Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1429
20 de septiembre de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario sobre transformación productiva con equidad y derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto de 1994

# ¿COMO PROMOVER LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES?

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.
No ha sido sometido a revisión editorial.

94-8-1042

# INDICE

Página

Resumen ..... 1

INTRODUCCION ..... 3

I. ¿QUE SON LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES? . 3

II. NATURALEZA JURIDICA ..... 7

III. GARANTIZACION ..... 7

IV. CONDICIONES Y MEDIDAS ..... 8

V. ¿QUE SUCEDE CON LOS DESC EN AMERICA LATINA? ..... 11

VI. ANALISIS DE POSIBLES INDICADORES DE CUMPLIMIENTO DE LOS DESC ..... 11

VII. ¿QUE HACER? ..... 28

CONCLUSIONES ..... 30

BIBLIOGRAFIA ..... 31

## Resumen

Este documento intenta una revisión de los derechos económicos, sociales y culturales, de su concepción, naturaleza jurídica y garantización, así como de las condiciones y medidas que son responsabilidad de los Estados para su logro. Presenta también una propuesta de supervisión de la concreción de esos derechos y de la protección que ellos han alcanzado en América Latina, mediante la utilización de un conjunto de indicadores seleccionados, cuya recopilación y publicación periódica puede mostrar los avances y retrocesos que se hayan producido.

## INTRODUCCION

En el momento histórico en que el mercado se tornó el mecanismo fundamental de asignación de recursos, la sociedad política tradicional reaccionó considerando que era necesario establecerle ciertos límites -según principios derivados sea de la ley divina o natural, sea de la naturaleza social del hombre- con lo que dio comienzo al proceso de reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC) (MacPherson 1991).

La idea fue cobrando importancia hasta que, en el período entreguerras, se plasmó en normas jurídicas, tanto constitucionales (México 1917, Alemania de Weimar, Austria, Checoslovaquia, España 1931), como legales (Francia; Estados Unidos con el New Deal). En la segunda postguerra continuó el proceso de ampliación del reconocimiento de esta postura, como muestran las constituciones de Suiza, Italia 1948, Francia 1946 y Alemania 1949, junto con casi todas las latinoamericanas de esos años. Al mismo tiempo, se reconocieron los DESC en textos internacionales.

Por esa vía se fue plasmando una nueva concepción que otorgaba al Estado funciones relacionadas con el desarrollo y el bienestar. Surge la noción de Estado de Bienestar (Welfare State), que se hace efectivo en diversos países industrializados. Tales cambios condujeron al crecimiento del aparato gubernamental, complejizaron la labor estatal y llevaron a que el Estado absorbiese una proporción importante de recursos financieros y humanos.

## I. ¿QUE SON LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES?

Hay un **reconocimiento universal** de los DESC, pero no existe una conceptualización aceptada consensualmente. En un nivel muy general puede decirse que son "derechos" a un nivel de vida digno, adecuado, reconocidos a toda persona, por la comunidad internacional y los Estados.

Han sido establecidos por diferentes Declaraciones y Convenciones Internacionales y aparecen también incorporados en los textos constitucionales. El Cuadro 1 presenta una síntesis de los instrumentos jurídicos internacionales atinentes a este tema en el ámbito universal y latinoamericano.

a) La **Carta de las Naciones Unidas** no menciona a los DESC como tales. Sin embargo, hace referencia a la necesidad de promover un nivel de vida adecuado (art. 55 a), lo que constituye la esencia de los mismos. Asimismo, el Preámbulo plantea como finalidad de la Organización, "promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad", con lo cual hace referencia a las bases tanto de los dos conjuntos de derechos humanos civiles-políticos, como a los DESC.

b) La **Declaración Universal de Derechos del Hombre** fue concebida originalmente como una exposición de objetivos que buscarían alcanzar los gobiernos y, por tanto --pese a su gran influencia--, no formaría parte del Derecho internacional obligatorio. Empero, la Conferencia Internacional de

las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, en 1968, acordó que la Declaración constituía una obligación para los miembros de la comunidad internacional.

Cuadro 1

FUENTES JURIDICAS INTERNACIONALES DE LOS DESC ATINENTES A LOS PAISES LATINOAMERICANOS

| | |
|---|---|
| **NACIONES UNIDAS** | **Carta de las Naciones Unidas** |
| | **Declaración Universal de los Derechos Humanos** de 10 de diciembre de 1948. |
| | **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** firmado en diciembre 1966; entró en vigor 3 de enero de 1976. |
| **ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS** | **Carta de la Organización de los Estados Americanos** de abril de 1948. |
| | **Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre** de abril de 1948. |
| | **Carta Internacional Americana de Garantías Sociales** de abril de 1948. |
| | **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)** suscrita el 22 de noviembre de 1969; entró en vigor el 18 de julio de 1978. |
| | **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos** aprobado por resolución de la Asamblea General de la OEA, de 17 de noviembre de 1988 |

Constituye también el primer segmento de la Carta Internacional de Derechos Humanos, que comprende la Convención que se menciona en el punto 3, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 1/ y el Protocolo Facultativo 2/ de este último Pacto, que faculta al Comité de

---

1/ Aprobado por 87 países y, entre ellos, los siguientes de América Latina y el Caribe: Argentina, Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana,San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

Derechos Humanos a recibir denuncias de particulares sobre violaciones de derechos humanos, una vez agotados los recursos internos.

La Declaración reconoce a los DESC como una categoría especial y los enumera (véase Cuadro 1). Repite también en su Preámbulo la mención al compromiso por promover el progreso social y elevar el nivel de vida, al cual considera un derecho (art. 25), para asegurar a **toda persona** (sea o no trabajador), así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

c) La **Convención (Pacto) Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, adoptada por la Asamblea General en 1966, es el instrumento jurídico internacional más importante, por el respaldo de ratificaciones que ha recibido. 3/ Establece que los Estados Partes asegurarán a todas las personas en su territorio, sin discriminación alguna, todos los derechos que se enuncian en el Pacto y que, además, se comprometen a dictar las leyes necesarias al efecto. Sin embargo, dispone que la **plena realización** de los derechos reconocidos puede lograrse **a lo largo de un cierto período de tiempo**, durante el cual se irán creando **condiciones** para facilitar la promoción de esos derechos. Vale decir, que estos derechos sólo se irán concretando **progresivamente.**

d) La **Carta de la OEA** posee disposiciones concretas sobre DESC (Capítulos IV sobre "Normas sobre educación, ciencia y cultura" y VI, denominado "Normas Sociales"; en el VII establece metas --no derechos-- hacia las cuales deben orientarse las políticas económicas de los Estados, y en el IX establece el compromiso que éstos asumen en materia de educación, ciencia y cultura. Utiliza conceptos como "derecho al bienestar material y al desarrollo espiritual" o "nivel económico decoroso".

e) La **Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre** tiene especial importancia porque crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el objetivo de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos (incorporada oficialmente como órgano de la OEA en 1967).

f) La **Carta Internacional Americana de Garantías Sociales** establece normas orientadas a proteger al trabajador; no hace referencia a las personas en general. Menciona, empero, el concepto de nivel de vida adecuado y utiliza también la noción de derecho a participar.

---

2/ Aprobados por 39 Estados y, entre ellos, por los siguientes de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuadro, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

3/ El Pacto ha sido ratificado por 91 Estados y entre ellos, por los siguientes de América Latina y el Caribe: Argentina, Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

Cuadro 2
¿CUALES SON LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES?

| | | D* | P* |
|---|---|---|---|
| ECONOMICOS | A un nivel de vida adecuado | 25 | 11 |
| | A la propiedad | 17 | |
| | A la alimentación (Protección c.hambre) | 25 | 11 |
| | A la vivienda | 25 | |
| | Al vestuario | 25 | |
| | Al trabajo | 23 | 6 |
| | Libre elección de trabajo | 23 | 6 |
| | Condiciones equitativas y satisfactorias | 23 | 7 |
| | (incluida remuneración; | 23 | 7 |
| | y complemento de proteccion social) | 23 | |
| | Limitación razonable jornada laboral | 24 | |
| | Protección contra el desempleo | 23 | |
| | Seguro de desempleo | 25 | |
| | Igual salario por trabajo igual | 23 | 7 |
| | Condiciones de existencia dignas | | 7 |
| | Seguridad e higiene en el trabajo | | 7 |
| | Oportunidades iguales de promocion | | 7 |
| | Al descanso, tiempo libre, vacaciones | 24 | 7 |
| | A la sindicalización | 23 | 8 |
| | A la huelga | | 8 |
| SOCIALES | A la seguridad social | 22 | 9 |
| | A la salud | | 12 |
| | A la asistencia médica | | |
| | A los servicios sociales necesarios | 25 | |
| | A los seguros de enfermedad, vejez, | 25 | 9 |
| | invalidez y otros (pérdida involuntaria | 25 | |
| | medios de subsistencia) | 25 | |
| | A la proteccion de la familia, matrimonio | | 10 |
| | maternidad, infancia y adolescencia | | |
| CULTURALES | A la educación | 26 | 13 |
| | A elegir educacion de los hijos | | 13 |
| | A crear instituciones de enseñanza | | 13 |
| | Culturales propiamente tales | | 15 |
| | i) a participar en vida cultural | 26 | |
| | ii) a gozar de artes y de los beneficios del progreso | 27 | |
| | cientffico | | |
| | iii) a la propiedad intelectual | 27 | |
| | iv) a la libertad en las actividades cientffica y creadora | 27 | |

D* : Declaración Universal de los Derechos del Hombre
P* : Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

g) La **Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José)** contiene referencias a los DESC y, en especial, al modo progresivo que debe adoptar su implantación. 4/

h) El **Protocolo Adicional** a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), aprobado por la Asamblea General de la OEA, en su XVIII Período de Sesiones, en 1988, busca incorporar los DESC a la Convención, donde estaban escasamente tratados. 5/

## II. NATURALEZA JURIDICA

Un punto de especial discusión doctrinaria es la naturaleza jurídica de estos derechos. Básicamente, existen dos orientaciones:

a) **Son simples aspiraciones o ideales**, ya que no pueden exigirse, al no haber recursos jurídicos para su cumplimiento efectivo. Sólo son supuestos "derechos".

b) **Son verdaderos derechos**. Como tales han sido reconocidos por los Estados tanto en su propia normativa interna como suscribiendo acuerdos internacionales.

