

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN AMÉRICA LATINA: SU SITUACIÓN ACTUAL

Rolando FRANCO

Carmen ARTIGAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.

Carmen F. FRANCO GUZMÁN

Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.

RESUMEN

Este trabajo intenta analizar la concepción, naturaleza jurídica y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, en América Latina, así como las condiciones y medidas que pueden contribuir a su efectividad. Presenta también una propuesta de indicadores que pueden utilizarse en la supervisión de la efectividad de esos derechos y de la protección que ellos han alcanzado, proporcionando información sobre la situación latinoamericana y caribeña actual.

SUMMARY

This work tries to analyze the conception of natural justice and the guarantee of economic, social and cultural rights in Latin America, as well as the conditions and measures which can contribute to making them more effective. In addition, it presents a set of indicators which can be used in the supervision of the implementation of those rights and of the protection they have gained, giving information about the present situation in Latin America and the Caribbean.

I. ¿QUÉ SON LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES?

No existe consenso respecto a la conceptualización de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC), si bien aparecen incorporados en diferentes textos constitucionales, y en Declaraciones y Convenciones Internacionales, las más relevantes de las cuales se enumeran y comentan a continuación.

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, su 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”, lo que ha permitido fundamentar la tesis de la indivisibilidad de los derechos humanos civiles y políticos, y de los DESC.

b) La *Declaración Universal de Derechos del Hombre* fue concebida originalmente como una exposición de objetivos que los gobiernos buscarían alcanzar, por lo que —pese a su gran influencia—, no forma 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.

Constituye también el primer segmento de la Carta Internacional de Derechos Humanos, que comprende la Convención que se menciona a continuación, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹ y el Protocolo Facultativo² de este último Pacto, que faculta al Comité de 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. 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 recibido³. Establece que los Estados Partes, en su territorio, asegurarán a todas las personas, sin discriminación alguna, todos los derechos que se enuncian en el Pacto y los insta a “favorecer el bienestar general” (art. 4), a “asegurar un desarrollo económico, social y cultural permanente y un empleo productivo” (art. 6 párrafo 2), al mismo tiempo que enumera una serie de derechos relativos al trabajo, la salud y la educación, entre otros. Establece el compromiso de los Estados de 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 periodo de tiempo*, durante el cual se irán creando *condiciones* para facilitar la promoción de esos derechos. Vale decir, que la efectividad de estos derechos sólo se concretará *progresivamente*.

1. Aprobado por 132 países (a septiembre de 1995) y, entre ellos, los siguientes de América Latina y el Caribe: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Surinán, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

2. Aprobado por 85 Estados y, entre ellos, por los siguientes de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Surinán, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

3. Aprobado por 132 países (a septiembre de 1995) y, entre ellos, los siguientes de América Latina y el Caribe: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Surinán, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

El Pacto servirá de base a numerosas otras resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas. Entre ellas pueden citarse la resolución 2542 (XXIV) de la Asamblea General del 16 de diciembre de 1969, que contiene la Declaración sobre el progreso y el desarrollo social; la resolución 2625 (XXV) del 24 de octubre de 1970 que incorpora la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional relativos a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados; las resoluciones 3201 y 3202 (S.VI) del 1º de mayo de 1974 por las que se adoptan la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y el correspondiente Programa de Acción, y la resolución 3281 del 12 de diciembre de 1974, que contiene la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Todos estos textos giran en torno a la noción de desarrollo, pero no mencionan la existencia de un “derecho al desarrollo”. Esta expresión recién ingresará al lenguaje de las Naciones Unidas el 21 de febrero de 1977, cuando la Comisión de Derechos Humanos solicite al Secretario General de la Organización, un estudio sobre “las dimensiones regionales y nacionales del derecho al desarrollo como un derecho humano”. Poco después, la Comisión afirmó que “el derecho al desarrollo es un derecho humano y que la igualdad de oportunidades en materia de desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que las componen”. Esta concepción inspirará la resolución 34/46 del 23 de noviembre de 1979 por la que la Asamblea General declara que “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable”.

