 linchamientos en un mes en 1993; en el caso de Matupá, Estado de Mato Grosso, que fue filmado en vídeo, la policía convence a tres ladrones para que suelten a los rehenes que tenían, a cambio de garantía de proceso legal; a continuación se ve a los tres caídos unos sobre otros, en medio de la multitud, e irrumpen en llamas; uno de ellos, agonizante, declara que el robo había sido encomendado por un policía;
- en cuanto a asesinatos de niños y adolescentes, por considerar el caso más grave, se recuerda que el Art. 227 de la Constitución los declara "prioridad absoluta", se remite al Estatuto del Niño y el Adolescente de 1990 y luego se analiza la masacre de la Candelaria, en la cual fueron ultimados 8 niños y jóvenes (entre 10 y 20 años), con participación preponderante de la policía militar;
- la masacre no se limita a las grandes ciudades: en el Gran Salvador se registraron 129 casos en 1993, en Maceió 99 (entre enero y septiembre de 1993), 189 en Fortaleza en el mismo período y 36 en Campinas (1993);
- las informaciones sobre los asesinatos son escasas, además de que las investigaciones policiales suelen quedar inconclusas; según el informe de la Comisión de Investigación de la Cámara Municipal de São Paulo, de los 674 casos de asesinato de niños y adolescentes conocidos por la policía en 1991, apenas 335 fueron enviados al Poder Judicial, y sólo hubo condenas en 20% de los casos que llegaron a los tribunales;
- en Pernambuco, de los 460 casos registrados entre enero de 1986 y julio de 1991, sólo 118 concluyeron su investigación y fueron enviados a los tribunales;
- en 1992, en la CPI sobre exterminio de menores, se concluyó que la participación de policías civiles y militares estaba "lejos de ser excepcional", y que el asesinato a manos de policías constituía la tercera causa de muerte de niños y adolescentes; estos policías recibían además el apoyo de una minoría que considera a los niños de la calle criminales descartables;
- en materia de violencia y connivencia institucional, se cita el caso de Tatuapé (marzo de 1993) en que de los 113 ocupantes del Centro de Detención Juvenil, después del tumulto, 75 tenían heridas y escoriaciones; las autoridades admitieron apenas 53, con sólo dos lesiones graves;

- hubo masacres en las cárceles, especialmente en Carandiru (octubre de 1992), donde murieron por acción policial 111 presidiarios; en 1993, la Fiscalía Militar formuló acusaciones de homicidio contra 120 policías militares, inclusive 40 oficiales (p. 23); en 1992, fueron muertos 7 presidiarios en Recife después de un disturbio; en octubre de 1992, en Rio, 24 presidiarios murieron por causa de un incendio atribuido primero a los presos, y luego, con mayor investigación, imputado a los guardias.
- b) *Tortura*
- la práctica de la tortura es común en las comisarías de Brasil; y el Colegio de Abogados de Brasil cumple la destacada labor de investigarla.
- c) *El estado de las prisiones*
- hay una fuerte incidencia del SIDA en cerca de un tercio de los presos en São Paulo; un estudio publicado en 1994 muestra que la mayoría de los presidiarios está compuesta de jóvenes (68%), pobres (95%) y negros (65%).
- d) En 1994 el gobierno envió al Congreso un conjunto de medidas (el paquete de promoción de la ciudadanía y lucha contra la violencia) que no incluye la transferencia a la justicia común de los delitos militares comunes; en realidad, ésta constaba en la propuesta inicial, pero las presiones fueron de tal orden que el Ministro de Justicia no consiguió mantenerla para decepción sobre todo de las entidades de derechos humanos y muchos parlamentarios.
- e) A pesar de registrarse un claro aumento de la violencia (en 1992 en São Paulo hubo 1 359 muertes perpetradas por policías, es decir, 43% más que en 1990), la protesta bien articulada surte efecto, ya que en 1993 su número se redujo a 239 personas.

Como es habitual, este informe tuvo un fuerte impacto en la prensa (*Folha de São Paulo*, 1994; *Jornal do Brasil*, 1994; *Correio braziliense*, 1994; y *Jornal do Brasília*, 1994), lo que revela que la situación del país continúa bajo la atenta mira nacional e internacional. Sin duda, ha habido esfuerzos claros del gobierno frente al desafío de respetar los derechos humanos, pero no se puede dejar de reconocer que, primero, no tenemos una política de derechos humanos capaz de imponerse en el corto y sobre todo el largo plazo y, segundo, la escalada de la violencia contra los derechos humanos continúa creciendo bajo el signo de la impunidad.

Protección del consumidor

En el plano del consumidor, se propuso un órgano de defensa estatal con sede en el Ministerio de Justicia (Secretaría y Consejo), que en los últimos tiempos ha actuado con cierta fuerza, debido a denuncias de cobranzas

abusivas de mensualidades escolares y la cartelización de la economía y la manipulación de precios. Lamentablemente, no se suministra información sobre el movimiento de las denuncias y posibles soluciones, lo que impide un análisis concreto. Según la Fiscalía para la Protección del Consumidor (PROCON) del Distrito Federal, 70% de las denuncias se resuelven a nivel del propio PROCON, y las demás se transmiten a las delegaciones comunales de protección del consumidor o a las fiscalías estatales. Las cuestiones de solución más simple son aquellas relacionadas con tiendas de vestuario y de electrodomésticos, revisión de cálculo de alquiler y servicios generales que involucran a microempresas. Las más difíciles tienen que ver con la mensualidad escolar, planes de salud y asociaciones para la compra de automóviles. En 1994, hasta mediados de octubre, se formularon 6 500 denuncias con un promedio mensual de 600 aproximadamente.

A medida que se descubre que la inflación tiene su lado político, que no puede tratarse sólo como una relación de mercado, se torna más claro que la pobreza política alimenta de manera alarmante el proceso inflacionario. El control de precios, mucho más que depender del gobierno, el mercado o las leyes, depende del consumidor/ciudadano. Como los ciudadanos realmente conscientes son una pequeña minoría, no es extraño que la "administración" abusiva de precios sea prácticamente la regla en la economía. Esto podría también llevar a cuestionar el sistema actual de defensa del consumidor, porque está a cargo del Estado; sin mencionar que el Estado muchas veces es culpable o cómplice, esto acaba inhibiendo el movimiento asociativo independiente de los ciudadanos. Al Estado debería caber siempre la base judicial para juzgar y solucionar los problemas a este nivel, pero no la defensa como tal en que se reduce al ciudadano a mero reclamante. Parece que la actuación de algunos PROCON ha sido notable, pero en realidad debería ser suplementaria, como toda actuación del Estado en la esfera de la ciudadanía.

6. Política para niños y adolescentes

El número de niños y adolescentes de la calle todavía es un misterio, pues oscilaría entre algunos millares y algunos millones. Se hicieron algunos recuentos en Rio y en São Paulo, pero generalmente resultaron inferiores a la realidad, dado lo difícil que es reunir a esta población extremadamente móvil. Se confunde fácilmente el hecho de ser de la calle con la situación de pobreza; esta última abarca millones de casos a diferencia de aquél.

En el Municipio de Belém, en octubre de 1993, se realizó un recuento exhaustivo de los niños y adolescentes de la calle, según la siguiente definición:

a) *Trabajadores de la calle con base familiar*: niños que desarrollan actividades económicas, ventas o prestaciones de servicios y mantienen contactos periódicos con su familia, entregando parte o la totalidad de los ingresos obtenidos.

b) *Trabajadores de la calle independientes*: la diferencia básica con la categoría anterior está en que en este caso el vínculo familiar comienza a debilitarse.

c) *Niño de la calle*: etapa final de la trayectoria en la calle, en la cual se pierde el contacto con la familia y se pasa a vivir en la calle.

d) *Niños de familias de la calle*: un grupo de individuos que se relaciona entre sí y que vive y/o trabaja en la calle todo el tiempo; el perfil del niño de estas familias se asemeja al de los trabajadores de la calle independientes.

El recuento (véase el cuadro 17) arrojó 3 521 casos, en que 88.5% eran de sexo masculino. Predominó el grupo de edad entre 11 y 14 años, con 53.7%, que corresponde también a la edad más típica de asistencia a la escuela. Aunque sólo el 7.3% dormía en la calle, más de la mitad pertenecía al grupo de edad predominante. Los ingresos obtenidos eran bajísimos: 25% no obtenían ingreso alguno, 31.6% lograban hasta un cuarto del salario mínimo, y 18.8% de un cuarto a la mitad del salario mínimo.

Cuadro 17
BRASIL: NIÑOS Y ADOLESCENTES DE LA CALLE, BELÉM, 1993

Total	3 521	Masculina 88.5%	Femenina 11.5%
Edad	0-10: 20.0%	11-14: 53.7%	14 y + : 26.2%
Duermen en la calle	7.3%	11-14: 50.8%	
Ingresos (salario mínimo)	sin: 25.0%	hasta 1/4: 31.6%	1/4-1/2: 18.8%

Fuente: FUNPAPA, Alcaldía de Belém, Pará.

Este recuento permite aventurar una proyección lineal para el país (grandes ciudades), sólo como ejercicio ilustrativo. Si en Belém los casos alcanzaban a 3 500, en São Paulo, que es por lo menos 10 veces mayor, serían alrededor de 35 mil. En Rio habría un poco menos, digamos unos 30 mil. Si se toman en cuenta las otras ocho regiones metropolitanas, más las ciudades grandes, el número de niños y adolescentes de la calle no sería inferior a 100 mil. Este número es enorme, pero está bien por debajo de las estimaciones inadecuadas que confunden el hecho de ser de la calle con el de estar en la pobreza.

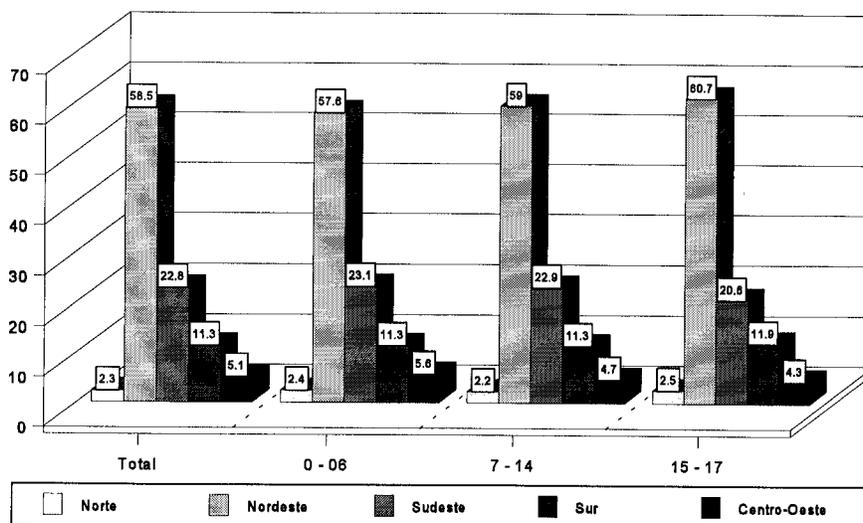
En 1990 había un total de 14.8 millones de niños y adolescentes entre 0 y 17 años indigentes distribuidos como sigue: entre 0 y 6 años, 6.9 millones, entre 7 y 14 años, 6.3 millones y entre 15 y 17 años, 1.6 millones (véanse el cuadro 18 y el gráfico 3).

Cuadro 18
BRASIL: NIÑOS Y ADOLESCENTES INDIGENTES, POR REGIONES, 1990
(En millones)

Grupo de edad	Total	Norte	Nordeste	Sudeste	Sur	Centro-Oeste
Total	14.8	2.3	58.5	22.8	11.3	5.1
0 - 6	6.9	2.4	57.6	23.1	11.3	5.6
7 - 14	6.3	2.2	59.0	22.9	11.3	4.7
15 - 17	1.6	2.5	60.7	20.6	11.9	4.3

Fuente: Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), "O mapa da criança: A indigência entre as crianças e os adolescentes", Serie Documentos de política, Nº 19, noviembre, Brasilia, 1993.

Gráfico 3
BRASIL: INDIGENTES DE 0 A 17 AÑOS



Fuente: Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), "O mapa da criança: A indigência entre as crianças e os adolescentes", Serie Documentos de política, Nº 19, noviembre, Brasilia, 1993.

Existe, pues, un verdadero ejército de niños y adolescentes indigentes, cerca de 60% en el Nordeste y cerca de 20% en el Sudeste (en este último caso, por cierto, en las dos grandes regiones metropolitanas de São Paulo y Rio).

Huelga subrayar la gravedad de esta situación, no sólo en el sentido de la agresión frontal a los derechos, principalmente dado que los niños y adolescentes son según la Constitución la única "prioridad absoluta", como también en términos de comprometer el futuro del país, sea por la germinación de la marginalidad o por la reproducción de la fuerza de trabajo no calificada. Más que todo preocupa la violencia contra esta población (véanse el cuadro 19 y el gráfico 4).

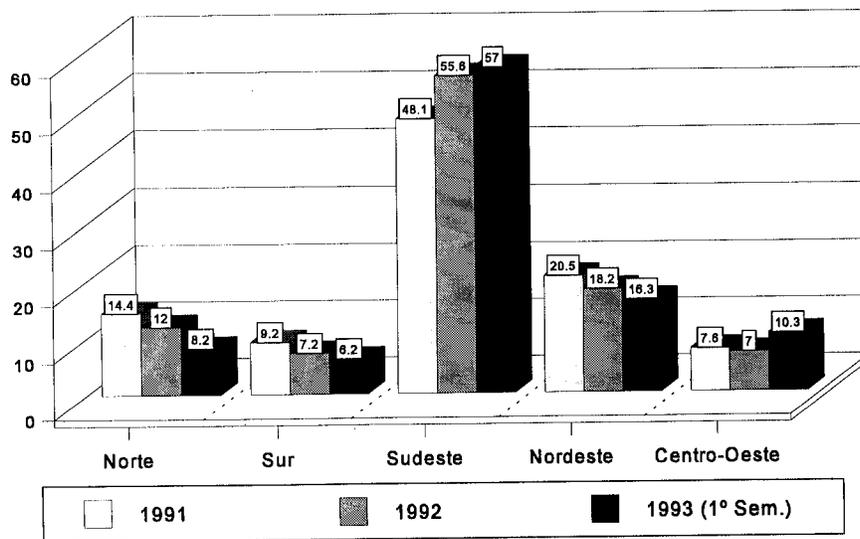
Cuadro 19
BRASIL: MUERTES VIOLENTAS POR REGIÓN, 1991-1993
(En porcentajes)

Región	1991	1992	1993 (primer semestre) ^a
Norte	14.4	12.0	08.2
Sur	09.2	07.2	08.2
Sudeste	48.1	55.6	57.0
Nordeste	20.5	18.2	16.3
Centro-Oeste	07.8	07.0	10.3

Fuente: Instituto Médico Legal de casi todos los Estados, 1992; y Fundación Centro Brasileño para Niños y Adolescentes (CBIA).