De aceptarse la segunda posición, corresponde dejar en claro que el reconocimiento de un DESC puede tener diferentes formas, que van desde la mera enunciación o proclamación a su garantización plena, existiendo diferentes situaciones intermedias.

## III. GARANTIZACION

La garantía de los DESC también presenta problemas, siendo la pregunta clave si un particular puede compeler jurídicamente al Estado a que le preste servicios para lograr la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales. Para ello debería darse la existencia de diversos requisitos:

i) Un titular (derecho subjetivo);

ii) Un procedimiento jurídico para exigir el cumplimiento de ese derecho;

iii) Una autoridad jurisdiccional a la que recurrir para reclamar;

---

4/ Fue suscrita el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos y entró en vigor el 18 de julio de 1978, conforme al artículo 74.2 de la Convención. Los países signatarios que depositaron el intrumentos de ratificación o adhesión han sido Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. Hay varios de ellos, empero, que no han aceptado la competencia de la Corte.

5/ Fue firmado por 14 países (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Rep. Dominicana, Uruguay y Venezuela), pero ratificado, hasta ahora, por sólo tres (Ecuador, Panamá y Suriname), necesitándose que 11 Estados hayan depositado los respectivos instrumentos de ratificación o adhesión.

iv) Un sujeto responsable, que no necesariamente tiene que ser el causante del incumplimiento.

Evidentemente, en América Latina, los DESC no cuentan con garantías de este tipo,6/ salvo el caso de algunos derechos especiales que se mencionarán posteriormente.

Esto no implica un demérito para las declaraciones, convenciones y cláusulas sobre derechos económicos, sociales y culturales. Es obvio que a través de ellas no es posible crear riqueza o repartir lo inexistente. Su valor estriba en que fijan un ordenamiento jurídico-institucional, a través del cual las fuerzas sociales podrán actuar al servicio de los intereses generales. Fijan, en fin, las reglas de juego que permiten el desenvolvimiento de la vida política (Vanossi 1982: 309). **Contribuyen a arraigar orientaciones ético-culturales que progresivamente van integrando las formas de conciencia social** (Flisfisch 1981: 62) **y condicionando, por tanto, las decisiones societales en el sentido de realizar esfuerzos de superación de esas carencias.**

## IV. CONDICIONES Y MEDIDAS

Es necesario reconocer que los DESC tienen dos componentes. Por un lado, son de algún modo, inmutables, reconocidos universalmente, formato jurídico que les da cierta inmutabilidad. Por otro, en cambio, son históricamente cambiantes, debiendo adecuarse su interpretación y las medidas que se toman para su concreción a los cambios que se van produciendo en la realidad. Esto último cobra especial relevancia cuando se analiza el tema de este capítulo.

Los diversos pactos establecen dos elementos claves en materia de garantización de los DESC: las condiciones y las medidas que los Estados se comprometen a adoptar para alcanzar "la plena efectividad" de estos derechos.

### a) Condiciones

Se reconoce que para llegar a una situación en la cual cada persona pueda gozar los DESC se requiere, previamente, crear las **condiciones** que sean necesarias.

La efectividad de los DESC se encuentra condicionada a **la disponibilidad de recursos económicos** por parte de los Estados (Art. 2 del Pacto ONU). La Declaración Americana también establece la necesidad de crear condiciones y vincula la garantía de los DESC al "nivel que lo permitan los recursos públicos **y de la comunidad**" (Art. 14).

De lo anterior, cabe concluir que -a los efectos de establecer un sistema de verificación de la concreción de los DESC- sería necesario establecer "umbrales de exigibilidad" nacionales o por grupos de países que dispongan de recursos económicos similares.

---

6/ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha avanzado en el reconocimiento internacional de estos derechos como derechos subjetivos, aunque se encuentra aún en fase muy incipiente.

Es necesario recordar que no hay una relación lineal entre el monto de los recursos disponibles y los logros en materia de desarrollo social. América Latina y el Caribe es una región de ingreso medio, pero con una distribución que es la peor del mundo lo que, sin duda, contribuye poderosamente a que la concreción de los DESC sea inferior a la posible.

Por ello, para efectivizar los DESC, tan importante como el nivel de los recursos disponibles es el **tipo o modelo** de desarrollo vigente. En definitiva, como se ha escrito, "acumular riqueza no es necesario para hacer realidad muchas opciones humanas importantes" (PNUD 1994:17). Así, una comparación entre países de ingresos semejantes muestra que pueden alcanzar diferentes Indices de Desarrollo Humano. 7/ Entre los que tienen un producto nacional bruto (PNB) per cápita de US$ 400-500, Sri Lanka está en la posición 90o. en el mundo, Nicaragua en la 106, Pakistán en la 132 y Guinea, 173. Entre los de PNB per cápita de US$ 1000-1100, Ecuador se ubica en la posición 74, Jordania en la 98, El Salvador en la 112 y el Congo en la 123. Finalmente, para un PNB per cápita de US$ 2300-2600, Chile está 38, Malasia 57, Sudáfrica 93 e Irak, 100.

Los ejemplos anteriores muestran que es posible lograr avances en el desarrollo humano y, consecuentemente, en la concreción de los DESC con la misma cantidad de recursos disponibles, siempre que se los utilice con mayor eficiencia y eficacia. El problema no sólo es "disponibilidad de recursos" como mencionan los instrumentos jurídicos analizados, sino también su forma de utilización que, sobre todo, debe hacerse más equitativa.

b) Medidas a adoptar por los Estados

Se establece que, "Cada uno de los Estados partes... se compromete a adoptar medidas ... para lograr ... la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos" (Pacto ONU Art 2, No. 1). Vale decir, que se distingue claramente entre el reconocimiento del DESC --que se concreta al suscribir el Pacto--, y la efectivización del mismo y su garantización, que se alcanzará en un futuro indeterminado. Los Estados se comprometen, entonces, a llevar adelante las medidas necesarias hasta el **monto de recursos de que dispongan,** para lograr **progresivamente** la plena efectividad de estos derechos.

El Pacto de San José establece, a su vez, el compromiso de los Estados partes de "lograr **progresivamente** la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura... en la medida de los **recursos disponibles**, por la vía legislativa u otros medios apropiados" (Art. 26).

El Protocolo Adicional a la Convención de la OEA dispone algo similar: "Los Estados Partes... se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias **hasta el máximo de los recursos de**

---

7/ El índice de desarrollo humano (IDH) está formado por tres componentes básicos del desarrollo humano: longevidad, nivel de conocimientos y nivel de vida. La primera se mide a través de la esperanza de vida; el segundo, mediante una combinación de alfabetización de adultos (ponderada por un factor de dos tercios) y el promedio de años de escolaridad (ponderado por un factor de un tercio); mientras que el nivel de vida se mide mediante el poder adquisitivo, sobre la base del PIB per cápita ajustado por el costo local de la vida (paridades de poder adquisitivo, o PPA) (PNUD 1994:103).

**que dispongan** a fin de lograr **progresivamente** la plena efectividad de los derechos que se reconocen en este Protocolo" (Art. 1o.).

Conviene resaltar entonces lo siguiente:

i) Los DESC están reconocidos como derechos;

ii) Pero, su efectivización debe lograrse "progresivamente";

iii) No hay obligación de los Estados de dar cumplimiento inmediato a los derechos del Pacto, sino sólo de tomar las medidas para lograr su efectividad;

iv) Hay un proceso (medidas) para alcanzar una meta (efectividad);

v) No hay plazos establecidos para alcanzar la meta, pero sí para adoptar medidas en el campo de la educación básica;

vi) Las medidas a que se comprometen los Estados crearán las condiciones para la efectivización de los DESC.

Cabe concluir entonces que los Estados tienen que desempeñar entonces un **rol activo** en la concreción progresiva de los DESC.

Cada Estado tomará soberanamente las medidas que estime adecuadas para cumplir con la obligación asumida en el Pacto. En definitiva, la efectivización de los DESC puede lograrse por diferentes vías y --como no puede ser de otra manera-- se establece "el derecho de libre determinación" para establecer "libremente su condición política" y proveer "a su desarrollo económico, social y cultural" (Art. 1). Se asegura a continuación este principio disponiendo que "Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales... En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia".

Puede decirse, entonces, que los DESC son derechos auténticos, pero **limitados y condicionados** a las disponibilidades existentes.

Como se mencionó, hay algunos que tienen una concreción mayor: el derecho de sindicalización, el derecho de huelga y la libertad de educación se encuentran plenamente garantidos, porque su ejercicio no requiere la creación de "condiciones" que posibiliten su ejercicio.

Las responsabilidades del Estado, como surgen de los acuerdos internacionales y en especial del Art. 26 del Pacto de San José, son:

i) Crear el marco jurídico-institucional, que debería incluir los principios que rigen estos derechos, y las leyes o modificaciones de la legislación vigente necesarias para su aplicación;

ii) Establecer políticas, programas y proyectos económicos y sociales tendientes a establecer las condiciones necesarias para satisfacer las necesidades protegidas por los DESC.

Finalmente, puede decirse que existe una tendencia actual a suprimir la distinción entre dos categorías de derechos humanos, los civiles y políticos por un lado, y los DESC, por otro, y a buscar una aproximación que permita también la supervisión de estos últimos.

## V. ¿QUE SUCEDE CON LOS DESC EN AMERICA LATINA?

El análisis que sigue presenta algunas reflexiones sobre la accountability que podría efectuarse en materia de DESC y es una primera aproximación a los indicadores apropiados para efectuar su supervisión y, tal vez, para el establecimiento de "umbrales mínimos" que puedan determinar la violación de los mismos.

Hay que partir por reconocer que las necesidades humanas protegidas por los DESC son ilimitadas. Asimismo, la satisfacción de las mismas suele realizarse directamente por las personas, correspondiendo al Estado establecer un **marco jurídico-económico** adecuado para que los individuos, al desarrollar sus capacidades productivas, puedan propender directamente a la satisfacción de las mismas. El Estado tiene, además, un **rol subsidiario** en este campo debiendo incluso prestar obligatoriamente ciertos servicios (como la educación elemental). En todo caso, corresponde que los gobernantes evalúen adecuadamente las necesidades reales y establezcan prioridades de acuerdo a las urgencias que sean compatibles con sus posibilidades económicas.