A iniciativa de la Comisión de Derechos Humanos el Consejo Económico y Social creó, en mayo de 1981, un grupo de trabajo con la misión de estudiar el alcance y contenido del derecho al desarrollo, que en 1985 sometió un texto a la Comisión que finalmente devino en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General (resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986)⁴.

d) La *Carta de la Organización de los Estados Americanos* incluye disposiciones concretas respecto a los DESC. En el Capítulo IV se establecen “Normas sobre educación, ciencia y cultura”. El capítulo VI se denomina “Normas Sociales”. El Capítulo VII fija metas, no derechos, hacia las cuales deben orientarse las políticas económicas de los Estados. El Capítulo IX establece el compromiso que

4. Por detrás de estas resoluciones estaba la ideología del desarrollo, de orientación tercermundista, que sostenía que los ex-países colonialistas tenían el “deber moral” de indemnizar, compensar o apoyar a los ex-colonizados. Muchos, empero, consideraban que esa base era subjetiva y frágil, y debía irse más allá, hacia una verdadera obligación jurídica. Así, el Ministro de Relaciones Exteriores de Senegal durante la Conferencia del Grupo de los 77 en Argel en octubre de 1967 sostuvo que “el problema del desarrollo y de los diversos compromisos que éste exige de parte de los países industrializados debe salir del dominio de la moral, para no decir de un cierto espíritu de caridad condescendiente. Este debe constituir una obligación jurídica ...”. Esta idea fue abriéndose camino y, nuevamente en Argel, en 1969, el Cardenal Duval expresó: “debemos proclamar para el Tercer Mundo el derecho al desarrollo”. En 1971, el episcopado francés sostuvo que la encíclica *Populorum Progressio* constituye “un verdadero tratado sobre el derecho al desarrollo”.

los Estados miembros asumen en materia de educación, ciencia y cultura. Utiliza conceptos como “derecho al bienestar material y al desarrollo espiritual” o a un “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. A diferencia de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, 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.

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.

h) El *Protocolo Adicional* a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de la OEA en 1988, busca incorporar los DESC a la Convención, donde estaban escasamente tratados.

La discusión doctrinaria respecto a los DESC gira en torno a la naturaleza jurídica de estos derechos. Básicamente, existen dos orientaciones.

Una considera que los DESC *son simples aspiraciones o ideales*, ya que no resultan exigibles, por cuanto no existen recursos jurídicos para su cumplimiento efectivo y que no pueden anclarse en los principios imperativos de Derecho internacional, por cuanto el artículo 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, exige para ello el acuerdo del conjunto de la comunidad internacional para configurar el carácter de *jus cogens*, lo que ciertamente no está satisfecho en este caso.

Pero incluso en aceptarse esta concepción, no disminuiría la importancia de las declaraciones, convenciones y cláusulas sobre derechos económicos, sociales y culturales, por cuanto contribuirían a *arraigar orientaciones ético-culturales que progresivamente van integrando las formas de conciencia social* (Flisfisch 1981: 62) y *condicionando las decisiones societales en el sentido de realizar esfuerzos de superación de esas carencias*.

La otra posición estima que se trata de *verdaderos derechos*, reconocidos como tales por los Estados tanto en su propia normativa interna como al suscribir acuerdos internacionales. Sin embargo, a diferencia de los derechos civiles y políticos que han sido objeto de mayor atención, codificación legislativa e interpretación y aplicación judicial, los DESC aparecen como de segunda clase, inaplicables, carentes

de juridicidad, es decir, de imposible sometimiento a los tribunales y pasibles de una realización progresiva sin mayor especificación.

Empero, la Declaración Universal de 1948 establece la indivisibilidad e interdependencia de todos ellos, lo que ha sido reafirmado en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, lo que pondría fuera de toda discusión su carácter de derechos humanos básicos.