^a Aunque para 1993 los datos sean sólo del primer semestre, se nota que la evolución indica un agravamiento moderado en el Sur y el Centro-Oeste; y también la acentuación de la alarmante situación en el Sudeste.

Gráfico 4
BRASIL : MUERTES VIOLENTAS DE NIÑOS Y ADOLESCENTES, POR REGIÓN, 1991-1993



Fuente: Instituto Médico Legal de los Estados/Fundación Centro Brasileño para Niños y Adolescentes (CBIA) (1994), "Vidas interrumpidas. Mortes violentas de crianças e adolescentes no Brasil. 1991-1992-1993" (1º semestre), Rio de Janeiro.

Nota: 1991: Rondônia, Acre, Amazonas, Pará, Amapá, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Distrito Federal; 1992: Todos, excepto Tocantins, Ceará, Bahia, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás; 1993: Todos, excepto Tocantins, Bahia, Santa Catarina, Distrito Federal.

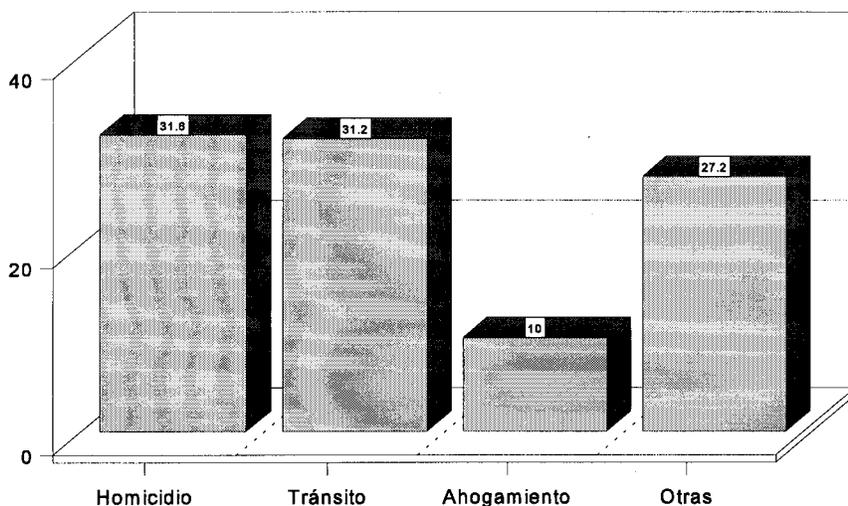
Tomando en cuenta las tres principales causas de muerte violenta (véanse el cuadro 20 y el gráfico 5), a saber homicidios, accidentes de tránsito y ahogamiento, se advierten rasgos de extrema violencia en la sociedad. En primer lugar, el exterminio de niños y adolescentes ya forma parte del entorno nacional, sobre todo en ciertas regiones metropolitanas, razón por la cual abarca 31.6% de los casos. Prácticamente al mismo nivel figuraban las muertes causadas por accidentes de tránsito, lo que da a entender que la sociedad y los gobiernos son incapaces de disciplinar la circulación de vehículos por las calles, de modo que éstas se transforman en escenarios de gran violencia. Así, en 1992, más de 60% de las muertes violentas se debieron a homicidios y accidentes de tránsito.

Cuadro 20
BRASIL: TRES CAUSAS PRINCIPALES DE MUERTE VIOLENTA DE NIÑOS Y ADOLESCENTES, 1992

Total/ Causas	Homicidio	Tránsito	Ahogamiento	Otras
100	31.60	31.20	10.00	27.20

Fuente: Instituto Médico Legal de casi todos los Estados, 1992; y Fundación Centro Brasileño para Niños y Adolescentes (CBIA).

Gráfico 5
BRASIL: TRES CAUSAS PRINCIPALES DE MUERTE VIOLENTA, 1992



Fuente: Instituto Médico Legal de casi todos los Estados, 1992; y Fundación Centro Brasileño para Niños y Adolescentes (CBIA).

Observando las muertes violentas por grupos de edad encontramos variaciones interesantes (véanse el cuadro 21 y el gráfico 6):

- a) en el grupo de 0 a 4 años, la causa de mayor incidencia es el ahogamiento (30%), seguida de los accidentes de tránsito (28%) y las quemaduras (14%);
- b) en el grupo de 5 a 11 años, figuran primero los accidentes de tránsito (34%), seguidos de los atropellos (28%) y el ahogamiento (19%);
- c) en el grupo de 12 a 14 años, predominan de nuevo los accidentes de tránsito (30%), seguidos del ahogamiento (23%) y los atropellos (19%);
- d) en el grupo de 15 a 18 años, preponderan las armas de fuego (43%), seguidas de los accidentes de tránsito (24%) y las armas blancas (11%).

Por cierto, este cuadro insinúa rasgos de una sociedad absurda dirigida por gobiernos ineptos. Todas las causas parecen de manejo razonablemente fácil, sobre todo el ahogamiento de niños menores y los reiterados accidentes de tránsito. Esta última causa predomina en los grupos de edad de 5 a 11 y 12 a 14 años con 34% y 30%; si se añade la del atropello con 28% y 19%, respectivamente, encontramos en el tránsito más de 60% de las muertes violentas en el grupo de 5 a 11 años y prácticamente la mitad en el grupo de 12 a 14, cosa absolutamente absurda. Por último, el hecho de que en el grupo de 15 a 18 años el asesinato con arma de fuego tenga una proporción desmesurada respecto al cometido con arma blanca también constituye un absurdo increíble.

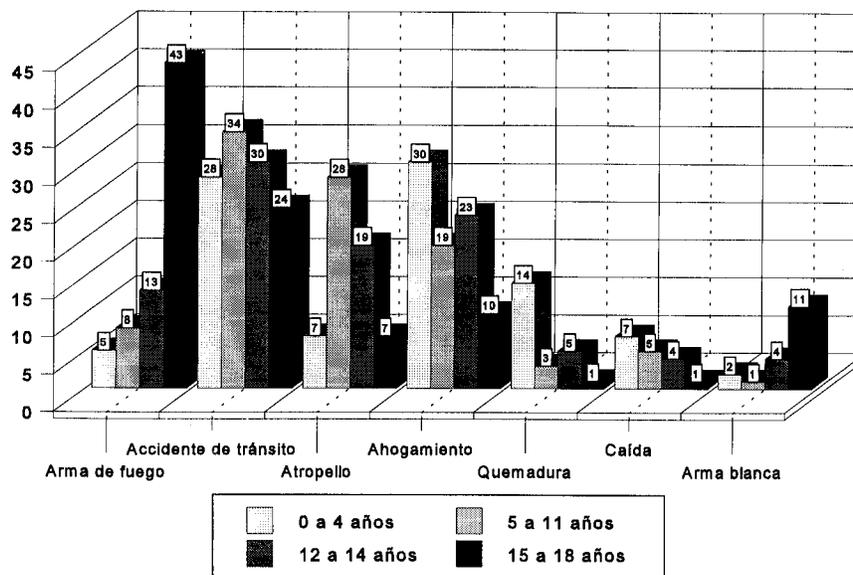
Otro aspecto de la violencia contra niños y adolescentes se refleja en la necesidad precoz de trabajar (véase el cuadro 22).

Cuadro 21
BRASIL: PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE VIOLENTA,
POR GRUPOS DE EDAD
(En porcentajes)

Edad	Arma de fuego	Accidente de tránsito	Atropello	Ahogamiento	Quemadura	Caída	Arma blanca
0 a 4	5	28	7	30	14	7	2
5 a 11	8	34	28	19	3	5	1
12 a 14	13	30	19	23	5	4	4
15 a 18	43	24	7	10	1	1	11

Fuente: Instituto Médico Legal de casi todos los Estados, 1992; y Fundación Centro Brasileño para Niños y Adolescentes (CBIA).

Gráfico 6
BRASIL: PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE
VIOLENTA, POR GRUPO DE EDAD



Fuente: Instituto Médico Legal de casi todos los Estados, 1992; y Fundación Centro Brasileño para Niños y Adolescentes (CBIA).

Cuadro 22
BRASIL: TRABAJO DE NIÑOS Y ADOLESCENTES, 1990

Tasa de actividad económica de la población	(100)
-10 a 14 años	17.2
-15 a 17 años	54.4
Personas de 10 a 17 años	
-sólo estudian	35.4
-estudian y trabajan	19.5
-sólo trabajan	31.7
-no estudian ni trabajan	13.4
Características del trabajo	
-actividades no agrícolas	59.9
-empleados	62.4
-empleados con libreta al día	25.6
-más de 40 horas semanales de trabajo	65.1
-ingresos de hasta 1 salario mínimo	86.2

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Encuesta Nacional de Hogares, 1990.

a) Más de la mitad de los adolescentes de 15 a 17 años y un sexto de los niños de 10 a 14 años ya forman parte de la población económicamente activa.

b) Un tercio de las personas de 10 a 17 años se dedican exclusivamente a trabajar, un quinto estudia y trabaja al mismo tiempo, y sólo poco más de un tercio se dedica exclusivamente al estudio, lo que significa que esta última actividad es un privilegio de pocos.

c) Alrededor de 60% de esta población que trabaja está inserta en la actividad no agrícola, y son empleados, aunque sólo 25.6% de estos últimos tienen libreta al día, lo que indica que el trabajo del menor tiende a ser expoliador.

d) Dos tercios de los que trabajan laboran más de 40 horas semanales, lo que da a entender que las tareas ya se hacen con seriedad y, por ende, perjudican el estudio.

e) 86.2% de esta población percibe hasta 1 salario mínimo mensual, lo que revela que el trabajo del menor tiende a ser visiblemente expoliador.

Podemos decir que en la miseria y la violencia a que son sometidos los niños y adolescentes se puede evaluar la pequeñez de la ciudadanía, que admite este disparate como algo normal en nuestro entorno, sobre todo urbano y metropolitano, es decir, la violación de los derechos humanos más fundamentales, principalmente de la parte más indefensa de la sociedad, sarcásticamente a despecho de los textos legales, y gracias a la ineptitud del Estado y los gobiernos. También forma parte de la precariedad de nuestra ciudadanía la vigencia de extremos disparatados frente a la problemática:

a) Por un lado, aún rige la percepción policíaca, que trata al "niño de la calle" como un caso policial, la que conduce a prácticas de exterminio generalmente con la connivencia de la fuerza pública; con ocasión de la masacre de la Candelaria en 1993, no faltaron voces que aplaudieran la desaparición de los menores recibiendo incentivos declarados en programas de radio.

b) Por otro, *impulsos asistencialistas y pedagogistas* de textos legales, incluso del Estatuto del Niño y el Adolescente, favorecen el surgimiento de propuestas paralizantes, como la "educación de la calle", o la creencia de que las políticas sociales básicas bastarían para resolver la cuestión.

Concretamente, en el caso de niños y adolescentes de la calle, la Constitución no reconoce en absoluto la calle como opción, ya que entre los 7 y los 14 años de edad, *el derecho y deber de todos es estar en la escuela*. Por otra parte, cuando alguien va a buscar su supervivencia en la calle, no está en procura prioritaria de educación sino de ingresos. Sin ingresos no volverá a la escuela, e incluso si ya la abandonó es porque la considera inútil. No se trata de que los ingresos sean *más importantes* que la educación, sino que representan una necesidad *más inmediata*, cuya satisfacción por ende, viene antes. Así, la confianza que el Estatuto deposita en las políticas sociales básicas representa la típica visión sectorialista de las políticas públicas, incapaz de manejar la cuestión sobre la base de un desarrollo integrado.

Los programas que se restringen a políticas sociales básicas no hacen más que reavivar la problemática, ya que no le agregan posibilidad alguna de solución más profunda, aunque dada la gravedad no se consiga en general llegar a las raíces del problema. Pero es posible llegar mucho más cerca de las raíces, si hay coincidencia en la necesidad de reintegrar el menor a la familia, dentro de la posibilidad de que siga en la escuela. La propuesta del Estatuto, generalmente reconocida como de vanguardia, acaba siendo inocua y hasta contradictoria, porque entierra todas las buenas ideas bajo el signo de la ineptitud. Es urgente retirar a los niños y adolescentes de la calle, no con la policía, sino con los órganos públicos que forman parte de las políticas sociales básicas, en conexión indispensable con programas que se destinan a las respectivas familias. En caso contrario, a despecho de todas las leyes, se difunde la impresión de permisividad e impotencia, que lleva a recrudecer las posiciones policíacas, inclusive la reducción de la edad en términos de imputabilidad. La posición absolutamente correcta de no considerar delincuente al menor debe ir acompañada inapelablemente de la posibilidad concreta de recuperación, para que “el remedio no sea peor que la enfermedad”. Poner a menores infractores en casas inadecuadas o dotadas de programas erróneos también contribuye a cultivar la marginalidad, tal como brindar sólo albergues agradables únicamente agrava el problema, haciendo surgir en el menor la expectativa parasitaria derivada de los asistencialismos.

En este país no hay indignidad social más escandalosa que ésta, porque muestra descaradamente que:

a) Las leyes elegantes tienden a ser el disfraz teórico de la indecencia concreta más estridente.

b) La “normalización” de esta indignidad revela el bajísimo tenor de la ciudadanía, al convivir con la peor agresión humana que se conoce, a saber, contra los indefensos y los que están en edad de crecimiento.

c) El Estado y los gobiernos son particularmente ineptos, sea en el mantenimiento adecuado de las políticas sociales básicas, sea en la viabilización de la justicia, sea en la generación y aplicación de las leyes, sea en el destino sistemático de los recursos.

d) Las entidades dedicadas al problema, incluso las no gubernamentales, acaban imbuidas del mismo espíritu de acción, o policíaco o ineficaz; así como existen los que quieren exterminar la pobreza por la vía rápida, hay quienes la necesitan para dar sentido a su trabajo paternalista.

Para ilustrar con mayor detalle esta deficiencia social es útil observar la comparación internacional (véase el cuadro 23). El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) clasifica a los países según la tasa de mortalidad de menores de cinco años (TMM5). El hecho de que elija este indicador se debe a que puede revelar no sólo la relación con las muertes, sino también las condiciones de vida que implica (salud, nutrición, ingreso familiar, saneamiento básico, etc.). Comenzando por abajo (por la peor

situación), Brasil se ubica en el 63º lugar, dentro de un cuadro que va de 1 (Níger) a 145 (Irlanda).¹⁵ Entre los países latinoamericanos, a la zaga de Brasil con una TMM5 de 65 (por mil nacidos vivos), figuran sólo cuatro: Nicaragua con 76, Guatemala con 76, Bolivia con 118 y Haití con 133. En cambio, Paraguay consigna una TMM5 de 34 (casi dos veces menos), Argentina 24, Uruguay 22, Chile 18 y Cuba 11.