Cuando se analiza el tema de los DESC, en los noventa, debe tenerse presente el cambio de orientación producido en los últimos años, donde tienden a redefinirse notablemente las funciones y responsabilidades asignadas al gobierno, llegando en algunos casos a postularse la alternativa del Estado mínimo.

¿Están los países latinoamericanos orientados a alcanzar el desarrollo económico y a priorizar las mayores urgencias sociales en el corto plazo.

## VI. ANALISIS DE POSIBLES INDICADORES DE CUMPLIMIENTO DE LOS DESC

Cuando se analizan indicadores relacionados con los DESC se concluye que la región se encuentra lejos de poder hacerlos efectivos. En muchos casos, la causa no se encuentra en la carencia de recursos, que los instrumentos jurídicos internacionales establecen como condición necesaria, sino en la mala asignación de los mismos, o en la equivocada orientación de políticas y programas destinados a cumplir los DESC.

Conviene centrar el análisis en algunos derechos especialmente importantes y fuertemente relacionados con lo que podría denominarse el derecho a la subsistencia: el mantenimiento de un nivel de vida adecuado, el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social --considerado por algunos como el "alma" de los DESC--, y los derechos a la alimentación, a la salud y a la educación.

### a) Derecho a un nivel de vida adecuado

Un indicador que permite aproximarse al análisis de la concreción de este derecho es el porcentaje de personas u hogares que se encuentran en situación de pobreza.

Hay diversos criterios para estimar la población pobre. La CEPAL ha considerado tradicionalmente que disponer del ingreso que se requiere para adquirir una canasta básica de alimentos implica encontrarse en una situación de indigencia; mientras que disponer de hasta el doble de dicho ingreso indica que se vive en la pobreza (CEPAL 1993).

A comienzos de los setenta, se estimaba que 45% de la población latinoamericana era pobre (119.8 millones de personas) (véase cuadro siguiente). Poco menos de dos tercios de ella vivía en el área rural.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: CAMBIOS EN LA MAGNITUD DE LA POBREZA, 1970 - 1990

| AÑOS | POBREZA a/ | | | EXTREMA POBREZA b/ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | TOTAL | URBANO | RURAL | TOTAL | URBANO | RURAL |
| | (Porcentajes en cada área) | | | | | |
| 1970 | 45 | 29 | 67 | 24 | 13 | 40 |
| 1980 | 41 | 30 | 60 | 19 | 11 | 33 |
| 1986 | 43 | 36 | 60 | 21 | 14 | 36 |
| 1990 c/ | 46 | 39 | 61 | 22 | 15 | 37 |
| | (Miles de personas) | | | | | |
| 1970 | 119 800 | 44 200 | 75 600 | 63 700 | 19 900 | 43 800 |
| 1980 | 135 900 | 62 900 | 73 000 | 62 400 | 22 500 | 39 900 |
| 1986 | 170 200 | 94 400 | 75 800 | 81 400 | 35 800 | 45 600 |
| 1990 c/ | 195 900 | 115 500 | 80 400 | 93 500 | 44 900 | 48 600 |
| | (Porcentajes sobre total) | | | | | |
| 1970 | 100 | 37 | 63 | 100 | 31 | 69 |
| 1980 | 100 | 46 | 54 | 100 | 36 | 64 |
| 1986 | 100 | 55 | 45 | 100 | 44 | 56 |
| 1990 c/ | 100 | 59 | 41 | 100 | 48 | 52 |

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, edición 1993.

a/ Personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza (alrededor de 60 dólares mensuales por persona). Incluye a la población en situación de extrema pobreza.
b/ Personas con ingresos inferiores a la línea de indigencia (alrededor de 30 dólares mensuales persona).
c/ Estimación preliminar para 19 países de la región.

Durante esa década --merced al crecimiento económico y al aumento del empleo-- hubo una modesta disminución porcentual (de 45 a 41%), aunque la población pobre continuó aumentando en números absolutos (llegó a 136 millones). Se dio, además, un cambio importante en la localización de los pobres, disminuyendo la proporción ubicada en áreas rurales (de 63 a 41%).

En los años ochenta, la crisis cambió la tendencia, aumentando la cantidad absoluta y relativa de pobres (196 millones de personas, esto es, 46% de la población según estimaciones preliminares para 19 países de la región), produciéndose una concentración en áreas urbanas (donde vive el 59%) y aumentando su heterogeneidad (con la aparición de los denominados "nuevos pobres", que están en tal condición por reducción de su ingreso a niveles inferiores a la línea de pobreza pero que no sufren carencias críticas en vivienda y servicios básicos y en educación).

b) Derecho al trabajo

Este derecho es, probablemente, el más afectado por los cambios históricos que están teniendo lugar. Una concepción tradicional de derecho al trabajo como estabilidad en el empleo, incluso cuando éstos han dejado de ser productivos, es contradictoria con los procesos de flexibilización que exige la adaptación a la economía mundial. Ello conduciría a redefinirlo como derecho a la movilidad ocupacional y a obtener la capacitación necesaria para realizar dicho cambio, como ha propuesto Osvaldo Rosales.

Un indicador del incumplimiento de este derecho podría ser la proporción de desocupados que no tienen cobertura de otro derecho cual es el seguro de desempleo, concebido para cubrir situaciones coyunturales de pérdida de la ocupación. El cumplimiento del derecho al seguro de desempleo suple al incumplimiento del derecho al trabajo.

De todas formas, aunque se trata de una aproximación por exceso, la tasa de desocupación abierta ilustra razonablemente la proporción de población que, deseando trabajar y buscando una ocupación, no logra satisfacer ese derecho.

i) Desocupación. El promedio simple de la desocupación abierta urbana en América Latina se ha estabilizado en los últimos años alrededor del 8%, después de rebasar el 10% en la fase aguda de la crisis, por ejemplo en 1985 (véase Cuadro 4).

Ello es el resultado de la moderada recuperación del ritmo de crecimiento del producto interno bruto. El ingreso por habitante recién en 1991, ha vuelto a crecer desde 1987. Esto parece mostrar que los reajustes estructurales en que se han embarcado muchos países de la región comienzan a rendir frutos que compensan los costos sociales soportados durante la década anterior.

Debe destacarse, sin embargo, que estos datos agregados son el resultado de comportamientos nacionales muy disímiles. Hay algunos países (Brasil, Costa Rica y México) que en general han tenido tasas de desocupación bajas. Otros, en cambio, como Chile han visto una notable caída de la tasa de desocupación; en algunos casos, el desempleo ha descendido desde la crisis pero a niveles cercanos al promedio (Colombia, Honduras, Uruguay y Venezuela); mientras otros la han visto aumentar u oscilar (Ecuador, Nicaragua, Panamá y Argentina que tradicionalmente tenía una muy baja tasa, hoy presenta la más alta de su historia, por encima del 10%). (Véase Cuadro 4).

Cuadro 4

DESEMPLEO URBANO

(Tasas anuales medias)

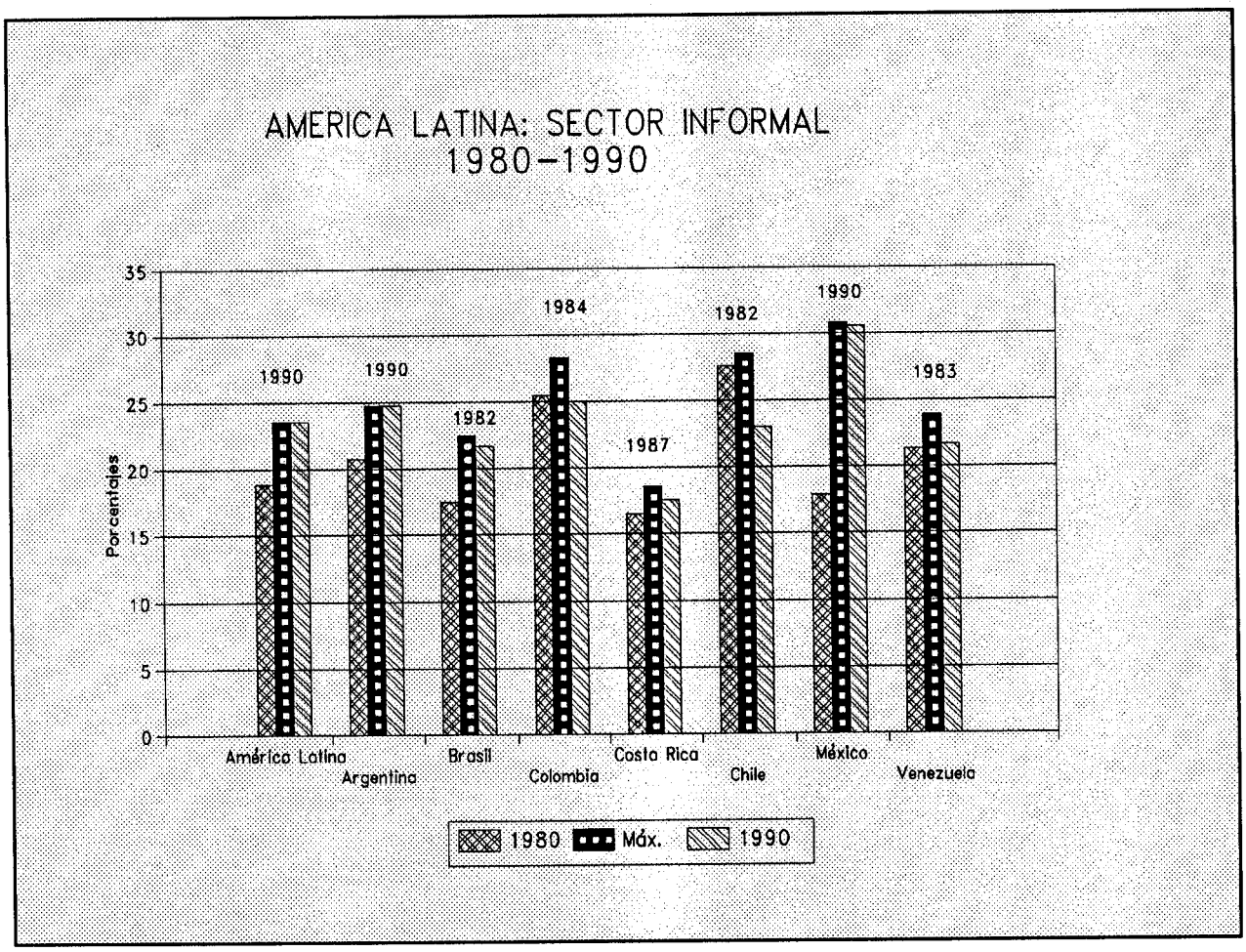
| | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 4.9 | 2.6 | 6.1 | 7.5 | 6.5 | 7 | 9.5 |
| Bolivia | ... | 7.1 | 5.8 | 9.5 | 10.2 | 5.8 | 5.4 |
| Brasil | 6.5 | 6.3 | 5.3 | 4.3 | 5 | 5.9 | 5.6 |
| Colombia | 10.6 | 9.7 | 14.1 | 10.3 | 10 | 10 | 8.6 |
| Costa Rica | 3.5 | 6.0 | 6.7 | 5.4 | 6 | 4.2 | ... |
| Chile | 4.1 | 11.7 | 17.0 | 6.5 | 7.3 | 5 | 4.8 |
| Ecuador | 4.2 | 5.7 | 10.4 | 6.1 | 8.5 | 8.9 | ... |
| Guatemala | ... | 2.2 | 12.0 | 6.4 | 6.7 | 6.1 | 5.5 |
| Honduras | ... | 8.8 | 11.7 | 6.9 | 8.5 | 6.4 | 7.5 |
| México | 7.0 | 4.5 | 4.4 | 2.9 | 2.7 | 2.9 | 3.4 |
| Nicaragua | ... | 18.3 | 24.2 | 11.1 | 13.6 | 16.2 | 20 |
| Panamá | 10.3 | 10.4 | 15.7 | 20.0 | 16.1 | 13.6 | 12.4 |
| Paraguay | ... | 3.9 | 6.1 | 5.1 | 6 | | ... |
| Perú | ... | 7.1 | 10.1 | 8.3 | 5.9 | 6 | ... |
| Uruguay | 7.5 | 7.4 | 13.1 | 9.3 | 8.9 | 9 | ... |
| Venezuela | 7.8 | 6.6 | 14.3 | 10.5 | 8.7 | 7.1 | 6.9 |