Corresponde entonces aclarar a qué dan derecho y qué carácter jurídico tienen las obligaciones de hacerlos efectivos que recaen sobre los Estados.

II. GARANTÍA

El artículo 2 del Pacto de DESC esboza la naturaleza de las obligaciones jurídicas impuestas a los Estados Partes y determina la forma en que éstos deben plantearse la realización de los derechos contenidos en los artículos 6 a 15⁵.

Las obligaciones que comporta el asegurar la titularidad individual de los beneficiarios del derecho o los derechos de que se trata suelen referirse a “respetar; proteger, promover; hacer efectivo” cada uno de los derechos incluidos en el Pacto. A su vez, estas responsabilidades jurídicas pueden entrañar obligaciones más específicas que tengan que ver con la conducta (acción o inacción) y con los resultados esperados.

El artículo 2 párrafo 1 del Pacto de DESC exige a los Estados Partes que *comiencen inmediatamente* a adoptar medidas encaminadas a conseguir el goce pleno por todos los individuos de todos los derechos. A menudo será indispensable adoptar medidas legislativas —por ejemplo cuando las existentes sean claramente incompatibles con las obligaciones asumidas por el Pacto—, pero en la mayoría de los casos, ellas no serán suficientes, requiriéndose además otras de índole reglamentaria, administrativa, judicial, así como políticas económicas y sociales que aseguren el disfrute efectivo de los mencionados derechos.

La garantía de los DESC exige determinar si un particular puede compeler jurídicamente al Estado a que le preste determinados servicios para lograr la con-

5. Artículo 2: 1.—Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2.—Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3.—Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyas.

creación de sus derechos económicos, sociales y culturales. Para ello se requiere: i) Un titular (derecho subjetivo); ii) Un procedimiento jurídico para exigir el cumplimiento de ese derecho; iii) Una autoridad jurisdiccional a la que recurrir; iv) Un sujeto responsable, que no necesariamente tiene que ser el causante del incumplimiento.

III. CONDICIONES Y MEDIDAS

El Pacto Internacional sobre los DESC, de las Naciones Unidas, establece que, “Cada uno de los Estados Partes... se compromete a adoptar medidas ... para lograr ... la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (Art. 2, n.º 1). Vale decir, que se distingue claramente entre el reconocimiento de los DESC —que se concreta al suscribir el Pacto—, y la efectividad y garantía del mismo, 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 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 que dispongan* a fin de lograr *progresivamente* la plena efectividad de los derechos que se reconocen en este Protocolo” (Art. 1). Los diversos pactos establecen dos elementos claves en materia de garantía de los DESC: crear las *condiciones* necesarias para llegar a una situación en la cual cada persona pueda gozar esos derechos, y las medidas que los Estados se comprometen a adoptar para alcanzar “la plena efectividad” de estos derechos.

Una de las condiciones exige que los Estados pongan a disposición de los particulares *recursos judiciales* a través de los cuales puedan ejercer acciones en defensa de su derecho⁶. Por lo demás, aquellos Estados que también son parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, están obligados por éste a asegurar “una reparación efectiva” a cualquier persona que vea afectados sus derechos o libertades. Adicionalmente, el Pacto de DESC (como las disposiciones referidas a igualdad de derechos entre hombres y mujeres, un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sindicalización, protección de la infancia, enseñan-

6. Se indica, por ejemplo, que cualquier persona víctima de una violación de su derecho a la salud, debe tener acceso a medidas judiciales o similares, tanto a nivel nacional como internacional. Todas las víctimas de tales violaciones deben poder acceder a una reparación adecuada bajo la forma de restitución, compensación, satisfacción o garantías de no reiteración.

za primaria gratuita y obligatoria, libertad de los padres para elegir escuelas privadas, libertad para la investigación científica) deben ser susceptibles de inmediata aplicación por órganos judiciales o similares.