Cuadro 23
BRASIL: INDICADORES BÁSICOS DE LA INFANCIA

Clasif.	País	TMM5	TMI	EV	%40	%20
38	Haití	133	87	56	6	48
43	Bolivia	118	80	61	12	58
57	Guatemala	76	55	64	8	63
58	Nicaragua	76	54	66	12	58
63	Brasil	65	54	66	7	68
64	Perú	65	46	64	14	51
65	El Salvador	63	47	66	8	66
69	Ecuador	59	47	66	...	...
71	Honduras	58	45	66	9	64
75	República Dominicana	50	42	67	12	56
86	Paraguay	34	28	67	...	...
88	México	33	28	70	12	56
97	Argentina	24	22	71	14	51
100	Venezuela	24	20	70	14	50
104	Uruguay	22	20	72	18	44
106	Colombia	20	17	69	13	53
108	Panamá	20	18	73	8	60
112	Chile	18	15	72	11	63
116	Costa Rica	16	14	76	13	51
121	Cuba	11	10	76	...	...

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado mundial de la infancia*, Nueva York, 1994.

Nota: TMM5: Tasa de mortalidad de menores de cinco años, para 1992. TMI: Tasa de mortalidad infantil (menores de 1 año), para 1992. EV: Esperanza de vida al nacer (años), para 1992. %40: porcentaje de distribución del ingreso familiar 1980-1991, 40% más pobre. %20: porcentaje de distribución del ingreso familiar 1980-1991, 20% más rico.

La tasa de mortalidad infantil alcanza a 54, una de las mayores del continente latinoamericano, mientras que la de Paraguay es casi dos veces menor (28), y la de Cuba es de apenas 10. La esperanza de vida al nacer de Cuba es 10 años mayor que la brasileña. Este hecho se relaciona claramente con el fenómeno crónico de que el 40% más pobre de la población percibe sólo 7% del ingreso, mientras el 20% más rico se apropia del 68%. Lo mínimo que se podría decir es que frente a las condiciones económicas del país, ciertamente el más poderoso de América Latina, el atraso social indica

¹⁵ Si comenzáramos por la mejor clasificación, Brasil quedaría en el 82º lugar.

una visible perversidad de las elites y el Estado. De modo alguno la pobreza "precisa" ser tan escandalosa, sobre todo con respecto a los niños.

En cuanto a indicadores de nutrición y salud (véase el cuadro 24), la posición del país parece menos dramática, aunque muy distante de los mejores países latinoamericanos (por ejemplo Chile, Costa Rica y Cuba). Así, el porcentaje de niños con bajo peso al nacer era 11% en Brasil y 8% en Cuba. El acceso a agua potable era apreciable en el conjunto, pero inferior al de Cuba. El acceso al saneamiento básico no era de los peores, pero estaba bastante a la zaga de Costa Rica. La inmunización contra la tuberculosis era apreciable, pero era superada por Paraguay y Cuba. En cuanto a la inmunización contra la difteria, la tos ferina y el tétano quedaba muy a la zaga de Chile, Costa Rica y Cuba. Lo mismo vale para la inmunización contra la polio. Cabe destacar la tasa de inmunización contra el sarampión, de 93%. La tasa de uso de sales de rehidratación oral, pese a ser destacable, era muy superior en Uruguay y Cuba.

Cuadro 24
BRASIL: INDICADORES DE NUTRICIÓN Y SALUD DE LA INFANCIA

Clasif.	País	BP	AP	SB	TB	DPT	Polio	Saram- pión	SRO
38	Haití	15	39	24	45	24	27	24	20
43	Bolivia	12	52	26	86	77	84	80	63
57	Guatemala	14	62	60	56	65	69	58	24
58	Nicaragua	15	54	...	79	73	86	72	40
63	Brasil	11	87	72	87	69	62	93	63
64	Perú	11	56	57	82	80	81	80	31
65	El Salvador	11	47	58	71	65	65	62	45
69	Ecuador	11	55	48	99	83	83	66	70
71	Honduras	9	77	61	91	93	95	89	70
75	República Dominicana	16	67	87	48	48	63	75	35
86	Paraguay	8	35	62	99	85	87	86	52
88	México	12	76	50	95	91	92	91	63
97	Argentina	8	65	69	99	78	83	89	70
100	Venezuela	9	89	92	82	66	72	61	80
104	Uruguay	8	75	61	99	93	93	93	96
106	Colombia	10	86	64	86	77	84	74	40
108	Panamá	10	83	84	98	82	83	71	55
112	Chile	7	86	83	99	91	91	90	10
116	Costa Rica	6	93	97	92	90	90	84	78
121	Cuba	8	98	92	98	91	93	98	80

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado mundial de la infancia*, Nueva York, 1994.

Nota: BP: porcentaje de niños con bajo peso al nacer, 1990. AP: porcentaje de la población con acceso a agua potable, 1988-1991. SB: porcentaje de la población con acceso a saneamiento básico, 1988-1991. TB: porcentaje de niños de un año inmunizados totalmente contra la tuberculosis, 1990-1992. DPT: ídem, difteria, tos ferina y tétano. SRO: tasa de uso (1987-1992) de sales de rehidratación oral para los casos de diarrea en niños menores de cinco años.

Brasil continúa como siempre: económicamente rico, socialmente atrasado. Así, el atraso social obedecería mucho más a la falta de decisión política y sobre todo a la ciudadanía, ya que la decisión política no se inventa, porque en realidad se impone por la ciudadanía organizada. Los órganos internacionales insisten en esta crítica constantemente, sea en el lenguaje de la concentración del ingreso (no faltan ingresos, el problema es su exacerbada concentración en tan pocas manos), sea en el de la falta de equidad (enorme transformación productiva, bajísima equidad). De todos modos, parece claro que la población no está en condiciones de capacitarse adecuadamente para el desafío del desarrollo humano, y permanece presa de la ignorancia y la falta de acceso a las condiciones mínimas de vida, y expuesta a las más lacerantes agresiones a los derechos humanos. Es evidente que la pobreza política es mucho más drástica que la pobreza material.

III. LA CIUDADANÍA, LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SOCIEDAD

1. Retrato de la ciudadanía en Brasil

Los datos que aquí se emplean emanan de un Suplemento de la Encuesta Nacional de Hogares de 1988, que trata algunos temas de la ciudadanía como la participación en sindicatos y asociaciones de empleados, y la afiliación a partidos y a asociaciones comunitarias, en las grandes regiones del país. Se analiza también cierta información sobre la justicia y las víctimas de ciertos delitos, además del acceso a documentos (Demo, 1992 y 1993b).

Por tratarse de datos cuantitativos referidos a un fenómeno cualitativo, el retrato es sólo indirecto, o sea, se puede saber algo sobre la existencia del fenómeno, no sobre su *intensidad*. Aun así, son datos ilustrativos y a veces sorprendentes que destacan ciertos aspectos negativos que se repiten, frente a algunos positivos como el crecimiento de las asociaciones comunitarias en la población más pobre. Un punto interesante de los datos es que son recogidos en el domicilio de las personas, lo que permite observar la *ciudadanía cotidiana*, por así decir. Es una visión bien distinta de aquella referida a manifestaciones esporádicas de ciudadanía popular que, además de tópicos o espasmódicas como el movimiento de las *Diretas Já* y los Carapintadas, pueden transmitir la impresión engañosa de momentos tan excitantes y envolventes como buenos y raros. En su diario quehacer, el brasileño es mucho menos participativo, lo que corresponde al sello histórico de una sociedad desmovilizada.

a) *Afiliación a sindicatos y a asociaciones de empleados*

En 1988, 17.6% de la población ocupada de 18 años y más, estaba afiliada a sindicatos o a asociaciones de empleados en todo el país, con porcentajes extremos de 23.4% en el Sur y 14.8% en el Nordeste. El Sudeste permanecía a un nivel medio (17.3%), bastante inferior al del Sur. Entre todas las personas afiliadas del país, 66.7% lo estaban a sindicatos, 21.7% a

asociaciones de empleados y 11.7% simultáneamente a ambos. De manera que cerca de dos tercios de los afiliados habían elegido los sindicatos. Del examen más atento de esta estructura de afiliación se desprenden datos muy interesantes, hasta cierto punto sorprendentes:

- i) el Nordeste revelaba la mayor tasa de sindicalización (75.2%) de las personas afiliadas; el Sur la menor (60.4%) y el Sudeste permanecía en el nivel del promedio nacional (67.8%);
- ii) el Sur anotaba la mayor tasa relativa de afiliaciones simultáneas (16.2%), el Nordeste aparecía con sólo la mitad (8.3%) y el Sudeste con un poco más (10.7%);
- iii) en términos de afiliación a asociaciones de empleados, el Nordeste tenía la menor tasa (16.5%), lo mismo que para las afiliaciones simultáneas (8.3%).

Tal situación insinuaría la hipótesis de que la afiliación simultánea y a asociaciones de empleados es más cualitativa que la participación sindical, y que el sindicalismo puede correlacionarse con una forma más arcaica de asociativismo si se compara con las asociaciones de empleados. En efecto, si se observa la afiliación combinada con años de estudio, se puede inferir que la adhesión a dichas asociaciones es relativamente más común en personas más instruidas y lo contrario es válido para la sindicalización. Así, en Brasil, entre las personas afiliadas sin instrucción o con menos de un año de estudios (en lo sucesivo iletrados), 91.3% estaban en sindicatos, 6.4% en asociaciones de empleados y 2.3% simultáneamente en ambos. Entre las personas afiliadas con 12 o más años de estudios (teóricamente personas con educación superior completa o incompleta) sólo 40.7% se afiliaban a sindicatos, 39.7% a asociaciones de empleados y 20.1% tenían afiliación simultánea.

En el Nordeste esta estructura se tornaba aún más típica, pues se acentuaba la sindicalización entre los menos instruidos y disminuía entre los más preparados, a la vez que la afiliación de estos últimos a asociaciones de empleados era más pronunciada. Algo similar ocurría también en el Sur.

Por cierto es curioso que el sindicato caiga bajo sospecha de ser la forma más manipuladora de personas pobres y menos instruidas, a juzgar por tales datos. Una razón tal vez podría ser el hecho de que los sindicatos representarían una forma menos voluntaria de asociativismo que las asociaciones de empleados. Al ser libres, éstas se constituyen bajo la consigna del alistamiento, lo que despierta tanto mayor interés cuanto más evolucionada es la persona y la respectiva sociedad en términos políticos.

Si se relaciona la afiliación con el ingreso mensual medio se observa la misma tendencia. A nivel nacional, entre los afiliados con un ingreso de 10 o más salarios mínimos mensuales, la sindicalización alcanzaba a 48.9%, la afiliación a asociaciones de empleados a 27.4% y la simultánea a 23.8%. En cambio, entre las personas afiliadas más pobres (hasta medio salario

mínimo) y sin ingresos, más del 90% estaba sindicalizada. Tal insinuación está reforzada con datos relativos a la utilización o participación en las actividades sindicales por parte de los respectivos afiliados. Del total de éstos, 62.1% recurrían a los sindicatos para recibir asistencia médica o jurídica, 10.7% para actividades deportivas, y sólo 11.6% para actividades políticas. La búsqueda de asistencia era la razón que movía a 70% de las personas a afiliarse a sindicatos en el Nordeste, y sólo 9% lo hacía por interés político.

A pesar de la fragilidad de los datos cabría concluir que:

- i) la tasa de afiliación a sindicatos, asociaciones de empleados y adhesiones simultáneas era muy baja: de un total de 51.7 millones de personas ocupadas de 18 años y más, sólo cerca de 9 millones estaban afiliadas en 1988;
- ii) la situación más rezagada se observaba en el Nordeste, y el Sur se destacaba de lejos como la región más desarrollada, en términos relativos; en rigor, era la única región que registraba una tasa de afiliación superior al promedio nacional;
- iii) habida cuenta de que la afiliación sindical entrañaba cierta obligatoriedad (por lo menos en términos de contribución sindical del trabajador), este nivel de afiliación habla negativamente en el sentido de la desmovilización genérica;
- iv) intriga la relación tendencial de la afiliación sindical con la mayor pobreza y la menor instrucción frente a otras expresiones asociativas del trabajador; si así fuera, los sindicatos, además de ejercer la defensa de los derechos de los más pobres, los necesitan como masa manipulable;
- v) preocupa pues no sólo la exigua afiliación sino su calidad, cosa que se insinúa en las entrelíneas cuantitativas;
- vi) parece persistir el legado histórico, por cierto reforzado en el régimen militar, de entender el sindicato más como órgano de asistencia (y de esparcimiento) que de actividad política; este sello negativo puede reflejar el hecho de que la ciudadanía del trabajador es menos un proceso propio de conquista que la expectativa asistencial frente al Estado y también frente a sus líderes sindicales.

b) *Afiliación a partidos y asociaciones comunitarias*

Por tratarse de formas asociativas voluntarias, sobre todo en el caso de las asociaciones comunitarias, reflejan un tipo más cualitativo de ciudadanía. Los partidos políticos entrañan mayores obligaciones porque están afectos a exigencias legales en términos de miembros y organización para poder registrarse y funcionar. En 1988, entre las personas de 18 años y más de todo el país, 16.8% estaban afiliadas a partidos políticos, a asociaciones comunitarias, o tenían simultáneamente afiliación partidaria

y comunitaria. Este porcentaje oscilaba entre 33.2% en el Sur y 9.6% en el Nordeste, con una cifra algo inferior al promedio nacional, 15.8%, en el Sudeste.

Si nos concentramos en las personas afiliadas, se observa el predominio de la asociación comunitaria con 76.6% de las afiliaciones, y quedan 15.1% para las partidarias y 7.4% para las simultáneas. La menor tasa de afiliación partidaria se daba en el Sur con 7.4%, pero en cambio tenía la mayor tasa de afiliación comunitaria con 84.4%. El Nordeste, por el contrario, tenía la mayor tasa de afiliación partidaria con 31.9%, y la menor tasa de afiliación comunitaria, 60.4%, con excepción del Centro-Oeste con 56.5%.