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, son pocos los países de la región que cuentan con mecanismos adecuados de protección contra el desempleo. Por ello, cuando se pierde la ocupación, los costos recaen sobre el propio trabajador y su familia.

ii) Sector informal. Sin duda, la capacidad de absorción del sector informal explica en parte, la reducción y la relativa reciente estabilidad de la tasa de desocupación abierta. Se trata, empero, de una solución poco aceptable desde la perspectiva tanto del desarrollo sostenido como de los DESC, dadas la baja productividad de las ocupaciones informales, que se asocia a la insuficiencia de ingresos y la marginación de la seguridad social y sus prestaciones que sufren quienes se desempeñan en estas ocupaciones.

Gráfico 1




Fuente: PREALC, (1992), "Informa", abril, Santiago de Chile

En la última década, se ha dado un incremento constante del sector informal, que pasó de 19% a 24% entre 1980 y 1990, tendiendo posteriormente a la estabilización (véase Gráfico 1).

Debe recordarse que la fuerza de trabajo urbana sigue creciendo, a causa tanto de la migración interna como del crecimiento demográfico propio de la población urbana, lo que contribuye

a elevar los demandantes de ocupaciones en el área urbana y, consecuentemente, a que el número de personas ocupadas en actividades informales en esa localización siga acrecentándose.

Asimismo, las grandes empresas han perdido capacidad de absorber mano de obra (y mantienen en 1990 el mismo número de trabajadores que en 1980, lo que implica una caída de 12% respecto al total de la fuerza de trabajo regional) (véase Gráfico en esta misma página).

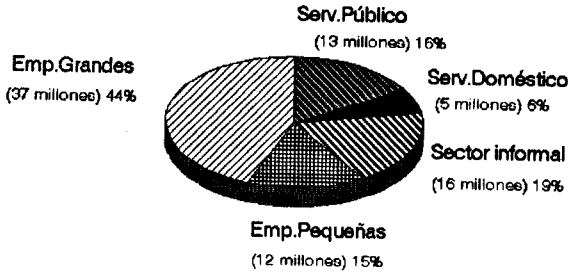
El empleo público crece en números absolutos, pero mantiene su participación en el total de la fuerza de trabajo. La combinación sector público-empresa privada ha perdido, en un corto período de 19 años, la condición de ser la mayor generadora de ocupaciones en la región. La creación de posiciones laborales ha quedado como responsabilidad de las pequeñas empresas (que pasaron de absorber 12 millones de trabajadores a dar ocupación a 26 millones), el sector informal (que ascendió de 16 a 28 millones) y el empleo doméstico.

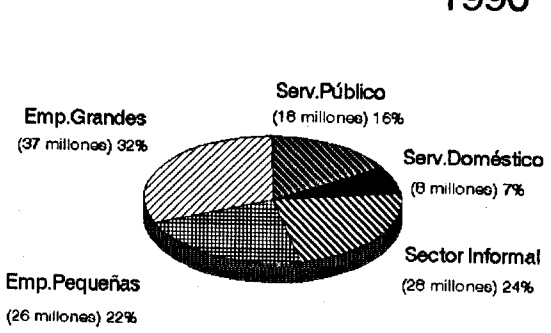
iii) Salario mínimo. Ha habido un notable deterioro de los salarios mínimos reales urbanos, al punto que en 1992, siete de once países de la región considerados mostraban una reducción del mismo de 40% o más respecto a 1980 (véase Cuadro 5).

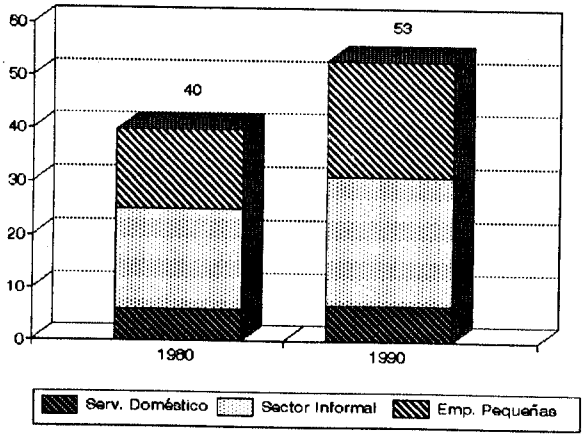
Ello ha sido resultado de políticas restrictivas, de los procesos inflacionarios y del abandono de la política de salario mínimo, bajo el supuesto que su fijación introduce distorsiones en el mercado de trabajo. Debe recordarse, empero, que la tasa de desocupación ha descendido pero no en la magnitud esperada como para inferir alguna relación con la fuerte caída del salario mínimo.

El indicador proporción de población ocupada con ingresos superiores al salario mínimo **legal** resulta cada vez menos adecuado para evaluar el grado de cumplimiento del derecho a condiciones satisfactorias de remuneración, a consecuencia de la cada vez menor relación que existe entre la política de fijación del mismo y lo que sería una retribución adecuada al costo de vida y a la evolución del poder adquisitivo.

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO




Fuente: PREALC, (1992), "Informa", abril, Santiago de Chile.

Cuadro 5

AMERICA LATINA : EVOLUCION DEL SALARIO MINIMO REAL URBANO.

Indices promedios anuales (1980 = 100)

| PAIS/AÑO | 1985 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 113.1 | 40.2 | 56.0 | 44.0 | 49.3 |
| Brasil | 88.9 | 53.4 | 59.9 | 53.2 | 56.2 |
| Colombia | 109.4 | 107.9 | 104.3 | 101.6 | 105.8 |
| Costa Rica | 112.2 | 120.5 | 111.8 | 111.5 | 112.8 |
| Chile | 76.4 | 87.5 | 95.6 | 100.0 | 104.6 |
| Ecuador | 60.4 | 36.2 | 30.4 | 29.5 | 21.4 |
| México | 71.1 | 45.5 | 43.6 | 42.1 | 41.6 |
| Paraguay | 99.6 | 131.6 | 125.8 | 115.5 | |
| Perú | 54.4 | 23.4 | 15.9 | 16.3 | |
| Uruguay | 93.2 | 69.1 | 62.0 | 60.0 | 52.4 |
| Venezuela | 96.8 | 59.3 | 55.1 | 60.7 | |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Un indicador alternativo --sugerido por Javier Martínez-- podría ser el **salario mínimo modal** en el quintil inferior de la distribución del ingreso (expresado como número de canastas básicas, medida utilizada para calcular la pobreza). Otro método para cuantificar el grado de cumplimiento del derecho a condiciones adecuadas de retribución sería la proporción de trabajadores que reciben una remuneración por hora mayor o igual que el equivalente del valor de 2 o 2,5 líneas de pobreza. Se entiende que dichas retribuciones, agregadas a otros posibles ingresos del hogar, deberían permitir que se cubrieran las necesidades básicas de esos trabajadores y de su núcleo familiar, incluyendo niños, jóvenes en edad de estudiar y otros adultos no activos, con un tamaño medio de los hogares de la región que oscila mayoritariamente entre 4 y 5 miembros, siendo también éstos los tamaños más frecuentes.

iv) Igual salario por trabajo igual. Este principio, incluido en algunos textos de DESC, no se cumple en América Latina, especialmente en relación al género. El Panorama Social de América Latina 1993, preparado por CEPAL, muestra que tanto en los años ochenta como a inicios de los noventa, existen significativas diferencias de retribución por el trabajo de hombres y mujeres, las que no pueden explicarse por desiguales capitales educacionales.

La retribución horaria estandarizada en términos de poder adquisitivo tanto respecto al tiempo como al espacio geográfico, correspondiente a la población ocupada más estable (25 a 59 años de edad que trabaja más de 20 horas semanales), y controlada por niveles educativos (véase Cuadro 6) es un indicador de esa discriminación de género.