La efectividad de los DESC se encuentra condicionada a *la disponibilidad de recursos económicos* por los Estados (Art. 2 del Pacto ONU). La Declaración Americana también reconoce 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).

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

Una comparación entre países de ingresos semejantes muestra que pueden alcanzar diferentes Índices de Desarrollo Humano⁷. Entre los que tienen un producto nacional bruto (PNB) per cápita de US\$ 400-500, Sri Lanka está en la posición 90 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 ubicaba 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 en la 38, Malasia en la 57, Sudáfrica en la 93 e Irak en la 100 (PNUD, 1994).

Los ejemplos anteriores muestran que el problema no sólo es de “disponibilidad de recursos”, como mencionan los instrumentos jurídicos analizados, sino también de la forma en que se los utiliza.

Coincide en esto el Comité al sostener que, aun cuando los recursos de que dispone el Estado sean demostradamente inadecuados, *igual subsiste su obligación de asegurar el goce más amplio posible de los derechos pertinentes*. Se ha subrayado también que, incluso en épocas de severas restricciones presupuestarias ligadas a procesos de ajuste estructural o recesión internacional, las personas vulnerables pueden y deben ser protegidas mediante la adopción de programas enfocados de bajo costo relativo, como manera de demostrar la voluntad de cumplir las obligaciones del Pacto.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha insistido en la importancia de que durante los procesos de transición económica se lleven a cabo esfuerzos especiales respecto de los DESC. Incluso —tal vez yendo más allá de lo que es su función y adentrándose en un campo donde puede sostenerse que sus

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).

miembros carecen de competencia y capacidad— dicho Comité aceptó que el auténtico obstáculo para la eliminación de la pobreza se encuentra en la falta de empeño político, y no en la escasez de los recursos financieros⁸.

Otro concepto vinculado a la creación de condiciones para la efectividad de los DESC tiene que ver con la *obligación progresiva*. Ésta es interpretada con frecuencia como que los derechos reconocidos en el Pacto sólo pueden hacerse efectivos una vez que el Estado haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico. Sin embargo, no es así: todos los Estados Partes, independientemente de su nivel de riqueza nacional, tienen la obligación de actuar inmediatamente y de manera expedita para hacer efectivos esos derechos.

No puede aceptarse que el Estado prolongue indefinidamente la puesta en práctica de la obligación. Hay obligaciones que son de efecto inmediato: los Estados partes se “comprometen a garantizar” que los “derechos se ejercerán sin discriminación” y a “adoptar medidas”, lo que no está calificado o limitado por ninguna otra consideración.

Por lo tanto, si bien la realización *plena* de los derechos puede ser lograda progresivamente, hay etapas hacia ese objetivo que deben cumplirse desde el momento en que el Pacto entró en vigencia para el respectivo Estado⁹.

Conviene resaltar entonces lo siguiente:

- i) Los DESC están reconocidos como derechos;
- ii) Pero, sólo se harán efectivos “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 efectividad de los DESC.

8. A ese respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ante la Tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, efectuada en Seattle en 1999, adoptó una declaración en que se expresa que la liberalización del comercio, las finanzas y las inversiones no necesariamente crea un ambiente favorable a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales; y que debe ser entendida como un medio y no como un fin; que este fin es el bienestar humano al que los instrumentos internacionales de derechos humanos dan expresión jurídica. Finalmente, el texto recuerda que en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, 171 Estados declararon que la promoción y protección de los derechos humanos es la primera responsabilidad de los gobiernos.

9. El Comité reitera en sus comentarios generales al artículo 2, en cuanto que la realización progresiva del derecho a la salud, que los Estados tienen la obligación específica y permanente de avanzar tan expedita y efectivamente como sea posible hacia la plena consecución de los objetivos del artículo 12.

Cabe concluir entonces que los Estados tienen que desempeñar 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 efectividad 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 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”.