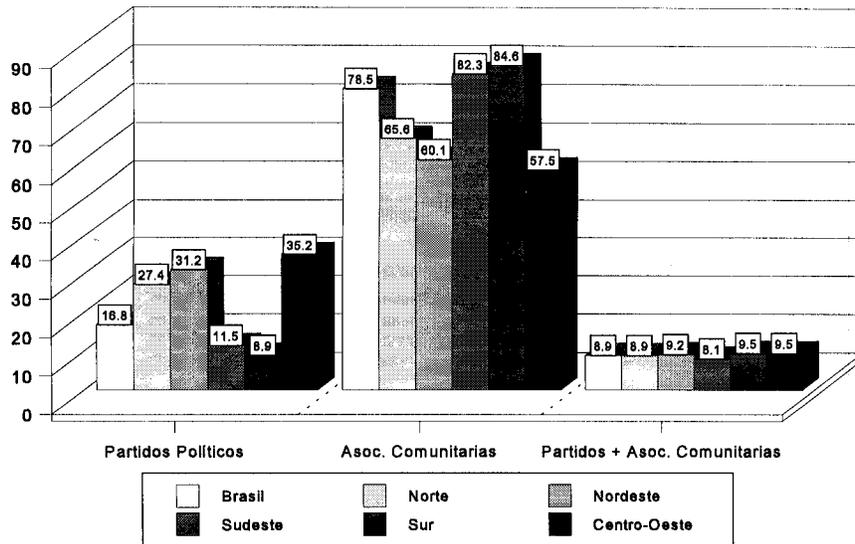
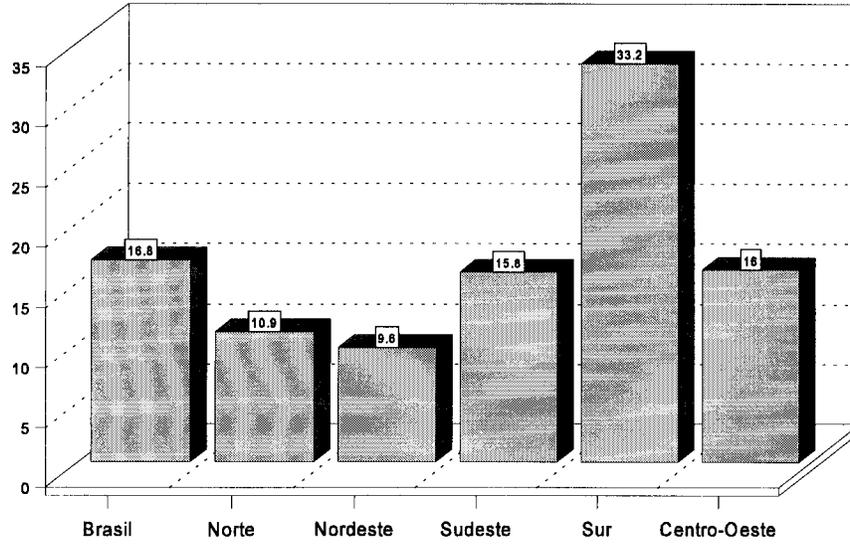
Este perfil ya es suficiente para denotar características típicas de la realidad asociativa brasileña, tales como:

- i) la región del Sur es con mucho la más organizada relativamente, mucho más que el Sudeste, aunque esta última región muchas veces se tome como el lugar más típico de manifestaciones colectivas de la ciudadanía popular (presencia del Partido de los Trabajadores en São Paulo y del Partido Democrático Laborista en Rio de Janeiro, por no mencionar el sindicalismo paulista);
- ii) el Nordeste representa lo inverso desde dos puntos de vista: tasa bajísima de afiliación, menos de 10%, y cifra sospechosamente elevada de afiliación partidaria;
- iii) en general la afiliación partidaria es muy reducida, en particular en el Sur, región políticamente más evolucionada, donde la tasa de 7.4% insinúa una marcada postura de relativo distanciamiento, contrariamente al Nordeste;
- iv) resurge la sospecha de que la afiliación partidaria retrataría, como la sindical, la forma más manipuladora de asociativismo.

Si se compara la afiliación con la instrucción se aprecia nuevamente una correlación positiva, sobre todo con respecto a las asociaciones. La tasa de afiliación nacional entre los iletrados era de apenas 6.5%, mientras subía a 37.2% entre aquellas con estudios superiores. Mirado desde otro ángulo, los iletrados de 18 años y más eran 20.6%, pero para el total de personas afiliadas esta cifra era de apenas 7.9%; en cambio, las personas con estudios superiores eran 7.1%, pero entre las afiliadas esta cifra se elevaba a 15.8%.

Aun así, surge de estos datos un hecho muy interesante que son las altas tasas de afiliación comunitaria entre personas con poca instrucción, que revelan posiblemente una tendencia actual de fuerte crecimiento de dichas asociaciones. Téngase presente que 1988 fue un año de destacada actuación de la antigua Secretaría Especial de Acción Comunitaria, anexa a la Presidencia de la República, lo que puede haber influido tal vez en este crecimiento, ya que su presencia manipuladora fue notoria. Tal vez hay otra razón más convincente, a saber, la actuación bastante sistemática de la Iglesia y los partidos conducente a organizar a la población más pobre.

Gráfico 7
**BRASIL: PERSONAS AFILIADAS A PARTIDOS POLÍTICOS
 Y ASOCIACIONES COMUNITARIAS, POR REGIONES**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, suplemento, 1988.

Así, la distribución de las personas afiliadas, era de 15.1% en partidos políticos, 77.6% en asociaciones comunitarias y 7.4% en ambos, con porcentajes similares entre las personas afiliadas sin instrucción o con menos de un año de estudios. Lo que más impresiona, en este sentido, es que las cifras relativas a las personas afiliadas con estudios superiores no presentaban una diferencia notable, en particular con respecto a las afiliaciones comunitarias.

La falta de instrucción parecía afectar incluso el total de afiliaciones en el país, pues sólo 7.9% de los afiliados eran iletrados; en este grupo el 9.4% era afiliado a partidos, 8.1% a asociaciones comunitarias y 3.4% a ambos. Sin embargo, los que tenían 1 a 4 años de estudios eran el grupo más representativo en todas las categorías de afiliación (cerca de 30%), y sobre todo respecto a las partidarias. Se advertía también que el impacto de la instrucción sería más visible en las afiliaciones comunitarias y dobles; entre los afiliados a partidos 11.9% tenían estudios superiores, pero 16% eran afiliados comunitarios y 20.8% a ambos.

En el Nordeste esta configuración se cristaliza más todavía, sin mencionar la tasa extremadamente baja de participación. Del total de afiliados en la región, los iletrados tenían una tasa de 4.2%, pero que era de 27.4% entre los que tenían estudios superiores. El total de iletrados de 18 años y más era de 37.6%, pero era de 16.6% entre los afiliados; sólo 3.5% de las personas tenían 12 o más años de estudios, pero entre las afiliadas la cifra era de 9.9%.

Sin embargo, reaparece el mismo fenómeno de la alta tasa de participación comunitaria entre las personas menos instruidas. Entre las personas afiliadas, 31.9% estaban en partidos, 60.4% en asociaciones comunitarias, y 7.7% en ambos. Entre los afiliados iletrados la tasa de participación comunitaria era de 69.4%, la misma de los afiliados con estudios superiores. No obstante, había una diferencia visible: caía mucho la tasa de afiliación partidaria (18.7%) y crecía mucho la tasa de afiliación simultánea (11.9%).

De esta manera parece confirmarse una doble tendencia: por un lado, la adhesión asociativa comunitaria generalmente se combina mejor con los niveles más altos de instrucción; por otro, se estaría produciendo en el país un pronunciado crecimiento asociativo comunitario entre las personas menos instruidas.

El Nordeste, además, revela otro rasgo, posiblemente muy difícil de explicar, que son las altas tasas de afiliación partidaria, en particular entre personas menos cultas. Si entre las afiliaciones partidarias sumamos las cifras de los iletrados a las de las personas con 1 a 4 años de estudios, obtendríamos más de 50%. Entre las personas con afiliación simultánea, la cifra de los iletrados era muy pequeña, 5.4%, mientras era de 15.3% en aquellas con estudios superiores.

Si se toman como referencia los años de estudios de los afiliados, la mayor tasa de afiliación partidaria se presentaba entre aquellas con 1 a 4 años de estudios con 37.9%, pero descendía a 18.7% entre aquellas con estudios superiores. Esta tendencia se tornaba aún más pronunciada con respecto a las tasas de afiliación simultánea: era de 2.5% entre los iletrados y de 11.9% entre aquellos con estudios superiores.

En el Sudeste, que presentaba una tasa general de afiliación muy pequeña, inferior al promedio nacional, encontrábamos una configuración interna más aproximada a la del Sur, por lo menos en términos de la baja afiliación partidaria y pronunciada participación comunitaria. El Sur mostraba el contraste más acentuado, porque se distanciaba enormemente de las otras regiones, inclusive del Sudeste, o porque tenía una afiliación partidaria muy pequeña. Sin embargo, presentaba el mismo fenómeno de altas tasas de participación comunitaria entre personas menos cultas: 87.2% de los iletrados estaban afiliados a asociaciones comunitarias, mientras aquellos con estudios superiores alcanzaban a 82.5%. Lo mismo ocurría en el Sudeste.

Aun así, cabe recordar que la presencia de personas menos instruidas era mucho menor relativamente en estas dos regiones que en el Nordeste. Mientras en el Nordeste los iletrados eran 37.6%, en el Sudeste eran 13.8% y en el Sur 14.6%. Habida cuenta de esta realidad, no es difícil sospechar que la fuerte adhesión partidaria en el Nordeste está más orientada a constituir una masa manipulable con fines electorales que a construir un proyecto político de interés popular. En particular en el Sur se advierte que el movimiento asociativo, por así decir, evita los partidos y prefiere abiertamente las asociaciones comunitarias.

En conclusión, podríamos decir que:

- i) las tasas de afiliación en general son muy bajas: de 82.5 millones de personas de 18 años y más sólo 13.9 millones estaban afiliadas a partidos o asociaciones comunitarias o a ambos;
- ii) lo más sorprendente es que el Sur emerge de manera destacada: un tercio de las personas están afiliadas, es decir, poco más del doble si se compara con el Sudeste; el asociativismo preferido es el comunitario, no el partidario;
- iii) la instrucción tiene un impacto visible en el asociativismo, sobre todo en cuanto a la adhesión comunitaria y doble; sin embargo, el crecimiento de la participación comunitaria entre las personas menos cultas parece ser un fenómeno muy positivo;
- iv) el Nordeste acusa una situación de pobreza política grave, marcada además por la mayor presencia relativa de la adhesión partidaria, en sentido sugestivamente ambiguo.

Si se compara la afiliación con los ingresos medios mensuales de las personas, se repite el cuadro más característico. Entre las personas con

ingresos medios mensuales de hasta medio salario mínimo la tasa de afiliación era de 10%, pero subía a 41.5% entre aquellas con ingresos mensuales de más de 10 salarios mínimos. En las personas sin ingresos, que ascendían a 28.4% del total de aquellas de 18 años y más, dicha tasa era de 12.8%.

Si se observa el cuadro de los afiliados, predomina la afiliación comunitaria en todos los niveles de ingreso. Así, la tasa de participación comunitaria era de 79.4% entre aquellos con ingresos mensuales de hasta medio salario mínimo, y de 79.7% entre aquellos con ingresos de más de 10 salarios mínimos. No obstante, entre las personas sin ingresos dicha tasa alcanzaba el nivel máximo de 84.8%.

En el Nordeste las tasas de afiliación entre las personas más pobres (hasta 1/2 salario mínimo, carentes de ingresos) eran mucho menores (6.3%) que entre las más ricas (33.6%). Entre los afiliados, las tasas de afiliación comunitaria eran altas también entre los pobres, lo que corrobora lo visto hasta ahora.

En el Sur llamaba la atención, además de la alta tasa en sí de afiliación, el hecho de que entre las personas más ricas casi 60% estaban afiliadas; y entre aquellas con ingresos mensuales de más de 5 a 10 salarios mínimos casi 50%. Incluso, entre las personas más pobres la tasa general era de 27%, muchísimo más alta que en todas las regiones, inclusive el Sudeste.

Por otra parte, a la par de las bajas tasas de afiliación partidaria se advertían entre las personas más pobres las tasas más altas de participación comunitaria: por ejemplo, entre los afiliados sin ingresos 90.5% estaban en asociaciones comunitarias. También en el Sur la adhesión partidaria indicaría la tendencia general a correlacionarse con la mayor pobreza.

Tal vez la conclusión más interesante sea que el Sur "está encaminado", mientras el Nordeste todavía se halla perdido en la condición de masa manipulable, y el Sudeste hace más ruido de lo que permitiría su realidad participativa. Por cierto, el Sudeste es una región muy heterogénea, que disminuye sobre todo la presencia de São Paulo, plaza tradicional del sindicalismo y de los movimientos urbanos periféricos.

Empero, la ciudadanía más sólida del Sur no puede ocultar el hecho de que es "conservadora", lo que no constituye en sí una contradicción. Tratándose de una región relativamente evolucionada para los parámetros brasileños, la marca de su ciudadanía es la "inclusión", o sea, cuyo contexto ideológico es la posibilidad de consumir, de integrarse en los posibles privilegios sociales, de establecer distancias siempre mayores con respecto a otras regiones más pobres. Como regla sociológica, vale decir: quien ya

tiene acceso a un relativo bienestar piensa más fácilmente en mantener la situación que en disputas.

La condición del Sur aparece también ventajosa respecto de la postura de las personas que buscan contactos con políticos o gobernantes. En todo el país, 61.3% de esas personas "elevan peticiones"; sólo 10.8% "formulan sugerencias", 12.9% "entablan reclamos" y 15% "plantean reivindicaciones". En el Nordeste 75% eleva n peticiones y en el Sur 54%.

Tales datos revelarían, aunque sutilmente, la condición general de masa políticamente manipulable de la población que espera prácticamente todo de los políticos, incluso su ciudadanía. Aquí tenemos una de las estructuras más fuertes de reproducción de la pobreza política, que aparece también de modo sorprendente en los sindicatos. No tenemos aún una población de ciudadanos sino de pedigüños. La presencia más fuerte de afiliación partidaria en el Nordeste, en particular entre las personas más pobres e incultas, insinúa la característica histórica de la dominación política arcaica y autoritaria, cuyos dueños seculares son los mismos. Por desgracia, esto mismo puede decirse de los sindicatos. Tenemos aquí un resultado importante: los sindicatos y sobre todo los partidos serían expresiones envejecidas de la ciudadanía popular, debido a vicios históricos cristalizados; el futuro llegaría más de prisa por la vía de las asociaciones comunitarias.

c) *Acceso a la justicia y a documentos*

Los datos disponibles permiten apenas una aproximación fragmentaria muy indirecta, pero aun así se puede tener una visión preliminar de la justicia en el país. Las categorías de conflicto seleccionadas corresponden a una fenomenología cotidiana pertinente, pero no indican la gravedad de la incidencia. Las categorías son: *cuestiones laborales, problemas criminales, separación conyugal, desocupación de inmueble, pensión alimenticia, conflictos de vecindad, posesión de tierras, cobranza de deudas y herencia*. Los conflictos más frecuentes serían separación conyugal, cuestiones laborales y problemas criminales, que sumados sobrepasarían el 50%. Si se toma como referencia el "uso de la justicia" por la existencia de acción judicial, en las personas de 18 años y más implicadas en conflictos, se observa que se recurría a ella en 73.4% de los conflictos por pensión alimenticia, en 66.6% por cuestiones laborales, en 53.7% por separación conyugal y en 51.3% por la posesión de tierras. En las cuestiones criminales el recurso a la acción judicial era de sólo 27.9%.

Tal configuración podría insinuar, aunque muy indirectamente, que el recurso a la denominada "justicia común" en el caso de las cuestiones criminales es muy reducido, lo que indica que hasta cierto punto se la evita.

Parece haber más confianza en la justicia laboral, tal vez porque se condice más con las expectativas de la población. El uso parsimonioso de la justicia podría caracterizarse también por la alta incidencia de personas que acaban resolviendo por cuenta propia sus conflictos: 42.7% del total de conflictos. Sin embargo, son pocas las alegaciones de que la justicia no resuelve los problemas o de que no quisieron involucrar a la justicia.