Dicha remuneración oscilaba, para las mujeres, a comienzos de los noventa, entre el 51% y el 95% de la de los hombres, con un promedio simple a partir de datos de diez países de la región,

del 66%, 69% y 71% para los correspondientes estratos de nivel educativo (0-5 años de estudio, entre 6-9 años y 10 y más).

Cuadro 6

AMERICA LATINA (10 PAISES): CEMIT FEMENINA COMO PORCENTAJE DE LA CEMIT MASCULINA DE LA POBLACION DE 25 A 59 AÑOS DE EDAD QUE TRABAJA MAS DE 20 HORAS SEMANALES Y PERCIBE INGRESOS, POR NIVELES EDUCACIONALES

| | | AREAS URBANAS | | | | | AREAS RURALES | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PAIS | AÑO | TOTAL | 0 a 5 | 6 a 9 | 10 y + | Diferencia | TOTAL | 0 a 5 | 6 a 9 | 10 y + | Diferencia |
| ARGENTINA a/ | 1980 | 80 | 80 | 74 | 72 | 8.0 | nd | nd | nd | nd | nd |
| | 1986 | 78 | 83 | 74 | 71 | 12.2 | nd | nd | nd | nd | nd |
| BRASIL | 1979 | 53 | 47 | 51 | 45 | 2.0 | 57 | 52 | 44 | 49 | 3.0 |
| | 1987 | 58 | 51 | 52 | 52 | -1.0 | 55 | 45 | 47 | 48 | -3.0 |
| | 1990 | 66 | 51 | 54 | 61 | -10.0 | 62 | 54 | 52 | 53 | 1.0 |
| COLOMBIA | 1980 | 60 | 59 | 76 | 58 | 1.0 | nd | nd | nd | nd | nd |
| | 1986 | 71 | 68 | 72 | 68 | 0.0 | nd | nd | nd | nd | nd |
| | 1990 | 73 | 67 | 75 | 69 | -2.0 | nd | nd | nd | nd | nd |
| COSTA RICA | 1981 | 84 | 50 | 66 | 89 | -39.0 | 78 | 50 | 68 | 98 | -48.0 |
| | 1988 | 84 | 79 | 66 | 79 | 0.0 | 80 | 58 | 61 | 94 | -36.0 |
| | 1990 | 83 | 65 | 72 | 80 | -15.0 | 90 | 61 | 66 | 102 | -41.0 |
| GUATEMALA | 1986 | 76 | 73 | 86 | 73 | 0.0 | 78 | 76 | 45 | 63 | 13.0 |
| | 1989 | 88 | 71 | 95 | 81 | -10.0 | 91 | 84 | 67 | 85 | -1.0 |
| HONDURAS | 1988 | 70 | 65 | 64 | 64 | 1.0 | 104 | 68 | 107 | 85 | -17.0 |
| | 1990 | 70 | 53 | 53 | 70 | -17.0 | 89 | 60 | 66 | 119 | -59.0 |
| PANAMA | 1979 | 78 | 61 | 62 | 74 | -13.0 | 119 | 84 | 80 | 84 | 0.0 |
| | 1986 | 94 | 86 | 72 | 79 | 7.0 | 134 | 82 | 79 | 102 | -20.0 |
| | 1989 | 85 | 75 | 68 | 80 | -5.0 | 110 | 79 | 76 | 104 | -25.0 |
| PARAGUAY | 1986 | 61 | 70 | 62 | 63 | 7.0 | nd | nd | nd | nd | nd |
| | 1990 | 62 | 67 | 57 | 64 | 3.0 | nd | nd | nd | nd | nd |
| URUGUAY | 1981 | 63 | 53 | 60 | 63 | -10.0 | nd | nd | nd | nd | nd |
| | 1989 | 72 | 64 | 68 | 67 | -3.0 | nd | nd | nd | nd | nd |
| VENEZUELA | 1981 | 82 | 60 | 72 | 92 | -32.0 | 85 | 64 | 72 | 123 | -59.0 |
| | 1986 | 77 | 65 | 69 | 74 | -9.0 | 96 | 77 | 74 | 93 | -16.0 |
| | 1990 | 74 | 66 | 70 | 70 | -4.0 | 84 | 78 | 72 | 89 | -11.0 |

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina.

CEMIT: Se calcula para las personas ocupadas con ingresos y que trabajan más de 20 horas semanales, como el cociente del valor equivalente mensual para 44 horas semanales de trabajo a partir del ingreso horario percibido, dividido por el valor de la línea de pobreza per cápita.

a/ Los tramos de educación considerados en este caso son primaria incompleta, primaria completa-secundaria incompleta y secundaria completa y más, en lugar de 0 a 5, 6 a 9 y 10 y más. Los datos de la encuesta sólo se refieren al Gran Buenos Aires.
nd = información no disponible.

Por otra parte, un reciente y exhaustivo estudio del Banco Mundial concluye que las diferencias observadas entre el pago promedio a las mujeres y el pago promedio a los hombres sólo se explican parcialmente por diferencias en cuanto al capital humano. La mayor parte de las mismas resultan de que se recompensa de manera distinta según el sexo del empleado/a. Un cálculo de la ineficiencia resultante de esa discriminación, incluido en dicho estudio, concluye que el producto total se incrementaría entre 5 y 10%, si tales discriminaciones por género se eliminaran (World Bank 1991:iii).

c) Derecho a la seguridad social

El desarrollo de la seguridad social en América Latina se ha caracterizado por el **acceso segmentado** (Mesa Lago 1985), consistente en ampliaciones sucesivas derivadas de la presión exitosa que realizan grupos corporativos que obtienen el reconocimiento de sus derechos y la entrega de ciertos beneficios por el gobierno. La contracara de ello es que --en la mayoría de los países-- permanezcan excluidos de la protección de la seguridad social importantes grupos sociales con mayores necesidades insatisfechas, en especial los campesinos sin tierra y los autoempleados de la ciudad.

Debe destacarse, que el financiamiento, generalmente tripartito, de los programas de seguridad social implica un subsidio (representado por el aporte estatal) que se distribuye según el aporte del respectivo grupo y los beneficios que se le entregan.

En América Latina, pueden distinguirse tres grupos de países según el grado de desarrollo de sus sistemas de seguridad social (véase Cuadro 7).

i) El primero, integrado por Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay, entre sus miembros más antiguos, y Bahamas, Barbados, Costa Rica y Jamaica, entre los más recientes, se caracteriza por una alta cobertura (más 60%); gastos en seguridad social que fluctúan entre 9-11% del PIB y 33% gasto fiscal; alto gasto en pensiones (entre 44 y 79%, lo que se debe a la alta madurez del sistema; razón pasivo/activo muy alta (hasta 0,6); y desequilibrio actuarial y financiero serio.

ii) El grupo intermedio (Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) está formado por sistemas de aparición histórica más tardía; con una cobertura de entre 12 y 53%; una contribución al sistema de 3-4% del PIB y de 14-23% del gasto fiscal; dedicando la mayoría de los gastos a atención de salud (ya que son países en fase atrasada de la transición demográfica) y sólo 20-40% a pensiones (por relativa juventud del programa); la relación pasivo/activo fluctúa entre 0.5 y 0.15. Muestra un desequilibrio actuarial y se aboca a uno financiero a corto o mediano plazo.

iii) El tercer grupo (El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, República Dominicana) tiene programas recientes, cobertura baja (menos 10%) concentrada en capital y ciudades importantes; absorbe sólo 1-2% del PIB; 80% del gasto va a programas de enfermedad y menos del 20% a pensiones; la razón pasivo/activo es 0.02 y 0.08, debido a muy elevada tasa de crecimiento de la población; el potencial para extender cobertura es alto. No enfrentan desequilibrios financieros pero sí pueden tener problemas actuariales (CEPAL 1992:222).

Todos los sistemas de seguridad social existentes en la región se caracterizan, en general, por su falta de equidad. Sirven a una fracción de la población constituida por los trabajadores de los

Cuadro 7

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES BASICOS DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

| Sistemas | Cobertura | | | Financiamiento | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | % población cubierta por programas de salud | % fuerza de trabajo cubierta por programas de pensiones | Relación pensionados/ contribuyentes | % planilla de remuneraciones pagado en seguridad social | Gastos en seguridad social PIB | Superávit del seguro social como % del PIB |
| Avanzados | | | | | | |
| Argentina | 79.0 | 69.0 | 0.32 | 46.0 | 10.0 | -2.3 |
| Bahamas | 85.3 | 85.9 | - | 8.8 | 0.7 | 1.4 |
| Barbados | 79.8 | 96.9 | - | 11.4 | 1.0 | 2.5 |
| Brasil | 96.0 | 96.0 | 0.18 | 26.0 | 5.0 | -0.4 |
| Chile | 67.0 | 62.0 | 0.46 | 29.0 | 11.0 | -5.7 |
| Costa Rica | 78.0 | 68.0 | 0.06 | 27.0 | 9.0 | 2.5 |
| Cuba | 100.0 | 93.0 | 0.21 | 10.0 | 9.0 | -6.4 |
| Jamaica | 80.9 | 93.2 | - | 5.0 | 0.4 | 0.6 |
| Uruguay | 69.0 | 81.0 | 0.65 | 33.0 | 11.0 | -4.3 |
| Intermedios | | | | | | |
| Bolivia | 25.0 | 18.0 | 0.33 | 25.0 | 3.0 | 0.1 |
| Colombia | 12.0 | 22.0 | 0.05 | 20.0 | 4.0 | -0.2 |
| Ecuador | 8.0 | 23.0 | 0.15 | 21.0 | 3.0 | 1.3 |
| México | 53.0 | 42.0 | 0.08 | 18.0 | 3.0 | 0.1 |
| Panamá | 50.0 | 46.0 | 0.12 | 21.0 | 7.0 | 2.4 |
| Paraguay | 18.0 | 14.0 | 0.07 | 20.0 | 2.0 | - |
| Perú | 17.0 | 37.0 | 0.09 | 21.0 | 3.0 | -0.1 |
| Venezuela | 45.0 | 50.0 | 0.06 | 14.0 | 3.0 | - |
| Incipientes | | | | | | |
| El Salvador | 6.0 | 12.0 | 0.08 | 12.0 | 2.0 | 0.8 |
| Guatemala | 14.0 | 33.0 | 0.06 | 20.0 | 2.0 | 0.3 |
| Haití | 1.0 | 2.0 | n.a. | 12.0 | 1.0 | - |
| Honduras | 7.0 | 13.0 | 0.02 | 14.0 | 3.0 | 0.2 |
| Nicaragua | 9.0 | 19.0 | 0.08 | 16.0 | 2.0 | 0.8 |
| R. Dominicana | 8.0 | 14.0 | n.a. | 14.0 | 2.0 | - |