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 deben 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.

IV. NECESIDADES HUMANAS Y DESC

Debe reconocerse, de partida, que las necesidades humanas protegidas por los DESC son ilimitadas. Hay cierta jerarquía de ellas, que lleva a que una vez satisfechas las más simples y exigentes surjan otras que se tornan también imprescindibles (Maslow, 1954). Esas necesidades están también históricamente condicionadas por el nivel de desarrollo de cada sociedad. Asimismo, conviene recordar que la satisfacción de estas necesidades suelen realizarla directamente los titulares de los derechos, mientras que el Estado debe establecer un *marco jurídico-económico* adecuado para que los individuos puedan propender autónomamente a obtener los satisfactores. Pero, debe cumplir además un *rol subsidiario*, que lo obliga a prestar ciertos servicios (como la educación hasta determinado nivel). Las normas jurídicas internacionales de los DESC entregan a los gobernantes la tarea de evaluar las necesidades y priorizarlas, de acuerdo a las urgencias que sean compatibles con las posibilidades económicas del respectivo país.

En los últimos años empero se han dado importantes cambios tanto en la práctica como en la concepción de las funciones y responsabilidades de los gobiernos que, sin duda, afectan a su papel respecto de los DESC. Por un lado, hay tendencias que ensanchan esas responsabilidades estatales respecto a los DESC e incluso se avanza en la apertura de instancias jurisdiccionales supranacionales para su exigibilidad. Por otro lado, en el plano ideológico se postula el Estado mínimo, que algunos piensan que debilita la capacidad estatal de responder adecuadamente

a tales obligaciones. Es bien cierto que no se ha plasmado en la práctica latinoamericana, donde el gasto público sigue siendo elevado y, en especial, el gasto social se encuentra hoy en su *peak* histórico.

Como trasfondo, se percibe el convencimiento de muchos analistas respecto a la pérdida de funciones del Estado-nación no sólo por las teorías económicas dominantes, sino por los cambios que va generando la globalización, que lleva a que muchas decisiones antes estatales sean tomadas por entes supraestatales e incluso extraestatales, lo que es concomitante con fuertes procesos de descentralización, por lo cual responsabilidades y recursos pasan a instancias subnacionales de gobierno.

V. INDICADORES DE LOS DESC EN AMÉRICA LATINA

El Grupo de Trabajo creado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su debate sobre cómo hacer efectivo el derecho al desarrollo —que se considera como síntesis de los DESC— estableció que hay una doble condición sine qua non de su realización: la determinación de criterios y objetivos mínimos, y la puesta en marcha de un mecanismo que permita la *accountability*. En esa línea se presentan, a continuación, algunos indicadores que pueden ser apropiados para efectuar su supervisión de la efectividad de los DESC en la región

El análisis permite concluir que la región se encuentra todavía lejos de haberlos hecho efectivos para la totalidad de sus titulares. En muchos casos, la causa no se encuentra en la carencia de recursos, razón que los instrumentos jurídicos internacionales consideran como condición necesaria, sino en la mala asignación de los mismos, o en la equivocada orientación de políticas y programas que, manejadas de otra manera, podrían conducir a la efectividad de los DESC.

Conviene centrar el análisis en algunas dimensiones fuertemente relacionadas con 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*

El análisis de la efectividad de este derecho puede hacerse a través del indicador “porcentaje de personas u hogares que se encuentran en situación de pobreza”.

Se utilizan diversos criterios para estimar la pobreza. Hay mediciones relativas según las cuales son pobres quienes perciben menos de cierta proporción del producto per cápita de la nación. En América Latina, en general, se ha utilizado una medición absoluta: son indigentes quienes no disponen de un ingreso que permita adquirir una canasta básica de alimentos, que fija la línea de indigencia, mientras que el doble de dicho ingreso establece la línea de pobreza (CEPAL, 1993) que, por

tanto, permitiría dar cuenta no sólo de las necesidades de alimentación, sino también de las otras necesidades básicas (educación, salud, vivienda, vestimenta, etc). En esta segunda medición sólo se intenta apreciar el porcentaje de hogares e individuos que no alcanzan su derecho a la subsistencia¹⁰.