En cambio, en caso de robo y hurto la categoría de los que no creían en la policía era mucho más representativa: 27.7% del total de conflictos, desconfianza que aumentaba considerablemente de acuerdo con los años de estudio de la víctima (44.3% entre las más cultas). Tal vez estos datos no estén a la altura de las expectativas de la gente, teniendo en cuenta que ya es público y notorio lo mal que funciona la justicia y la policía, pero permiten vislumbrar su papel poco convincente.

Tal visión podría adquirir un contorno más preciso frente a la cuestión del acceso a documentos, considerados de cierta forma significativos para el ejercicio de la ciudadanía. Lo más sorprendente era que en el Nordeste 70.7% de las personas de 18 años y más tenían cédula de identidad, pero 88% tenían título de elector. Primero, se advertía una fuerte subrepresentación de la cédula de identidad, considerada el documento más fundamental de la persona: cerca de 30% no la tenían. Segundo, se registraba la sobrerrepresentación del título de elector, lo que insinúa mucho una manipulación electorera de este documento, precisamente en el Nordeste. Este dato confirmaría la hipótesis anterior: la fuerte presencia de afiliaciones partidarias en el Nordeste entre personas incultas y pobres estaría ligada a su aprovechamiento como masa manipulable. Además, indica que hay sectores públicos de la justicia que se prestan fácilmente a tales manipulaciones.

Dada la ventaja histórica del Sur en materia de ciudadanía, cabe preguntarse qué es lo que tiene el Sur que otras regiones no tienen. No existe una respuesta pronta a esta indagación, sobre todo porque el Sur presenta rasgos culturales propios de difícil análisis. Sin embargo, cabría aventurar que hay una diferencia sobresaliente: la ventaja que posee en términos de educación básica.

En efecto, el Sur no es superior económicamente al Sudeste, aunque ostente una configuración considerada equilibrada en la ocupación urbana y rural, en la existencia de un fuerte crecimiento en el interior, muchas veces basado en empresas de origen familiar, en la producción agrícola notable, etc. El Sur tampoco sobresale en términos de educación superior: ninguna universidad tiene gran renombre. Sin embargo, en términos de educación básica es la región más evolucionada. Basta citar dos puntos aclaratorios:

- i) ya en 1988, su tasa de analfabetismo rural era inferior a la tasa general de analfabetismo en el país (17.7% y 18.9%, respectivamente);
- ii) los alumnos de 7 a 14 años que concurrían a escuelas particulares eran 14.7% en todo el país, pero en el Sur eran 10.8%.

La baja tasa relativa de analfabetismo rural constituye una ventaja extraordinaria, sobre todo teniendo en cuenta que la población rural del Sur es significativa. El hecho de que se recurra menos a escuelas particulares podría insinuar que la escuela pública estaría satisfaciendo las expectativas. Sea como fuere, tenemos ahí una prueba fehaciente: la relación entre el desarrollo de la ciudadanía popular y de la educación básica sería mucho más estrecha de lo que comúnmente se admite. Dicho a la inversa: el mal funcionamiento de la escuela básica pública en el país constituye uno de los golpes más lesivos contra el desarrollo de la ciudadanía popular. Habida cuenta de que el ciclo primario es obligatoriamente universalizante desde hace mucho tiempo, tal situación indica un nivel alarmante de pobreza política.

2. Programa de Ciudadanía y Lucha contra el Hambre

Como este Programa es representativo de la participación de la sociedad, se analiza aquí sumariamente. Esto no implica desconocer la actuación crucial del gobierno; muy por el contrario, dentro del aprendizaje de nuestra ciudadanía siempre cabe esperar que la motivación demandada del gobierno sea incluso más decisiva que la participación de la sociedad. Ésta constituye el meollo del asunto, pero no ocurre sin aquélla, simplemente porque estamos habituados a esperar todo del gobierno, incluida la ciudadanía.

La movilización alcanzada es notable (véase el cuadro 25), con más de 5 mil comités de ciudadanía esparcidos por todo el país. La participación del Banco del Brasil y la Caja Económica Federal fue decisiva en la organización de más de 75% de los comités en funcionamiento. Los datos permiten señalar lo siguiente:

- a) los resultados en términos de movilización son apreciables, lo que avala la tesis de que la población es sensible y participa;
- b) sin embargo, habida cuenta de que solamente 20.7% de los comités provienen de la sociedad como tal (asociaciones, iglesias, comunidades), el peso mayor recae sobre las iniciativas oficiales;
- c) esto revela que la población es fácilmente movilizable, pero que aún no tiene suficiente iniciativa propia;
- d) por esto se cree que con la misma facilidad que se moviliza también se puede desmovilizar a la población.

Cuadro 25
BRASIL: COMITÉS DE ACCIÓN DE LA CIUDADANÍA
CONTRA EL HAMBRE, 1994

Total	5 182	100.0
Banco del Brasil	2 200	42.5
Caja Económica Federal	1 800	34.7
Estatales	32	0.6
Gobiernos estatales	27	0.5
Universidades	52	1.0
Asociaciones, iglesias, comunidades	1 071	20.7

Fuente: Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), *Relatório da Secretaria Executiva Nacional*, Brasilia, julio de 1994.

El Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística (IBOPE) realizó en diciembre de 1993 una encuesta que obtuvo datos particularmente alentadores, los que provocaron en los dirigentes del Programa una euforia manifiesta:

- 68% de los entrevistados habían oído hablar de la "Campaña de Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida";
- 93% de los entrevistados consideraban que la Campaña era necesaria;
- 32% de los entrevistados ya habían participado en la Campaña de alguna forma, como se indica a continuación:

Tipo de participación	Número	Porcentaje
- donaron dinero	3.5 millones	14
- dieron alimentos o ropa	21 millones	86
- miembros activos	2.7 millones	11
Total	24.5 millones	100

En cuanto a la movilización, los datos son impresionantes, lo que indica que la sociedad parece percibir la importancia de un programa como éste, lo que implica cierta concienciación de la cuestión, incluso de la necesidad de conjugar asistencia con ciudadanía. Es muy importante que haya en total casi 25 millones de personas involucradas en una u otra forma.

Entre enero de 1993 y enero de 1994, los comités, considerando las informaciones remitidas por aquellos *que figuraban en el catastro* de la Secretaría Ejecutiva y las informaciones de los "recortes" de la ANDI y noticias del Servicio Internacional de Intercambio Electrónico de Información (ALTERNEX) y el Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE) de Rio de Janeiro (601 en total), habrían distribuido casi 8 mil toneladas de alimentos a casi 4 millones de familias de las 4.5 millones que figuraban en el catastro. Se otorgaron puestos de trabajo a 10 500 personas y 8 200 familias. Se sirvió sopa a 40 200 personas y 330 familias. En concepto de donaciones diversas se habrían atendido 2.8 millones de personas.

Sin forzar los datos, que generalmente provienen de fuentes poco controlables, se puede aseverar que el Programa alcanzó dimensiones inusitadas y mostró que es posible motivar cambios profundos, aunque la ciudadanía popular no tenga la consistencia suficiente. Esta falta de consistencia hace que el Programa dependa en exceso de liderazgos, dentro o fuera del gobierno, fenómeno que se dio plenamente en los últimos tiempos.

Este análisis es congruente con los datos ya mencionados sobre la ciudadanía en Brasil. No por eso lo logrado pierde todo mérito. Significó sobre todo la posibilidad real de reunir al gobierno y la sociedad en un proyecto común de dignidad social. No se deduce de ello, por ejemplo, que "el país cambió", o que entre el Estado y la sociedad no persista una forma dialéctica de relacionarse, ya que ésta debe controlar a aquél. Los cambios buscados son típicamente de largo plazo, lo que implica una serie de transformaciones múltiples, incluso en el espectro del sistema productivo. Es común la prisa en este tipo de percepción, como ocurrió en la impugnación del gobierno Collor cuando la gente se imaginaba que el Congreso finalmente había cambiado. Lo que sucedió fue memorable, pero no podemos olvidar que:

- a) apenas aprobada la impugnación, el Congreso eligió como sus Presidentes a un diputado y un senador representantes típicos de la vieja manera de hacer política en este país;
- b) después de la impugnación, vino la CPI de la corrupción, que mostró un Congreso tan corrompido como el gobierno Collor;
- c) el verdugo principal de Collor (Presidente de la Cámara) acabó implicado en la corrupción y desaforado;
- d) el Congreso desaforó a pocos corruptos y a ningún corruptor, mostrando que, si bien algo cambió, en esencia todo sigue igual.

Asimismo, la movilización obtenida en el Programa de Ciudadanía y Lucha contra el Hambre revela un horizonte extraordinario de actuación conjunta y sobre todo una notable movilización popular. Sin embargo, como la base histórica no cambió sustancialmente, por ejemplo, la universalización cualitativa de la enseñanza primaria aún no se logró, el sistema productivo siguió siendo muy perverso y la corrupción del Estado no se detuvo, no tenemos en plaza "otra" ciudadanía que la conocida, o sea, precaria como norma general. Por otra parte, la armonía entre Estado y sociedad que parece reinar, por lo menos en apariencia, no puede esconder profundas divergencias, ya que difícilmente la sociedad se daría por satisfecha ni tendría razón fundada para hacerlo.

Para esclarecer aún más vivamente las deficiencias de nuestra ciudadanía, podemos analizar brevemente algunos datos de la actuación de los diputados que buscan ahora la reelección o un escaño en el Senado (Olho no Voto, 1994). El período de referencia abarca desde 1991 hasta abril de 1994, y la actuación comprende sólo 11 votaciones consideradas importantes (impugnación de Collor, salario mínimo de 100 dólares, impuesto a la renta de las empresas, creación del IPMF, sueldos de los diputados, reductor de salarios, impuesto a la renta de personas físicas, deudas agrícolas, creación del Fondo Social de Emergencia, voto obligatorio, empresa nacional). Actualmente, la Cámara tiene 503 miembros, de los cuales 427 buscan la reelección o un escaño en el Senado (85%). De estos 427 sólo 163 superaron el tercio de ausencias (38%) y aprobaron sólo 72 proyectos, contra 632 de iniciativa del gobierno.

Si seleccionamos varios de los Estados más representativos (véase el cuadro 26), se advierte que en algunos la proporción de tres y más mandatos es notable: así ocurre en Rio Grande do Norte en el 60% de los casos; en Paraíba en el 33%; en Pernambuco en el 47%; en Maranhão y Bahía en el 20% cada uno. Además, Rio Grande do Norte y Pernambuco tienen uno y dos diputados, respectivamente, con cinco mandatos. De ahí la conclusión de que cuatro de cada cinco diputados federales intentan permanecer en el Congreso. Rio de Janeiro cuenta con dos diputados que ya tienen siete mandatos, y hay otro también en Paraná. En São Paulo, si bien hay dos diputados con por lo menos cinco mandatos, hay sólo 12% con por lo menos tres mandatos. El Sur se destaca también en este sentido con índices de 12% a 16% de diputados con por lo menos tres mandatos. Exceptuando el hecho de que Paraná tiene un diputado con siete mandatos, Santa Catarina, de 14 diputados tiene apenas dos con por lo menos tres mandatos, y ninguno con cinco.

Cuadro 26
**BRASIL: NÚMERO DE MANDATOS DE LOS DIPUTADOS
 QUE BUSCAN LA REELECCIÓN O UN ESCAÑO EN EL SENADO**

Estados	Tasa de diputados	Número de diputados		
		3 y más	5 y más	7
Minas Gerais	48	9 (19%)	2	0
Rio de Janeiro	44	8 (18%)	5	2
São Paulo	5	16 (12%)	2	0
Mato Grosso	7	1 (14%)	0	0
M. G. Sul	7	1 (14%)	0	0
Ceará	16	3 (19%)	1	0
Rio Grande do Norte	5	3 (60%)	1	0
Paraíba	6	2 (33%)	0	0
Pernambuco	19	9 (47%)	2	0
Alagoas	7	1 (14%)	0	0
Bahia	34	7 (21%)	2	0
Maranhão	15	3 (20%)	0	0
Pará	14	2 (14%)	0	0
Paraná	26	3 (12%)	1	1
Santa Catarina	14	2 (14%)	0	0
Rio Grande do Sul	25	4 (16%)	1	0

Fuente: *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 de septiembre de 1994.

En cuanto a la presencia/ausencia en los 11 procesos aludidos (véase el cuadro 27) de los 338 diputados que están en la nómina de los respectivos Estados, 113 faltaron menos de 25% y 25 más de 50% de las veces. Esto ya indica que en general la asistencia oscila entre 30% y 40%, lo que por cierto es muy bajo, y confirma la imagen pública ya cristalizada de ausencia excesiva. La bancada de Rio Grande do Sul tendría la mayor presencia pues el 60% faltó menos de 25%, seguida de Paraná, Santa Catarina y Paraíba, todos con 50%, Mato Grosso con 43% y Pernambuco con 42%. São Paulo presentaba el índice muy bajo de 27%, además de tener dos diputados que faltaron más de 50%. Los campeones de las faltas están en Rio y Minas Gerais. Nuevamente sobresale la región del Sur.

Cuadro 27
BRASIL: PRESENCIA/AUSENCIA DE LOS DIPUTADOS QUE
BUSCAN LA REELECCIÓN O UN ESCAÑO EN EL SENADO

	Total	-25%	+50%	PT ^a	-25%	+50%
Minas Gerais	48	13 (27%)	7 (15%)	5	1	0
Rio de Janeiro	44	10 (23%)	8 (18%)	2	0	0
São Paulo	51	14 (27%)	2 (04%)	6	3	0
Mato Grosso	7	3 (43%)	0	0	0	0
M. G. Sul	7	1 (14%)	0	0	0	0
Ceará	16	6 (38%)	0	0	0	0
Rio Grande do Norte	5	0	0	0	0	0
Paraíba	6	3 (50%)	0	0	0	0
Pernambuco	19	8 (42%)	1 (5%)	0	0	0
Alagoas	7	1 (14%)	2 (29%)	0	0	0
Bahía	34	9 (26%)	2 (6%)	2	1	0
Maranhão	15	4 (27%)	0	1	0	0
Pará	14	6 (43%)	2 (14%)	1	1	0
Paraná	26	13 (50%)	1 (4%)	2	1	0
Santa Catarina	14	7 (50%)	0	1	0	0
Rio Grande do Sul	25	15 (60%)	0	3	2	0
Total	338	113 (33%)	25 (7%)	23	7 (30%)	0

Fuente: *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 de septiembre de 1994.

^a PT: Partido de los Trabajadores.

En Rio Grande do Norte ningún diputado faltó menos de 25% ni más de 50%. En Bahía, sólo 9 diputados faltaron menos de 25% y dos más de 50%. De los 427 diputados en cuestión, 29 faltaron más de 50% (de éstos 19 están en Rio de Janeiro, Minas Gerais y São Paulo).