Fuente: Mesa-Lago, C. (1990), "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", documento preparado para el Departamento Técnico Latinoamericano del Banco Mundial.

sectores modernos de la economía, pero excluyen a los más pobres y a quienes se ubican en ciertas localizaciones espaciales (véase Cuadro 8); hay sistemas múltiples de prestaciones que agravan la desigualdad (Cuadro 9) y las ineficiencias. La parte del sistema de salud que depende de la seguridad social incentiva la dependencia de una medicina costosa y de alta tecnología (CEPAL 1992:223).

d) Derecho a la salud y a la asistencia médica

El derecho a la salud ha sido redefinido como derecho a expresar el potencial genético (Monckeberg 1988:47). Para poder alcanzarlo se requiere enfatizar el cuidado en el período previo al parto y durante los primeros años de vida. Los niños que no han sido alimentados adecuadamente durante ese período ven afectada de manera irreversible su probabilidad de crecimiento, y quedan condicionados a vivir en alto riesgo, al no poder adaptar sus mecanismos defensivos frente a medio ambiente, lo que reduce la probabilidad de sobrevivencia, y aumenta la de enfermar.

Respecto a la sobrevivencia como uno de los resultados del ejercicio del derecho a la salud, particularmente para el período de mayor riesgo (el primer año de vida), América Latina muestra una notable mejoría, que se registra en los descensos de las tasas de mortalidad infantil (véase Cuadro 10). Aunque en 1989 todavía Bolivia y Haití presentaban mortalidades muy elevadas, por encima del 90 por mil, países como Costa Rica, Chile, Jamaica, Panamá y Uruguay registraban entre un 16 y 22 por mil, mientras que los 12 países restantes continuaban con mortalidades infantiles elevadas, entre el 30 y el 80 por mil.

Asimismo cabe señalar que la mortalidad infantil pude constituir, por exceso, un indicador de resultado del no ejercicio del derecho a la salud en esa etapa crítica de la vida, pudiendo utilizarse como proxi del ejercicio del derecho en casi la totalidad de los casos, aun con tasas de mortalidad infantil del 7 por mil, que es el promedio en los países de altos ingresos a comienzos de los noventa.

En cuanto al derecho a la asistencia médica, debe destacarse que los servicios de salud no proporcionan atenciones primarias mínimas a toda la población. Lo mismo sucede con los partos, atendidos profesionalmente sólo en la mitad de los casos.

Los sistemas tienden a estar fuertemente desequilibrados dedicando importantes inversiones a la incorporación de costosas tecnologías para medicina curativa, en especial en el sector privado y de la seguridad social, mientras existen muy fuertes carencias en el nivel primario público (CEPAL/OPS 1994).

e) Derecho a la educación

Tiene como elemento central la posibilidad de acceder al sistema educativo y permanecer en él, por lo menos hasta alcanzar un capital educativo básico que se adecúe a los requerimientos necesarios en la sociedad respectiva para procurar una inserción productiva que permita generar un ingreso que permita satisfacer autónomamente las necesidades mínimas.

El alfabetismo puede ser un indicador adecuado del acceso al sistema y de haber obtenido los mencionados logros muy básicos de ejercicio del derecho a la educación. En América Latina pueden distinguirse tres grupos de países según el grado de desarrollo de sus sistemas educativos (véase Cuadro 11).

Cuadro 8

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DESIGUALDADES GEOGRAFICAS EN LA COBERTURA DE SERVICIOS DE SALUD EN PAISES SELECCIONADOS, 1979 y 1986

| Países | % poblac. cubierta | Médicos por 10.000 hab. | Camas hospital por 1.000 hab. |
|---|---|---|---|
| Argentina (1980) | | | |
| Capital Federal | 100.0 a/ | 46.8 | 8.4 |
| Formosa | 6.0 a/ | 8.1 | 4.3 |
| Bolivia (1986) | | | |
| Oruro | 32.8 | nd | 0.9 |
| Pando | 10.7 | nd | 0.2 |
| Colombia (1984) | | | |
| Atlántico | 24.7 | nd | nd |
| Chocó | 2.7 | nd | nd |
| Costa Rica (1979) | | | |
| San José | 33.9 b/ | 12.4 | 5.7 |
| Guanacaste | 15.2 b/ | 1.9 | 1.1 |
| Cuba (1982) | | | |
| La Habana | nd | 41.2 | 11.2 |
| Granma | nd | 7.2 | 4.1 |
| Chile (1980) | | | |
| Magallanes | 95.0 c/ | 5.3 | 4.8 |
| La Araucanía | 39.3 c/ | 2.1 | 3.2 |
| Ecuador (1979) | | | |
| Pichincha | 19.8 | 14.4 | 2.8 |
| Morona | 2.6 | 4.0 | 1.6 |
| México (1980) | | | |
| Distrito Federal | 100.0 | 21.1 d/ | 3.3 d/ |
| Oaxaca | 17.2 | 2.4 d/ | 0.4 d/ |
| Panamá (1984) | | | |
| Panamá | 75.2 | 10.7 | 5.2 |
| Darién | 10.8 | 4.0 | 2.7 |
| Perú (1981) | | | |
| Lima | 26.7 | 19.0 | 3.0 |
| Apurímac | 2.5 | 0.3 | 0.6 |
| Uruguay (1984) | | | |
| Montevideo | 68.7 d/ | 35.4 | 3.8 |
| Rivera | 17.0 d/ | 6.5 | 1.8 |

Fuente: Mesa-Lago, C. (1990) "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", documento preparado para el Departamento Técnico Latinoamericano del Banco Mundial.

a/ 1960.
b/ Excluye a los dependientes.
c/ PEA.
d/ 1970.
e/ Afiliados a instituciones colectivas, 1986.

Cuadro 9

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DESIGUALDADES ENTRE PENSIONES PROMEDIO DE VARIOS GRUPOS DE ASEGURADOS EN PAISES SELECCIONADOS, 1980-1987 a/

| | Bolivia (1987) | Colombia (1982) | Costa Rica (1986) | Chile (1980) | México (1980) | Uruguay (1982) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| General | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 b/ | 1.0 c/ | 1.0d/ |
| Fuerzas Armadas | | 2.5 | | 8.0 | 5.5 e/ | 4.9 |
| Policía | | 1.6 | | 6.9 | | 4.1 |
| Empleados públicos | 1.2 | 1.7 | | 3.2 | 3.8 | 2.0 |
| Magisterio | 1.3 | | 3.4 | | | 2.0 |
| Hacienda Judicatura | | | 5.8 | | | |
| Bancario | | 3.4 | | 5.7 | | 3.8 |
| Petróleo | 2.2 | | | | | |
| Rural | | | | | | 0.8 |
| Doméstico | | | | | | 0.7 |

Fuente: Mesa-Lago, C. (1990), "Aspectos económicos-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", documento preparado para el Departamento Técnico Latinoamericano del Banco Mundial, cuadro 24.

a/ Razón entre el sistema general (1.0) y los otros.

b/ Servicio de Seguro Social (SS) (fondo de obreros) el mayor de Chile en esa época.

c/ Instituto Mexicano de Seguridad Social (IASS) (fondo general del sector privado) el mayor de México.

d/ Dirección de las Pasividades de Industria y Comercio (DIPAICO) (fondo de industria y comercio) el mayor de Uruguay.

e/ Proporción de 1971.

Cuadro 10

MORTALIDAD INFANTIL 1965, 1984 Y 1989 PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA

(Tasas expresadas en mortalidad por 1 000 nacidos vivos)

| | MINF 1965 | MINF 1984 | MINF 1989 |
|---|---|---|---|
| Haití | 158 | 124 | 94 |
| Bolivia | 160 | 169 | 106 |
| Rep. Dominicana | 110 | 32 | 61 |
| Honduras | 128 | 17 | 66 |
| Guatemala | 112 | 79 | 55 |
| Perú | 130 | 100 | 79 |
| Ecuador | 112 | 51 | 61 |
| Paraguay | 73 | 46 | 32 |
| El Salvador | 120 | 85 | 55 |
| Colombia | 86 | 50 | 38 |
| Jamaica | 49 | 21 | 16 |
| Panamá | 56 | 20 | 22 |
| Chile | 101 | 20 | 19 |
| Costa Rica | 72 | 18 | 17 |
| México | 82 | 35 | 40 |
| Argentina | 58 | 30 | 30 |
| Venezuela | 65 | 28 | 35 |
| Brasil | 104 | 87 | 59 |

Fuente: OPS (1988), Banco Mundial, 1965 y 1981.