En el cuadro se intenta destacar al Partido de los Trabajadores, del que se podría esperar una asiduidad más ejemplar, como borrándose en parte la expectativa: de los 23 diputados en nómina, siete (30%) faltaron menos de 25%, lo que de por sí sería levemente inferior al promedio (33%), pero en cambio nadie faltó más de 50%. Empero, ello demuestra que la ausencia es un problema general, porque hasta un partido como el PT no destaca en forma inequívoca.

Hubo un diputado que faltó más de 70%, y seis 60% o más. Al mismo tiempo, conforme a una encuesta de Datafolha, 54% de la población no recuerda por quién votó en 1990, cifra que en Rio alcanza a 64%. La menor tasa se dio en São Paulo con 10%. Lo más interesante es el 48% que declara pretender votar por un candidato que no es diputado, frente a 21% que votaría por los diputados actuales.

Mientras tanto, cuatro de los ocho diputados acusados por la CPI del presupuesto y absueltos por la Cámara son candidatos, y uno es candidato a diputado estatal. El único diputado absuelto con alguna convicción obtuvo sólo 42 votos a favor del desafuero. Los otros obtuvieron más votos a favor del desafuero, pero se "salvaron" porque no se alcanzó el quórum. Cuatro diputados renunciaron a tiempo huyendo del proceso de desafuero.

Los datos aquí presentados señalan que si bien por un lado la Campaña contra el Hambre tuvo un éxito sin precedentes en términos de movilización, por otro persiste una estructura secular de manipulación de la masa, configurada sobre todo en el Congreso (Cámara). En lugar de ser la expresión de la ciudadanía viva y creciente de la población, que podría manifestarse por ejemplo en una mayor tasa de renovación y una dedicación más convincente de los parlamentarios, indica la artimaña arraigada de clientelismos y corrupciones que pretenden siempre la perpetuación del poder. La población no está aletargada sino típicamente desmovilizada.

IV. APORTES PRELIMINARES PARA UNA POLÍTICA DE CIUDADANÍA Y DERECHOS HUMANOS

Para comenzar, la providencia más importante es la introducción, en el contexto de las políticas públicas, del *ordenamiento también a través de la perspectiva de la ciudadanía y de los derechos humanos*, así como se hace el ordenamiento a través de la política económica. El gobierno debe manejarse institucionalmente de tal forma que la cuestión deje de ser eventual, tónica, secundaria, tolerada, o un problema de preferencia personal de las autoridades. En la práctica, la única vertiente que ordena el gobierno acaba siempre siendo la cuestión económica, que define también, en última instancia, la inversión social y sobre todo tiende a hacer de la política social un mero "bombero" de los incendios en el sistema productivo.

La CEPAL ha insistido en el "*enfoque integrado*" entre la ciudadanía y la transformación productiva, apuntando a la práctica necesaria de asignar a ambos elementos la misma relevancia gerencial, dentro de la correlación adecuada entre medios y fines. Desde luego, no tiene sentido pasar de un extremo a otro como si la ciudadanía se impusiese concretamente sin la indispensable instrumentación económica. De nada sirve inventar derechos no financiados ni financiables, ni hacer retórica inconsecuente al respecto. En la realidad, existe el problema de ambos lados. Desde el punto de vista del neoliberalismo ninguna libertad es tan importante como la individual, en particular la del libre mercado. El bienestar común es sólo una función del mercado y la política social es principalmente una estrategia de acomodación. Las perspectivas como la ciudadanía, los derechos humanos, la democracia y el bienestar son del orden de las consecuencias, y por eso tampoco serían obstáculo a la libre iniciativa. Un ejemplo clásico está en la defensa de la escuela particular como derecho de opción y, por consiguiente, de garantía democrática. Se intenta ocultar el hecho de que esta opción sólo tiene valor práctico para quien la puede pagar. La cuestión más contradictoria, sin embargo, no está en la artimaña de salvaguardar la iniciativa privada en la educación, como dice la Constitución, sino en reivindicar para ella la condición favorecida de "utilidad pública" y de "entidad filantrópica" para gozar de exenciones y

otros privilegios. Es una ideología barata pretender que el mercado libre sea un igualador de oportunidades y restringir el papel del Estado a la presencia subsidiaria funcional.

El socialismo real o su respectiva ideología, partiendo de un Estado protector que se imagina representar a la población, busca garantizar todos los derechos fundamentales sin preocuparse lo suficiente por las exigencias productivas. Por definición no existe desempleo, a despecho del mercado que pasa de la función clásica de producción a la de redistribución. Se supone que el Estado "administra" los recursos necesarios para satisfacer todas las necesidades básicas, o que tiene una cuenta infinita de la cual extrae el financiamiento proporcional a los derechos. Tal vez sea correcto entender que el fracaso del socialismo real se dio sobre todo por la incapacidad productiva, encubierta ideológicamente por protecciones de todo tipo mantenidas artificialmente. Fue reemplazado por un mercado movido por la impiedad de la competencia y del lucro, por el parasitismo generalizado, fácilmente corporativo, por no hablar de la entelequia del Estado.

Nuestra Constitución representa una percepción híbrida y contradictoria. En la primera parte, aparecen derechos en profusión, alegremente esparcidos por el texto prolijo y casi siempre sin fuente de financiamiento, en el contexto de un Estado que parecería poder resolverlo todo. El derecho que mejor empeño mereció fue el de la enseñanza primaria y aun así padece de estancamiento crónico. Por otra parte, sigue ambigua la función social de la propiedad, el sistema de comunicación escapa totalmente al control de la sociedad, el sistema financiero no tiene obligaciones sociales relevantes, la iniciativa particular es libre en el ámbito de la educación y la salud, y así sucesivamente. Esto ya basta para calificar a nuestra Constitución como típicamente corporativista, filtrada por uno de los cedazos más sospechosos de nuestra realidad histórica, que es el Congreso. Tanto es así que se discute la necesidad de hacer una revisión no congresual.

Frente a este cuadro contradictorio de prácticas y leyes, es preciso adoptar la perspectiva estratégica de las *políticas matricialmente integradas*, siendo la ciudadanía el fin primordial y la economía la instrumentación indispensable. Así como es esencial demostrar a los defensores de derechos que la salud económica del país es condición indispensable y no un mero supuesto, también es importante demostrar a los defensores de la estabilidad económica que el ciudadano consumidor es la pieza más decisiva para la estabilización de precios. La redistribución del ingreso es menos un indicador de la vitalidad del mercado que de la vitalidad de la ciudadanía (Infante, 1993; Touraine, 1992; y Goñi, 1993).

El reordenamiento del gobierno debería implementarse desde dos perspectivas interconectadas, pero dotadas de lógica propia: por un lado,

la matricialización de las acciones gubernamentales bajo la óptica de la ciudadanía y de los derechos humanos, lo que implica planificación y políticas concretas concertadas; por otro, la *redefinición del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH)*, como órgano público dotado de una mayoría civil de miembros, encargado de supervisar la cuestión de los derechos humanos y dotado de funciones deliberativas propias.

En cuanto a la matricialización del gobierno, una idea posible es la creación de un foro ministerial encabezado por el Presidente de la República en que participe todo el gabinete, que se reúna ordinariamente todos los meses y extraordinariamente cuando sea necesario, lo que puede llevar a resultados importantes como:

a) Elaborar y ejecutar una *política pública de ciudadanía y derechos humanos* en sentido estricto; debe constar la integración del gobierno y del Estado como un todo y destacarse la perspectiva gubernamental como aquella que refleja el tono propio de la gestión en el poder y la perspectiva estatal como aquella de largo plazo, continua y acumulativa.

b) Evaluar la actuación de todos los ministerios y organismos públicos desde el enfoque de la ciudadanía y los derechos humanos, en particular de aquellos menos afines como los de hacienda y política económica, y los ministerios y empresas dedicadas a las áreas de infraestructura; será fundamental escrutar problemas como la inflación, el salario mínimo, la especulación, la evasión de impuestos, desde el punto de vista de los derechos agredidos.

c) Dar cuenta frecuentemente a la sociedad, incluso al mundo, de los problemas principales y las soluciones adoptadas, sobre todo los resultados obtenidos; así se podría cambiar la imagen sin recurrir a subterfugios y falsificaciones sino avanzando de modo sistemático en la realización de los derechos.

d) Tratar de manera permanente y competente la demanda proveniente de la sociedad y de los órganos pertinentes, como los Consejos de Derechos, realizando en la práctica la finalidad del Estado y del gobierno como servicios públicos.

e) Viabilizar institucional y financieramente los derechos esenciales, sobre todo los constitucionales, que permanecen más o menos letra muerta, como la universalización cualitativa de la educación, el acceso preventivo a la salud, la reforma agraria, la política penitenciaria, etc.

En términos de organización concreta, cada ministro debe idear la manera de tratar la cuestión en su ministerio, involucrando a todos los órganos de la administración directa e indirecta, empresas o entidades autónomas de la administración pública. Siguiendo el ejemplo del propio foro, cada ministerio debe concertar sus acciones conforme a una rigurosa planificación y ejecución evaluadas constantemente, en el contexto matricializado predominante. Por falta de tradición la mayoría ni siquiera

se plantea el problema, pero eso ya denota la gravedad de la situación. Uno de los efectos más importantes que se obtendrán será romper este ciclo que en el fondo también alimenta la impunidad. Cuando los organismos más afines a las cuestiones productivas hacen caso omiso de la ciudadanía y los derechos humanos, es ciertamente porque los reducen a meros medios, colaborando en gran medida en la concentración del ingreso y la falta de equidad social.

En cuanto a la redefinición del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH), será esencial ordenar institucionalmente la cuestión abarcando incluso el horizonte federativo. La reconstitución del Consejo con una mayoría de miembros de la sociedad organizada y administrado de modo competente, incluso con la debida base legal, parece ser una iniciativa crucial. Aunque no tengamos una historia confiable en materia de consejos, se trata desde luego de evitar los errores conocidos e intentar innovaciones que implican, entre otras cosas:

a) Estructurar un órgano público que tenga una mayoría de miembros típicamente civiles para salvaguardar la transparencia absoluta y merecer la confianza de la sociedad.

b) Ubicarlo en la Presidencia de la República para garantizar la ascendencia sobre todos los ministerios y respectivos órganos, aunque su secretaría ejecutiva esté en otro lugar.

c) Incluir a la sociedad civil en la dirección del Consejo, ocupando por lo menos la vicepresidencia; de preferencia la Presidencia debe quedar en manos de algún ministro con acceso directo al Presidente de la República, dado que es indispensable garantizar condiciones financieras y administrativas; idealmente, el propio Presidente debería presidir el Consejo.

d) Promulgar una legislación específica que, además de reconstituir el Consejo, defina los delitos contra los derechos humanos y contra el propio Consejo, y garantice su función deliberativa completa, procurando en este caso el acuerdo del Congreso.

e) Prever modos concretos de investigación y enjuiciamiento de delitos contra los derechos humanos y su posible federalización, así como la participación de la Procuraduría General de la República y del Poder Legislativo y Judicial, de modo tal de evitar obstáculos corporativos y aunar esfuerzos.

f) Elevar el CNDH a la categoría de consejo general de manera que todos los demás consejos serían redefinidos como cámaras específicas que asumen por delegación competencias similares y, de tal manera, potencializan su radio de acción y efectividad.

g) Determinar maneras concretas de superar los clásicos obstáculos en los trámites de defensa de los derechos como demora, indefinición de competencias, conflictos de poder, manipulación procesal, etc..

h) Construir un formato federativo de modo que en los estados y municipios se hagan ordenamientos similares que actúen como un sistema matricializado.

De todas maneras, es preciso superar el vicio persistente de mantener consejos para *convalidar los fracasos de las políticas públicas*. Es importante distinguir entre ellos algunos niveles como:

a) Aquellos destinados a gestionar políticas internas integradas, típicamente gubernamentales, en los cuales la participación de la sociedad no es necesaria y a veces resulta una invención forzada u ociosa; tratándose de una cuestión de gestión matricial como, por ejemplo, la prevención en materia de estupefacientes, el gobierno puede establecer un consejo para integrar y potencializar las acciones; incluir componentes de la sociedad no es indispensable por ser una política típicamente gubernamental.

b) Los destinados a ocuparse de cuestiones que implican una acción integrada del gobierno y de la sociedad como, por ejemplo, el problema de la filantropía en que es congruente formar un grupo que represente tanto al gobierno como la sociedad.

c) Los formados para *defender derechos* que admiten, pues, dos vertientes: los que pretenden ser *sólo civiles*, como sería por ejemplo un consejo de entidades no gubernamentales o el Colegio de Abogados de Brasil, cuya función, además de concertar acciones, sería controlar las políticas públicas; y los que buscan dividir las responsabilidades entre gobierno y sociedad, como en el caso del Consejo Nacional de los Derechos del Niño y el Adolescente (CONANDA).

d) En cualquier caso, es lógico que el consejo no sea ejecutivo sino una instancia supervisora de las políticas en sentido normativo, evaluativo, articulador y, en el caso del Consejo Nacional de Derechos Humanos, deliberativo; tratándose de consejos de defensa de los derechos no cabe a los miembros civiles sustituir al Estado sino articular lo que la democracia exige de él.

Siendo un consejo de defensa de derechos deberá ser por lo menos *paritario* y tener, sobre todo en aquellos de derechos humanos, una *mayoría por parte de la sociedad*. Con excepción de los consejos puramente civiles, los otros son órganos públicos y no pueden eludir las posibles virtudes y sobre todo las posibles carencias del aparato estatal. La autonomía de los consejeros, aun de aquellos procedentes de la sociedad, es relativa y como siempre la capacidad de actuación depende mucho de la decisión política. Dos ejemplos recientes hablan por sí solos: el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), por estar directamente vinculado al Palacio de Planalto y tener el concurso de asesores de gran renombre, siempre tuvo condiciones favorables de funcionamiento y mostró una asociación muy productiva entre gobierno y sociedad; el CONANDA, con sede en el Ministerio de Justicia y cuya Secretaría Ejecutiva es la Fundación

Centro Brasileño para Niños y Adolescentes (CBIA), no consiguió demostrar su valor, dando la impresión de que su finalidad más visible era convalidar los vacíos del gobierno.