Cuadro 11

INDICADORES REFERIDOS AL SISTEMA EDUCATIVO

(Algunos países de América Latina y el Caribe)

| País | Analfabetismo (alr.1990) | Matrícula neta educ.1er nivel (1982-1985) | Coef.sobrevivencia educ. primaria (inicio 1980) | Matrícula bruta educ.2do nivel (1986-1989) |
|---|---|---|---|---|
| Uruguay | 3.8 | | | 73.6 |
| Argentina | 4.7 | | | 73.2 |
| Cuba | 6.0 | 95.0 | 91.0 | 91.8 |
| Chile | 6.6 | 92.0 | 85.0 | 74.0 |
| Costa Rica | 7.2 | 89.0 | 79.0 | 40.5 |
| Paraguay | 9.9 | 90.0 | | 30.0 |
| Venezuela | 11.9 | 86.0 | 59.0 | 42.6 a/ |
| Panamá | 11.9 | 87.0 | 82.0 | 60.1 |
| México | 12.7 | 97.0 | 68.0 | 53.0 |
| Colombia | 13.3 | 77.0 | | 56.0 |
| Ecuador | 14.2 | | 62.0 c/ | 55.5 |
| Perú | 14.9 | 92.0 | 70.0 | 73.5 |
| R.Dominicana | 16.7 | | | 46.2 |
| Brasil | 18.9 | 83.0 | | 37.7 |
| Bolivia | 22.5 | 81.0 | | 37.0 |
| Honduras | 26.9 | 86.0 | | 32.0 |
| El Salvador | 27.0 | 64.0 | 33.0 | 29.5 |
| Guatemala | 44.9 | 62.0 | 47.0 | 21.0 |
| Haití | 47.0 | 39.0 | 31.0 | 17.6 b/ |

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico, "Evolución cuantitativa de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe: Análisis estadístico", (UNESCO).

i) El primer grupo se caracteriza por poseer sistemas extendidos (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay), haber reducido el nivel de analfabetismo (inferior al 9% alrededor de 1990), lo que implica que 90% de la población estaría ejerciendo el derecho más elemental de educación. Este conjunto de países muestra una matrícula neta en primaria que supera el 89% y un porcentaje de sobrevivencia escolar de más del 80%; así como una tasa de matrícula bruta en el nivel secundario de más del 70%.

ii) El grupo intermedio (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), muestra un mayor analfabetismo (entre el 9% y el 20% alrededor de 1990), vale decir, hay un considerable nivel de no ejercicio del derecho a la educación. La matrícula neta en primaria fluctúa entre 77% y 97%, pero la sobrevivencia escolar está entre 60% y 80%; y una tasa de matrícula secundaria bruta es mayor al 70% e inferior al 40%.

iii) El tercer grupo (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití y Honduras) se encuentra más rezagado en el ejercicio de este derecho, caracterizándose por un elevado nivel de analfabetismo (superior al 20% alrededor de 1990); una matrícula neta en primaria de entre 39% y 87% y un porcentaje de sobrevivencia escolar muy bajo, entre 30% y 60%; así como una tasa de matrícula bruta en secundaria aún más baja, entre 15% y 40%.

Para medir el elemento de alcanzar un capital educativo básico, acorde a los requerimientos de la sociedad que permite a cada persona procurar la autogeneración del bienestar se exige otro indicador. Podría ser el haber cursado 6 ó más años de estudio. En América Latina, analizando la población de 25 a 59 años de doce áreas urbanas a inicios de los noventa se encontraría que en las siete que presentan mejor desempeño existía aún entre 12% y 20% de personas que no lograban ese estándar; el que llegaba a entre 23% y 56% en los cinco casos restantes. Por su parte, en las áreas rurales entre 40% y 90% no alcanzaban el nivel establecido (véase Cuadro 12).

Por la importancia que tiene la calidad de la educación recibida en la posterior capacidad de autosostenimiento del bienestar podría asumirse que el derecho a la educación no puede valorarse sólo por la cantidad de años cursados, sino que lleva implícita una consideración de la calidad de esa educación. Esto es claro para la CEPAL, por ejemplo, que ha promovido la estrategia de Transformación Productiva con Equidad que se encuentra estrechamente ligada a los DESC. Estos son, a la vez, una meta vinculada a las condiciones de vida de las personas y un requisito para el crecimiento económico. Se estima que no será posible en una época signada por la globalización económica, por la introducción acelerada del progreso técnico a las tareas productivas y por la necesidad de insertarse en mercados internacionales, que los países alcancen una **competitividad auténtica** si no se realizan inversiones en capital humano, que aumenten la capacidad de los individuos para participar en el mercado de trabajo, que tengan la flexibilidad para asumir nuevas tareas (y la protección para poder trasladarse de unas a otras y reciclarse para poder lograrlo) (CEPAL, 1990 y 1992. Sobre el papel de la educación y la capacitación, CEPAL/ UNESCO, 1992; sobre salud, CEPAL/OPS, 1994).

También corresponde en el caso de los DESC y, sobre todo, a los deberes de los Estados vinculados a la medidas y garantías para su concreción exigir que la educación que se imparte tenga determinada calidad.

En este ámbito, los países de la región están registrando lo que se podría denominar una "estratificación socioeconómica de los circuitos educacionales", implicando cada vez mayores niveles

Cuadro 12

AMERICA LATINA (12 PAISES): EVOLUCION DE LA POBLACION DE 25 A 59 AÑOS DE EDAD, SEGUN NIVELES EDUCACIONALES

(En porcentajes)

| | | AREAS URBANAS Niveles educacionales | | | AREAS RURALES Niveles educacionales | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PAIS | AÑO | 0-5 | 6-9 | 10 y + | 0-5 | 6-9 | 10 y + |
| ARGENTINA a/ | 1980 | 28.8 | 48.9 | 22.2 | n.d. | n.d. | n.d. |
| | 1986 | 16.8 | 51.9 | 31.3 | n.d. | n.d. | n.d. |
| | 1990 | 12.4 | 51.6 | 35.8 | n.d. | n.d. | n.d. |
| BRASIL | 1979 | 70.2 | 12.7 | 17.1 | 96.7 | 1.9 | 1.4 |
| | 1987 | 53.3 | 18.2 | 28.5 | 86.9 | 7.3 | 5.8 |
| | 1990 | 55.5 | 17.1 | 27.5 | 89.2 | 6.3 | 4.5 |
| COLOMBIA | 1980 | 52.4 | 22.3 | 25.3 | n.d. | n.d. | n.d. |
| | 1986 | 42.9 | 23.0 | 34.2 | n.d. | n.d. | n.d. |
| | 1990 | 37.4 | 23.4 | 39.2 | n.d. | n.d. | n.d. |
| COSTA RICA | 1981 | 27.2 | 41.5 | 31.3 | 58.1 | 33.5 | 8.4 |
| | 1988 | 18.2 | 39.8 | 42.0 | 43.6 | 43.9 | 12.5 |
| | 1990 | 16.9 | 40.9 | 42.3 | 40.3 | 45.2 | 14.5 |
| CHILE | 1987 | 18.7 | 29.6 | 51.7 | 50.7 | 35.5 | 13.8 |
| | 1990 | 15.7 | 29.5 | 54.7 | 43.8 | 37.5 | 18.8 |
| GUATEMALA | 1986 | 52.8 | 26.3 | 21.0 | 92.8 | 5.9 | 1.3 |
| | 1989 | 51.5 | 26.6 | 21.9 | 90.7 | 7.3 | 1.9 |
| HONDURAS | 1988 | 40.1 | 30.8 | 29.6 | n.d. | n.d. | n.d. |
| | 1990 | 42.7 | 31.0 | 26.2 | n.d. | n.d. | n.d. |
| MEXICO | 1987 | 26.0 | 42.3 | 31.7 | n.d. | n.d. | n.d. |
| | 1989 | 23.4 | 42.8 | 33.8 | n.d. | n.d. | n.d. |
| PANAMA | 1979 | 18.2 | 47.8 | 34.0 | 57.4 | 36.6 | 6.0 |
| | 1986 | 18.2 | 42.5 | 39.3 | 49.8 | 37.3 | 12.9 |
| | 1989 | 14.5 | 42.0 | 43.5 | 40.4 | 42.7 | 16.9 |
| PARAGUAY | 1986 | 21.6 | 37.5 | 40.9 | n.d. | n.d. | n.d. |
| | 1990 | 16.9 | 40.5 | 42.7 | n.d. | n.d. | n.d. |
| URUGUAY | 1981 | 26.6 | 46.4 | 27.0 | n.d. | n.d. | n.d. |
| | 1989 | 17.6 | 47.5 | 34.9 | n.d. | n.d. | n.d. |
| VENEZUELA | 1981 | 30.0 | 49.4 | 20.6 | 73.5 | 22.8 | 3.8 |
| | 1986 | 23.6 | 48.8 | 27.3 | 66.0 | 28.5 | 5.5 |
| | 1990 | 19.4 | 48.3 | 32.3 | 61.0 | 32.4 | 6.6 |

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina.

a/ Los tramos de educación considerados en este caso fueron primaria incompleta, primaria completa-secundaria incompleta y secundaria completa y más, en lugar de 0 a 5, 6 a 9 y 10 y más. Los datos de la encuesta sólo se refieren al Gran Buenos Aires.

n.d. = información no disponible.

de heterogeneidad tanto en calidad como en cantidad, en perjuicio de los estratos socioeconómicos más bajos. Estos dependen casi exclusivamente de la enseñanza provista por el sector público, con algunas excepciones de educación mixta o totalmente privada, mayoritariamente vía ONG's.

Para ilustrar la magnitud de estas diferencias de calidad, cabe mencionar que, en Chile, único país que realiza periódicamente pruebas de rendimiento académico (aprendizaje) --la prueba SIMCE-- de los niños que cursan estudios en la totalidad de las escuelas y colegios del país, se apreciaba ya durante los años ochenta, que los niños de los estratos socioeconómicos superiores obtenían entre 72 y 83 puntos sobre 100 en las pruebas de matemáticas y castellano de 4to. y 8vo. cursos básicos, frente a entre 48 y 57 que alcanzaban los que procedían de estratos socioeconómicos bajos, que cursaban estudios mayoritariamente en colegios fiscales, municipales o subvencionados (CEPAL, 1992c).

Cabe aquí analizar la conveniencia de utilizar indicadores **de resultado** en el caso de la educación o de algunos otros derechos. El resultado es la combinación que deriva de la **oferta** de oportunidades educacionales que se proporcionan a las personas, con el **aprovechamiento** que de ellas realizan las personas. Ellos parecen muy adecuados para los análisis vinculados a la estrategia de transformación productiva con equidad. Pero juzgar el desempeño de los Estados en materia de DESC a través de ellos, podría establecer umbrales mínimos de aceptabilidad (y, por tanto, de violación de los DESC) demasiado elevados y que no son sólo responsabilidad de los Estados.

## VII. ¿QUE HACER?

Es evidente que, como lo destacan los acuerdos internacionales respectivos, será cada Estado el que, soberanamente, dispondrá la manera por la cual tomará medidas que permitan ir concretando los DESC. De todas formas, algunos sugerencias de lineamientos de políticas que podrían ponerse a su consideración con ese fin serían las siguientes:

a) Adoptar una política que mantenga los equilibrios macroeconómicos y promover el crecimiento económico

Esto implica renunciar a las tentaciones populistas que, argumentando que buscan atender a los menos favorecidos, terminan generando procesos inflacionarios que afectan principalmente a los grupos sociales que carecen de la capacidad de defender su patrimonio y sus ingresos en tales coyunturas.