En el campo de la *ciudadanía*, la primera iniciativa es la revisión profunda de la posición del Estado frente a la organización popular. Antes que nada el Estado debe aprender a *no cohibir y temer*. Sabiéndose una instancia delegada de servicio público podrá luego *estimular* (Boschi, 1987; Ammann, 1991; Centro de Defensa de los Derechos Humanos "Bento Rubiao", 1994; Jacobi, 1989; y Sposati, 1988). Desde esta perspectiva, son iniciativas favorables al proceso de desarrollo de la ciudadanía:

a) Superar la perversa combinación entre asistencia y promoción comunitaria para no degradar las dos; las asociaciones no se hacen para obtener una subvención y perderse en las alianzas partidarias, sino para vencer la pobreza política y realizar democracia de base.

b) Implementar el derecho constitucional a la universalización de la enseñanza básica por ser la instrumentación pública más efectiva, siempre que tenga la calidad necesaria.

c) Instaurar una política de cultura y comunicación que favorezca la formación del espíritu crítico que reaccione frente a monopolios, homogeneizaciones excesivas, importaciones dudosas, recurriendo a formas compartidas de administrar concesiones de radio y televisión; la formación de un consejo nacional de comunicación tripartita (Estado, empresarios y usuarios) parece ser una necesidad urgente.

d) Profundizar el sello federativo de las políticas públicas incentivando la consolidación de los municipios en el doble sentido de la base productiva propia y de la competencia política; la función esencial de la Unión y de los Estados es viabilizar los municipios.

e) Incentivar dentro de los municipios, así como en los sindicatos y partidos, las formas asociativas de abajo hacia arriba; la salud de la democracia radica principalmente en la red asociativa vigente que permite que cada ciudadano se organice de varios modos y varias veces, tornando el ejercicio democrático una cultura local.

f) Saber trabajar con entidades no gubernamentales, si éstas son capaces de ofrecer salidas más cualitativas y a veces hasta más baratas para atender las necesidades básicas de la población.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, su núcleo está en el *asociativismo*, o sea, en el movimiento típico organizado de la sociedad que considera al Estado una instancia delegada de servicio (Demo, 1992 y 1988b). El objetivo principal de la ciudadanía, en la condición de conciencia crítica organizada para superar la pobreza política, es la emancipación, no la asistencia, aunque no debiera existir dicotomía entre ambas. En el actual escenario nacional podemos identificar dos golpes recurrentes contra la ciudadanía: uno es clásico y procede de la elite económica y política que

recurre al asistencialismo clientelista para reproducir la miseria material y política; el otro es reciente y proviene de izquierdas corporativistas y parasitarias que, hipostasiando el Estado a la manera del socialismo real, imagina salvar a la población pobre con asistencia, ingreso mínimo, políticas sociales básicas, etc. En ambos casos hay una evaluación falaz de la pobreza, porque se considera un fenómeno tratable con las sobras del Estado. Una pobreza intestivamente estructural debe tratarse de manera estructural, a saber, con una combinación matricial de ciudadanía y economía. La emancipación exige sobre todo empleo, no ayuda, por más que ésta sea un derecho democrático para quien no puede sobrevivir.

De esta visión dimanaría la necesidad de eliminar “subvenciones” de toda índole para las asociaciones, ya que éstas deben saber autosustentarse. Cuando las asociaciones ejercen actividades que el Estado debería ejercer (filantropía, por ejemplo), no se trata de “subvencionar” sino de pagar servicios prestados. Los patrones de calidad de tales servicios son esenciales, dada la ciudadanía implicada, y deben rechazarse totalmente las ofertas pobres para los pobres. Se deduce también que es incongruente y siempre sospechoso supeditar el asociativismo a órganos como la Legión Brasileña de Asistencia, que debe, si fuera el caso, permanecer en su función propia. Imaginar que la asistencia fundamenta o genera el asociativismo es un craso error, por no decir un golpe bajo. Huelga recordar que los grandes programas de promoción comunitaria (centros sociales urbanos de la era Geisel, Secretaría Especial de Acción Comunitaria de la era Sarney) no produjeron mucho más que nuevas tácticas para establecer ataduras y duraron mientras había interés político. El actual programa de la Fundación Banco del Brasil, que faculta a las comunidades el acceso a recursos destinados a la autosustentación, puede ser más congruente, siempre que no se transforme en ataduras.

Es urgente una *política nacional de seguridad pública y justicia*, lo que implica una revisión constitucional acabada. En términos institucionales, es preciso crear una secretaría nacional de seguridad pública, de estilo federativo-articulador, con sede en el Ministerio de Justicia. La policía federal se transformaría en un órgano autónomo para poder actuar a nivel intersectorial e incluso en los Estados, cuando la Constitución lo permite o dispone. La situación actual de las policías estatales es insostenible, ya sea porque están profundamente comprometidas con el mundo del delito, o porque están desfasadas en términos de tecnología y conocimiento o porque se volvieron algo así como un poder paralelo, o porque la escisión entre militares y civiles debe replantearse. De allí dimana también la necesaria eliminación de la justicia militar, situación visiblemente arcaica. Debe preverse el juicio de delitos típicamente militares, pero ello no implica una justicia militar con tribunales propios (Kosovski, 1993).

Se tendería a la unificación de las policías con una revisión radical de su reclutamiento, preparación, actualización y remuneración, debido a la importancia estratégica de la función social. Habida cuenta de que la inseguridad pública tenderá a aumentar en el mundo moderno, hay que tener sumo cuidado con la policía, que incluya la formación de una nueva imagen con fundamento en la ciudadanía y en los derechos humanos. No debe abusarse de la condición que hoy tienen las policías militares simplemente para agredir, como si representasen una función descartable. Por el contrario, es preciso valorarlas adecuadamente, transformando a los policías en apoyo diario y competente de los derechos de la ciudadanía.

En este contexto, serían iniciativas relevantes:

- a) establecer un catastro nacional de los delitos y los delincuentes, a fin de tener datos convenientes para la planificación y las políticas;
- b) centralizar a nivel federal la emisión de documentación básica relativa a la ciudadanía, sobre todo la cédula de identidad, impidiendo su uso indebido por parte de delincuentes;
- c) avanzar claramente en la política penitenciaria en todo sentido: generar las plazas necesarias, insistir terminantemente en el compromiso de recuperación, encontrar el financiamiento adecuado, incluso para la formación de los agentes penitenciarios, realizar una política de protección de las víctimas, acabar con la escuela del crimen que son nuestras cárceles y penitenciarías;
- d) buscar la participación del ejército, tanto en lo que atañe a la revisión de la policía como en lo que concierne a la seguridad pública en situaciones que se habrían descontrolado, como en algunas regiones metropolitanas;
- e) reconstruir la imagen del país en términos de seguridad pública, también por una cuestión económica (turismo, por ejemplo), no tanto para hermosarla sino para consolidar los principios mínimos de la democracia y del Estado de derecho.

Frente a la tremenda indignidad que afecta a *niños y adolescentes*, principalmente a los que ya están en la calle, es prácticamente necesario *comenzar de nuevo*. Aún no hemos hecho nada muy relevante, salvo redactar textos legales tan elegantes como ineptos y realizar algunas experiencias puntuales. "El lugar del niño está en la familia y en la escuela, no en la calle". Los datos muestran que son muy pocos los que duermen en la calle y han perdido definitivamente los lazos familiares. La gran mayoría acude a las calles como táctica de supervivencia propia y familiar, donde aprenden la degradación humana paso a paso. Es imperioso eliminar la pretendida "opción de la calle", porque sólo consagra la indignidad bajo discursos seudoiluminados. Por cierto, a nadie se puede retirar de la calle por la fuerza. Se trata de enfrentar de una vez toda la problemática intentando

unir, en un programa matricialmente conjugado, la salida de la calle con la reconstrucción de las condiciones de vida en familia, lo que implica inapelablemente la obtención de ingresos (Dimenstein, 1994).

Forma parte de la dignidad del niño velar porque no sea violentado en la calle, que encuentre albergues donde pueda permanecer y recuperarse y recibir el apoyo de educadores de todo orden. Pero nada de eso equivale a que encuentre una alternativa para volver a la situación familiar y socioeconómica. La asistencia y educación aisladas no hacen más que aplazar el problema, aun en un ambiente de extrema elegancia. Con esto queremos decir que el gobierno en su totalidad debe asumir esta cuestión, como asumió, por ejemplo, el tema del hambre. Aunque no se puede erradicar la miseria, por lo menos a corto plazo, es preciso aproximarse a esta meta todo lo posible, lo que significa que la familia respectiva debe recuperar las condiciones de vida adecuadas.

A partir de allí se viabilizaría la reconducción del niño a la escuela, obviamente siempre que ésta esté a la altura. No basta la propuesta de "atención integral", porque también permanece sólo en la integración de las políticas sociales básicas (ni se exigiría más de la escuela). La idea de otorgar una beca a la respectiva familia es pertinente, aunque en el fondo sea sólo una asistencia más inteligente. Mejor sería recomponer las posibilidades socioeconómicas de la familia, un desafío descomunal dentro de nuestra realidad histórica. Las experiencias consideradas exitosas como el Proyecto Axé en Bahía, muestran que el éxito reside sobre todo en retirar al niño de la calle apoyándose en una recomposición socioeconómica familiar. No obstante, como la mayoría de los programas no tienen esta visión matricial articulada acaban cultivando el problema y viviendo de él.

El CONANDA debe modificarse radicalmente. Primero, no tiene sentido tener 30 miembros, 15 de cada lado (gobierno y sociedad); podría tener unos 10, congregando en el gobierno a los ministerios fuertes junto a los sociales, y en la sociedad a personas más representativas de las entidades que militan en el área. Segundo, es preciso que esté directamente vinculado con el Consejo Nacional de Derechos Humanos, localizado de preferencia cerca del Presidente de la República, viabilizado institucional y financieramente, incluido el Fondo para la Infancia que necesita también de una fuente estructural (por ejemplo, parte de las loterías). Tercero, no se puede pretender que sea ejecutivo sino articulador de las acciones del gobierno y de las iniciativas civiles convergentes, además de normativo. No sustituye al Ministerio de Educación o Bienestar Social, pero debe saber supervisar sus acciones pertinentes. Sobre todo debe ser efectivo, para no deshacerse en discursos y reuniones vacías, haciéndose eco de las leyes tan elegantes como ineptas.

Los asuntos más candentes precisan recibir tratamiento resolutivo inmediato, a saber:

- a) las muertes violentas, las matanzas, las emasculaciones, la violencia en el tránsito;
- b) el problema de las adopciones delictuosas, así como la prostitución infantojuvenil, un baldón sin nombre muy difundido;
- c) la selectividad perversa de los sistemas de enseñanza básica a despecho de una nutrida legislación, sin que las autoridades tomen recaudos ni los profesores se sensibilicen por la causa;
- d) el trabajo infantil y juvenil fuera de ley, sobre todo su evidente tendencia expoliadora que entorpece el ritmo del desarrollo y el acceso a la educación formal;
- e) el problema de las entidades denominadas filantrópicas implicadas en programas autofágicos;
- f) la mentalidad policíaca que aún domina a la sociedad y sobre todo a las autoridades;
- g) las instituciones públicas dedicadas a la recuperación y al tratamiento preventivo, generalmente mal equipadas, administradas de modo violento y sin condiciones humanas, que las transforman también en escuela del delito.

Dentro de la necesidad de reordenar la actuación del gobierno existe también el problema de la *planificación* que debe analizarse con profundidad (Cohen y Franco, 1994). En la práctica, la cuestión de los derechos humanos y la ciudadanía nunca entró en la esfera de la planificación, que continúa tendencialmente sectorializada y atada a los problemas económicos. Sin pretender superdimensionar la actividad planificadora, no cabe duda que es relevante para dotar al país de bases técnicas para un proyecto moderno y propio de desarrollo, sobre todo de largo plazo y con marca matricial. La exigencia moderna del enfoque integrado, como pretende la CEPAL, recomienda que se plantee la equidad como fin y la transformación productiva como medio. Esto exige otra forma de organizar la República, que incidiría en la reducción drástica de los ministerios actuales evitando la sectorialización, además de establecer como necesidad fundamental el logro de metas ligadas a la ciudadanía y los derechos humanos como la superación de la indigencia, el manejo adecuado de los menores de la calle, la mejora del salario mínimo y de la previsión, la lucha articulada contra las fuentes principales de violencia social, y así sucesivamente.

En este sentido, el Programa de Ciudadanía y Lucha contra el Hambre proporcionó una directriz de gran impacto, que debería permanecer en el nuevo ordenamiento institucional. Primero, mostró que es posible desdoblar un programa común entre Estado y sociedad, a pesar de los naturales conflictos entre ambos. Segundo, comprobó que es fundamental la movilización de la sociedad, la que comparece si en el gobierno existe la necesaria confiabilidad. Como no existe base educativa suficiente en la

población esta movilización se puede deshacer fácilmente, pero muestra, de todos modos, que es posible construir un proyecto de decencia social y pública. Tercero, mostró la necesidad de conjugar la ciudadanía con la lucha contra la pobreza, razón por la cual se pasó rápidamente de la sopa al empleo, lo que indica la demanda de cambios profundos también en la esfera económica.

Dentro de esta lógica, podría por ejemplo enfrentarse de manera adecuada la cuestión de los menores de la calle, o la violencia en las periferias metropolitanas, o el problema de los sin tierra, y así sucesivamente. La planificación podría, como se hizo en el Programa de Lucha contra el Hambre, ofrecer una base técnica para supervisar las propuestas, matricular las acciones, evaluar resultados y preservar el sentido de largo plazo. Obviamente, esto implica un trabajo multidisciplinario, típicamente matricial (Osborne y Daebler, 1994; Santos, 1993; Boschi, 1991; y Kennedy, 1993).

De lo anterior se desprende que *no tenemos aún un Estado de derecho o una democracia*. Tenemos, por cierto, el formato jurídico, pero no mucho más. En la práctica, rige un Estado marcado por la excepción, el privilegio y la fuerza en que funciona una democracia débil que concentra en las elites los derechos y en la población los deberes. Desde el punto de vista de la ciudadanía y los derechos humanos, nuestra situación es de tal manera agresiva e irrespetuosa que sería poco convincente describirnos como una sociedad democrática y justa. En vastos sectores periféricos metropolitanos impera la ley del más fuerte, característica de lo ilegal. Los marginales se adueñaron de la situación y enfrentan al Estado muchas veces con clara ventaja. La propia economía está comprometida, porque los inversionistas ya temen por su integridad física. En particular la industria del turismo sufre una visible decadencia en Rio de Janeiro, por ejemplo.

Existe la tesis de que somos un Estado de bienestar porque estamos conectados al mismo sistema internacional. Se aduce como argumento inmediato la universalización de la previsión, o la universalización de la enseñanza básica, o el amplio reconocimiento de derechos para todos y hasta la asistencia con pretensión de ser universal. Se olvida ingenuamente que:

- a) no se pueden confundir textos legales o idearios políticos con la realidad; nuestro país se caracteriza por tener textos elegantes, a veces reconocidos como los mejores del mundo, pero totalmente ineptos en la práctica; tanto es así, que vale la hipótesis contraria: los textos son elegantes para disfrazar la miseria;
- b) últimamente la previsión experimentó grandes avances como la definición del beneficio mínimo en por lo menos un salario mínimo, pero continúa atada a la ignominia salarial junto al mantenimiento absurdo de jubilaciones privilegiadas, sin mencionar que mucha gente está aún fuera del sistema;

- c) la universalización de la enseñanza básica es sólo cuantitativa; en términos de calidad continúa siendo la calamidad de siempre;
- d) la andanada de derechos a diestra y siniestra sirve sólo para encubrir que casi ninguno vale de verdad, porque ni siquiera hay financiamiento garantizado; se asemejan a promesas electorales;
- e) la asistencia universal es una veleidad parasitaria, demostrada en la propia Ley orgánica de asistencia social: después de comenzar por esparcir derechos para todos lados, reserva los beneficios sólo para los mayores de 70 años: ¿cuántos pobres se incluirán allí?