En este sentido, las políticas de estabilización y ajuste resultan inevitables para recuperar la senda del crecimiento. Esto no quiere decir que cualquier política de ajuste sea adecuada. Habrá que analizarlas en cada caso, buscando una distribución equitativa de los costos sociales que ellas implican. Asimismo, conviene enfatizar que también no realizar o postergar indebidamente el ajuste tiene elevados costos sociales sobre los que suele ponerse menor énfasis. Hay en la región diversos ejemplos que pueden mencionarse al respecto.

b) Desarrollar una política social compensatoria, en especial cuando se encuentran en ejecución políticas de ajuste

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha insistido en la importancia que durante los procesos de transición económica se realicen esfuerzos especiales para el respeto de los DESC.

Puede contribuir a ello el que se adopten algunos lineamientos de política social, como los siguientes:

i) La conveniencia de focalizar los programas, para que puedan llegar a los más necesitados;

ii) Reorientar recursos para concentrarlos en los grupos más desfavorecidos y mejorar la eficiencia en su utilización y la eficacia de los programas para elevar el impacto redistributivo. Es común que los recursos destinados a vivienda favorezcan a sectores medios y a la burocracia pública. Ejemplos similares pueden encontrarse en otro tipo de programas sociales.

iii) Promover la descentralización o la desconcentración, por cuanto puede esperarse que cuanto más cerca de los problemas se tomen las decisiones, más probable será que éstas sean adecuadas.

iv) Establecer mecanismos de control y evaluación a nivel central que permitan resguardar el cumplimiento de las metas y las orientaciones globales y que sirvan como "sensores" de la aparición de problemas que deben enfrentarse.

c) Aumentar la inversión en recursos humanos

La CEPAL ha insistido en la conveniencia de un enfoque integrado, que combine las políticas económica y social en la prosecución de los objetivos de transformación productiva y de equidad. Es erróneo el enfoque que cree que las primeras persiguen sólo el objetivo de crecimiento y las otras, el de equidad. Ambas deben tener, simultáneamente, esos objetivos. No puede esperarse que un país alcance una transformación productiva que le permita competir en las condiciones actuales de globalización de la economía mundial, si no cuenta con una población adecuadamente dotada de recursos humanos. Esto coloca a las políticas sociales en un pie de igualdad con la política económica; son, incluso, no sólo el objetivo final del proceso de crecimiento económico, sino una de las condiciones básicas para que éste pueda desencadenarse.

Hay tres causas que generan la reproducción intergeneracional de la pobreza y que, por tanto, merecen especial atención cuando se trata de promover la concreción de los DESC: i. una fecundidad superior a la deseada; ii.una inadecuada atención médica y alimentaria prenatal y postnatal; iii. un acceso inadecuado a la educación (CEPAL 1992:187).

i) Si bien las tasas de **fecundidad** han descendido de manera importante en América Latina, existen grandes diferencias entre países y entre grupos sociales al interior de cada país, siendo más elevada en las zonas rurales y en los sectores de bajos ingresos. Diversos estudios han demostrado que la proporción en que la fecundidad efectiva excede a la deseada es mayor mientras más bajo sea el nivel socioeconómico. Esto justifica el perseguir que las políticas de control de natalidad y

paternidad responsable lleguen a los grupos más rezagados. Así se beneficia a la sociedad como un todo, al atender una necesidad sentida a nivel de la pareja y, en especial, por la mujer.

La reducción de las tasas de natalidad puede liberar recursos para mejorar la calidad de la educación, muy baja en el área pública en la mayor parte de los países de la región (CEPAL 1991b y 1992b) y los programas de atención materno-infantil.

ii) En materia de **salud** corresponde poner énfasis en la atención primaria y en el establecimiento de las conexiones adecuadas entre las políticas de alimentación y nutrición y la atención de salud, por los fuertes nexos que ellas tienen para asegurar el derecho a la vida y el derecho a una vida digna.

iii) En el campo **educativo**, es necesario reorientar los sistemas para poner énfasis en la calidad y pertinencia de la enseñanza, en el logro de la igualdad de oportunidades y en la compensación de las diferencias, así como en el logro de la eficacia y la eficiencia, lo que requiere evaluar y también incentivar la innovación.

Corresponde lograr un acceso universal a la enseñanza primaria --tal como establecen en general los Pactos de DESC--, para lo cual se requiere expandir la enseñanza preescolar y aumentar la cobertura y la calidad del nivel primario, que debe orientarse fundamentalmente a dar los instrumentos que posibiliten aprendizajes futuros. Es fundamental, en especial respecto a los sectores de menores ingresos, aumentar el horario (880 horas de clase anuales) y promover la asistencia (mediante comedores escolares, atención de salud, etc.).

d) Universalizar la cobertura de los sistemas de seguridad social

En este campo se requiere aumentar la cobertura poblacional y llegar a los hasta ahora excluidos de la protección que son, justamente, los más pobres y también ampliar la cobertura de riesgos, en muchos casos. No es fácil hacerlo a los costos actuales en muchos países, aunque caben mejoras administrativas para hacer más eficiente al sistema. También es necesario analizar seriamente los sistemas de financiamiento para evitar que el mismo recaiga sobre los salarios, y pueda afectar la competitividad internacional de la producción local.

## CONCLUSIONES

Esta presentación de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina permite concluir que si bien la región en su conjunto se encuentra lejos de poder garantizar tales derechos de manera total, puede avanzar progresivamente, siempre que exista la voluntad política para revisar las orientaciones económicas pasadas --lo que es una realidad en muchos países-- y para reorientar las políticas sociales de acuerdo a criterios más adecuados a las necesidades existentes y a las disponibilidades de recursos, haciendo que aprovechen los avances técnicos que se han logrado en este campo en los últimos tiempos.

Asimismo, se puede contribuir a elevar la preocupación por la concreción de los DESC estableciendo un conjunto de indicadores claves --respecto de los cuales exista un consenso entre los estudiosos del tema-- que permitan efectuar el seguimiento de los avances o retrocesos que cada país viene alcanzando en el largo camino de crear las condiciones para garantizar los DESC.

## Bibliografía

CEPAL (1990), Transformación productiva con equidad, (LC/G.1601-P), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6), Santiago de Chile.

____ (1991), "Nota sobre el desarrollo social en América Latina", Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México.

____ (1991b), ¿Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay? Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos, Montevideo.

____ (1992), Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado, (LC/G.1701/Rev.1-P), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5, Santiago de Chile.

____ (1992b), ¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?, Administración Nacional de la Educación Pública/CEPAL, Montevideo.

____ (1992c), "La equidad en el sistema educativo", (LC/R.1096), Santiago de Chile.

____ (1993), Panorama Social de América Latina 1993, (LC/G.1768), Santiago de Chile.

CEPAL/OPS (1994), Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe, (LC/G.1813(SES.25/18), documento preliminar presentado al XXV Período de Sesiones de la CEPAL, realizado en Cartagena de Indias, Santiago de Chile.

CEPAL/UNESCO (1992), Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad, (LC/G.1702/Rev.2-P), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6, Santiago de Chile.

Comisión Chilena de Derechos Humanos (1988), Primer Seminario "Los derechos económicos, sociales y culturales: Desafío para la democracia", Santiago de Chile.

Flisfisch, A. (1981), "Los derechos humanos como fundamentación de la planificación social", en R. Franco, coordinador, Planificación social en América Latina y el Caribe, ILPES/UNICEF, Santiago de Chile.

García Laguardia, J. M. y E. Vázquez Martínez (1984), Constitución y orden democrático, Universidad de San Carlos, Ciudad de Guatemala.

Garnier, L. (1991), "Gasto público y desarrollo social en Costa Rica", en Cuadernos de Política Económica, Heredia, Universidad Nacional.

Griñan Martínez, J. A. (1989), "La Carta Comunitaria de derechos sociales fundamentales", en El futuro de la protección social en España, Ministerio de Asuntos Sociales, Junta de

Comunidades de Castilla-La Mancha, I. Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, Madrid.

Guzmán Brito, A. (1987), "Sobre la naturaleza de la teoría de los derechos del hombre", en Revista de Derecho Público, Escuela de Derecho, Universidad de Chile, N° 41-42, Santiago de Chile, enero-diciembre:77-93.

Hubner Gallo, J. I. (1992), "Los derechos sociales: ¿Ilusión o realidad?", en El Mercurio, 7 de junio, Santiago de Chile, p. E18.

____ (1973), Panorama de los derechos humanos, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile .

Ibañez Santa María, G. (1989), La causa de la libertad. Etica, Política, Derecho, Ediciones Algarrobo, Santiago de Chile.

Macpherson, C. B. (1991), Ascenso y Caída de la Justicia Económica y otros ensayos, Manantial, Buenos Aires.

Mayorga, R. (1988), "Reconocimiento de los DESC en la instrumentos jurídicos internacionales", en Comisión Chilena de Derechos Humanos, pp.21-26.

____ (1990), Naturaleza juridica de los derechos económicos, sociales y culturales, 2a. edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.

Mera Figueroa, J. (1988), "Surgimiento y evolución de los derechos económicos, sociales y culturales en la doctrina de los derechos humanos", en Comisión Chilena de los Derechos Humanos.

Milos, J. (1989), Derechos económicos, sociales y culturales, mecanismos institucionales para su realización, Comisión Chilena de Derechos Humanos, Documento de Trabajo No. 114, Santiago de Chile.

Monckeberg, F., (1988), "El derecho a la salud y alimentación: situación actual y perspectivas:, en Comisión Chilena de Derechos Humanos, pp.47-51.

PNUD (1994), Informe sobre el desarrollo humano 1994, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

PREALC (1992), Informa, N° 29, abril, Santiago de Chile.

Rodríguez, J. (1988), "Los DESC. Un análisis historico", en Comisión Chilena de Derechos Humanos, pp.39-43

Vanossi, J. L. (1982), El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social, EUDEBA, Buenos Aires.

Villey, M. (1983), Le droit et les droits de l'homme, Presses Universitarires de France, Paris.

World Bank (1991), Women's Employment and Pay in Latin America. A Regional Study, The World Bank, Washington D.C.