Este país nunca fue de bienestar, porque mientras el sistema productivo funcione básicamente con la plusvalía absoluta no hay cómo generalizar el bienestar. Para llegar a esa condición es necesario introducir cambios estructurales como:

- a) cambio en el sistema productivo para lograr competitividad y suficiente excedente económico para pagar los beneficios sociales;
- b) cambio en la ciudadanía, criterio crucial de redistribución del ingreso y de la calidad del Estado;
- c) revisión del Estado definido como instancia delegada de servicio público y no presa privada de la elite o arena privilegiada de corporativismos internos;
- d) maduración de la democracia, sobre todo en el sentido de la capacidad de cambiar las elites, penalizando y apartando liderazgos políticos corruptos;
- e) oferta cualitativa de las políticas sociales básicas que garantice la igualdad de oportunidades, sobre todo para los pobres.

Así, para ser Estado de bienestar no basta ser sucursal del capitalismo; es preciso ver incluso de qué capitalismo se trata. Tomando en serio nuestro capitalismo atrasado y perverso, se puede aseverar que aquí no existe democracia, ni Estado de derecho, ni Estado de bienestar. Basta dar una mirada a nuestro nivel de ciudadanía y derechos humanos (Perrot, 1988).

Desde el punto de vista de la sociedad, *la ciudadanía es el bien mayor y mejor* de la que dimana el respeto a los derechos humanos, los que a su vez comprueban si existe o no democracia (Market, 1994, y Seitz, 1991). De la calidad de la ciudadanía depende la calidad del Estado y sus servicios públicos, la calidad de la elite y la calidad de la democracia. La democracia sin base clara en una ciudadanía crítica y activa se vuelve permisividad para los privilegiados, transformándose en "derechos adquiridos" los que son nada más que "privilegios usurpados". La evasión de impuestos, la especulación, la apropiación del presupuesto público se tornan práctica normal con la connivencia fácil de los tres poderes, sobre todo del Legislativo, donde no se representa a la población sino sólo se permutan favores. El corporativismo se apodera de los órganos públicos, principalmente de las empresas estatales, cuyos salarios se distancian de

tal modo de lo que gana el trabajador común que pasan a ser ingrediente típico del proceso de concentración del ingreso. Sin ciudadanía de base, por gracia o parasitismo, cuál es el proyecto milenario de toda elite: vivir a costa del sudor y la vida de las mayorías, mantenidas como masa manipulable.

Podemos decir que la sociedad espera:

- a) un Estado transparente, cuyas cuentas sean visibles en todo momento y sus actividades se mantengan en evaluación pública permanente;
- b) un Estado del tamaño del servicio público necesario, ni más ni menos;
- c) un Estado sin privilegios de ninguna especie, tomando como parámetro al trabajador común que carece de ellos, como estabilidad en el empleo, vacaciones prolongadas, licencias especiales, jubilaciones favorecidas, progreso en la carrera por mero tiempo de servicio y así sucesivamente;
- d) un Estado que no abuse de pretendidas autonomías, sobre todo de gastar dinero público y fijar remuneraciones a despecho de la sociedad que paga, y esto vale para todos los Poderes;
- e) un Estado que cumpla definitivamente las políticas sociales básicas en la debida cantidad y sobre todo calidad para que sea igualador de oportunidades;
- f) un sistema productivo que transite de una vez hacia la competitividad sin perder de vista los compromisos con la necesidad de producir empleo, superando la ignominia del salario mínimo y la inestabilidad inflacionaria;
- g) un sistema productivo que sea capaz de generar las condiciones materiales necesarias para el bienestar común, valore la educación como inversión principal en la calidad de vida y la producción, y prefiera la competencia del trabajador a la explotación y la ignorancia;
- h) un sistema productivo que sepa aliar la globalización internacional con la identidad cultural propia;
- i) una elite económica y política comprometida con el bien común de manera que, aun existiendo inevitablemente la desigualdad, la mayoría de la población pueda pertenecer a la clase media;
- j) una elite que no se apropie del Estado para fines particulares y para la corrupción generalizada y que no se considere por encima de la ley;
- k) una elite y un Estado que no degraden la participación popular aprisionándola en asistencialismos sarcásticos y primarios;
- l) una elite y un Estado que no vivan de la ignorancia y la miseria de la mayoría.

La constatación realista de nuestra pequeñez histórica en materia de ciudadanía y derechos humanos no puede desembocar en el desánimo o el cinismo, sino servir de base concreta para llevar a cabo cambios urgentemente necesarios. Si la competencia primera de la ciudadanía es la conciencia crítica como fundamento de la alternativa, no podríamos pretender un futuro alternativo escondiendo los problemas. Lamentablemente, somos un país increíblemente atrasado, sórdidamente perverso, casi primitivo en términos sociales. Sólo tenemos tamaño y un poco de economía.

BIBLIOGRAFÍA

- Ammann, S.B. (1991), *Movimento popular de bairro. De frente para o Estado, em busca do Parlamento*, São Paulo, Cortez.
- Amnistía Internacional (1994), *Além da desesperança. Um programa para os direitos humanos no Brasil*, Brasília.
- (1990), *Brasil: Além da Lei. Tortura e execução extrajudicial nas cidades brasileiras*, Brasília, AMR, mayo.
- Aureliano, L. y S. M. Draibe (1989), "A especificidade do 'welfare state' brasileiro", *Economia e desenvolvimento*, Nº 3 (LC/BRS/L.09), Brasília, Ministerio de Bienestar y Asistencia Social/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Investigación Económica Aplicada (MPAS/CEPAL/IPEA).
- Barreto, A.M.F. (1991a), "Professores do ensino de 1º grau: quem são, onde estão e quanto ganham", *Estudos em avaliação educacional*, Fundação Carlos Chagas, enero/junio.
- (1991b), "A geografia do professor leigo: situação atual e perspectivas", Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), agosto, inédito.
- Benevides, M.V. (1983), *Violência, povo e poder*, São Paulo, Brasiliense.
- (1982) *A violência brasileira*, São Paulo, Brasiliense.
- Boschi, R.R. (coord.) (1991), "Corporativismo e desigualdade. A construção do espaço público no Brasil", Instituto Universitario de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro.
- (1987), "Arte da associação. Política de base e democracia no Brasil", Instituto Universitario de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro.
- CBIA (Fundación Centro Brasileño para Niños y Adolescentes) (1994), "Vidas interrompidas. Mortes violentas de crianças e adolescentes no Brasil - 1991-1992-1993" (1º Semestre), Rio de Janeiro.
- Centro de Defesa dos Direitos Humanos "Bento Rubiao" (1994), *Favelas e as organizações comunitárias*, Petrópolis, Vozes.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- CEPAL/OREALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Cohen, E. y R. Franco (1994), *Avaliação de projetos sociais*, Petrópolis, Vozes.
- Correio brasileiro (1994), "Anistia denuncia violações a candidatos", 15 de septiembre.
- Demo, P. (1994), "Violência social. Prenúncios de uma avalanche", *Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária*, vol. 1, N° 3, Brasília, Ministerio de Justicia, enero/junio.
- (1993a), *Desafios modernos da educação*, Petrópolis, Vozes.
- (1993b), "Pobreza política", *Papers* N° 5, São Paulo, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- (1992), *Cidadania menor. Algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política*, Petrópolis, Vozes.
- (1988a), *Pobreza política*, São Paulo, Cortez.
- (1988b), *Participação é conquista*, São Paulo, Cortez.
- Dimenstein, G. (1994), *Meninas da noite. A prostituição de meninas-escravas no Brasil*, São Paulo, Ática.
- Folha de São Paulo (1994), "Anistia aponta aumento da impunidade", 15 de septiembre.
- Goñi, J. (coord.) (1993), *Democracia, desenvolvimento, igualdade*, Petrópolis. Vozes.
- Governo do Distrito Federal, Secretaria de Segurança Pública (1993), "Análise estatística N° 04/93. Acidente de trânsito no Distrito Federal", primer trimestre.
- (1983-1992), "Análise estatística N° 02/93. Criminalidade no Distrito Federal".
- Governo do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Polícia Civil, "Delegacia de Atendimento à Mulher"
- Gusso, D.A. (1988), "Desenvolvimento cultural", *Educação e cultura - 1987: Situação e políticas governamentais*, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) (1993), *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica*, Brasília, SAEB.
- Infante, R. (comp.) (1993), *Deuda social. Desafío de la equidad*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (1993a), "O mapa da criança: A indigência entre as crianças e os adolescentes", serie *Documentos de política*, Nº 19, noviembre, Brasília.
- (1993b), "O mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar", serie *Documentos de política*, Nº 14, marzo, Brasília.
- Jacobi, P. (1989), *Movimentos sociais e políticas públicas*, São Paulo, Cortez.
- Jornal de Brasília* (1994), "Anistia denuncia o assassinato de 5 644 crianças", 15 de septiembre.
- Jornal do Brasil* (1994), "Anistia cobrará promessa de candidatos", 15 de septiembre de 1994.
- Kennedy, P. (1993), "O futuro dos Estados Unidos", *Política externa*, vol. 2, Nº 2.
- Kosovski, E. (comp.) (1993), "Vitimologia. Enfoque interdisciplinar", Rio de Janeiro, Sociedade Brasileira de Vitimologia/Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ).
- Kurz, R. (1991), *Der Kollaps der Modernisierung. Vom Zusammenbruch des Kasernensozialismus zur Krise der Weltökonomie*, Frankfurt, Eichborn.
- Lima, W.S. (1991), *Quatrocentos contra um. Uma história do comando vermelho*, Petrópolis, Vozes/ISER.
- Markert, W. (coord.) (1994), *Teorias de educação do iluminismo, conceitos de trabalho e do sujeito*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Melossi, D. y M. Pavarani (1980), *Cárcel y fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario (siglos XVI-XIX)*, México, D.F., Siglo XXI.
- Ministério da Justiça, Departamento Nacional de Trânsito (s/f), *Acidentes de Trânsito*.
- Olho no Voto (1994), "Confirma a atuação dos deputados que tentam reeleição este ano", *Folha de São Paulo*, Especial A 1-28, 18 de septiembre.
- Oliveira, E. (1993), "O censo penitenciário e a crueza existencial das prisões no Brasil", Depoimento prestado à Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados, Brasília, 29 de junio.
- Osborne, D. y T. Daebler (1994), *Reinventando o governo. Como o espírito empreendedor está transformando o setor público*, Brasília, ENAP.
- Perrot, M. (1988), *Os excluídos. Operários, mulheres, prisioneiros*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Pinheiro, P.S. (coord.) (1982), *Crime, violência e poder*, São Paulo, Brasiliense.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994), *Informe sobre desarrollo humano, 1994*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1993), *Informe sobre desarrollo humano, 1993*, Madrid, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL).

- (1992), *Informe sobre desarrollo humano, 1992*, Santafé de Bogotá.
- (1990), *Informe sobre desarrollo humano, 1990*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Ramos, C. (1994), *Pedagogia da qualidade total*, Rio de Janeiro, Qualitymark.
- (1992), *Excelência na educação. A escola de qualidade total*, Rio de Janeiro, Qualitymark.
- Santos, W.G. (1993), *As razões da desordem*, Rio de Janeiro, Rocco.
- Seitz, J.L. (1991), *A política do desenvolvimento. Uma introdução a problemas globais*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Sposati, A. (1988), *Vida urbana e gestão da pobreza*, São Paulo, Cortez.
- Touraine, A. (1992), *Actores sociales y políticos en América Latina*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).



Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1997 son de US\$20 para la versión en español y de US\$22 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1997-1998) son de US\$35 para la versión español y de US\$40 para la versión inglés.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.
1987,	692 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.
1987,	685 pp.

1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.	1992, vol. II	467 pp.
1993, vol. I	289 pp.	1993, vol. I	272 pp.
1993, vol. II	532 pp.	1993, vol. II	520 pp.
1994-1995,	348 pp.	1994-1995,	332 pp.
1995-1966,	349 pp.	1995-1996,	335 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe /
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)**

1980,	617 pp.	1989,	770 pp.
1981,	727 pp.	1990,	782 pp.
1982/1983,	749 pp.	1991,	856 pp.
1984,	761 pp.	1992,	868 pp.
1985,	792 pp.	1993,	860 pp.
1986,	782 pp.	1994,	863 pp.
1987,	714 pp.	1995,	786 pp.
1988,	782 pp.	1996,	771 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.

- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 ***The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects***, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 ***Latin America: international monetary system and external financing***, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 ***ECLAC 40 Years (1948-1988)***, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 ***The environmental dimension in development planning I***, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 ***Changing production patterns with social equity***, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 ***Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden***, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 ***Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean***, 1992, 279 pp.
- 28 ***A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956***, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 ***Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment***, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 ***Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity***, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 2ª ed. 1995, 158 pp.
- 35 ***Population, social equity and changing production patterns***, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 pp.
- 37 ***Family and future. A regional programme in Latin America and the Caribbean***, 1995, 123 pp.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 pp.

- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994, 109 pp.
- 39 *Open regionalism in Latin America and the Caribbean*, 1994, 103 pp.
- 40 *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 pp.
- 40 *Policies to improve linkages with the global economy*, 1995, 308 pp.
- 41 *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, 1996, 300 pp.
- 42 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, 1996, 116 pp.
- 42 *Strengthening development. The interplay of macro- and microeconomics*, 1996, 116 pp.
- 43 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, 1996, 120 pp.
- 43 *The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995*, 1996, 120 pp.

SERIES MONOGRÁFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial / Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.

- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States – Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.

- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes***, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan***, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean***, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986***, 1988, 95 pp.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987***, 1989, 84 pp.

- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean***, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade***, 1990, 126 pp.
- 66 ***The Caribbean: one and divisible***, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America***, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 pp.
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 pp.
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 pp.
- 75 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 pp.
- 76 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1995, (en prensa).
- 77 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, 1996, (en prensa).
- 77 ***Labour reform and private participation in public-sector ports***, 1996, 160 pp.
- 78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 164 pp.

Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Serías históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.

- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980, 1991*, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 pp.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1979-1993*, 1995, 224 pp.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 130 pp.
- 24 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995*, 1996, (en prensa).

Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.

- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*. PREALC, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 ***Five studies on the situation of women in Latin America***, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 ***Measurement of employment and income in rural areas***, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean***, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.

- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 **International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.

- 70 *The economic evolution of Japan and its impact on Latin America*, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 *The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean*, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 *Agriculture, external trade and international co-operation*, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 *Transnational bank behaviour and the international debt crisis*, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 *The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution*, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989) Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989) El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150, pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: La experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 pp.
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.
- 95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, II parte, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 73 pp.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在世界各地书店和经销商均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas - DC 2-0853
Fax (212)963-3489
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL - Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, DC 2-0853
Fax (212)963-3489
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL - Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
Santiago, Chile