Utilizando la mencionada metodología, a comienzos de los setenta, la CEPAL estimaba que el 45% de la población latinoamericana era pobre (119.8 millones de personas). Poco menos de dos tercios de ella vivía en áreas rurales. Durante esa década se recuperó el crecimiento económico y aumentó el empleo, lo que se tradujo en una disminución de la pobreza (del 45 al 41%), aunque el número de pobres se incrementó (llegó a 136 millones), debido al crecimiento demográfico. Se dio, además, un cambio importante en la localización de los pobres, disminuyendo la proporción ubicada en áreas rurales (del 63 al 41%).

En los años ochenta, la crisis de la deuda que afectó a la mayoría de los países de la región, cambió la tendencia y aumentó tanto la cantidad absoluta como relativa de pobres (196 millones de personas, esto es, el 46% de la población), concentrada en áreas urbanas (donde vive el 59% de ellos) y que muestran características muy heterogéneas. Eso se debió, sobre todo, a la aparición de “nuevos pobres”, los que llegan a tal condición como consecuencia de la reducción de su ingreso a niveles inferiores a la línea de pobreza, pero que no sufren carencias críticas en vivienda y servicios básicos y que tienen además niveles adecuados de educación).

En la década de los noventa, pueden distinguirse dos fases. Entre 1990 y 1997 —según la CEPAL, 2000a—, la pobreza disminuyó del 41 al 36 por ciento, recuperando un nivel cercano al previo a la crisis de la deuda. La indigencia tuvo una evolución similar: pasó del 18% al 15% en el mismo periodo (CEPAL, 1999b). La nueva crisis de 1998-1999 elevó la proporción de pobres en algunos países y atenuó la tendencia favorable que se venía observando en otros. El decenio se cerró con cerca del 38% de los hogares por debajo de la línea de pobreza y del 16% en indigencia (CEPAL, 2000a; Franco y Sáinz, 2001). El número de pobres llegó a 220 millones de personas. También se elevó el número de indigentes de 93,4 millones a casi 100 millones (CEPAL, 2000a).

De lo acaecido en estos años pueden extraerse dos conclusiones: a) hay un impacto positivo del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza, aunque la intensidad de esa reducción depende de la forma que adopta el crecimiento; b) el impacto regresivo de los episodios recesivos es fuerte: un año de recesión se lleva entre la mitad y todo lo ganado durante cuatro o cinco años de crecimiento.

10. Debe enfatizarse, empero, que esta medida “absoluta” también está afectada por los cambios en el contexto histórico y social. El “costo de *dos canastas*”, que se mencionó, expresa el denominado coeficiente de Orshansky, que mide cómo las familias asignan sus ingresos y esto va cambiando con el nivel de desarrollo. En definitiva, la alimentación —que es el indicador que se utiliza para el cálculo del resto de las necesidades— tiende a disminuir su importancia en el presupuesto familiar, a medida que el desarrollo incorpora otros bienes y servicios como necesidades sentidas.

b) *Derecho al trabajo*

Una concepción tradicional del derecho al trabajo lo asimila a la estabilidad en el empleo. Tal perspectiva resulta difícil de mantener, ante los cambios económicos, la introducción de nueva tecnología, etc., que lleva a que haya ocupaciones que dejan de ser productivas y, consecuentemente, deben desaparecer. Sin duda, la adaptación a los cambios requiere de flexibilidad, para adaptarse a la “destrucción creativa”, que Schumpeter consideró característica del capitalismo y que hoy continúa vigente, con nuevas peculiaridades y un mayor dinamismo. Por lo mismo, parece razonable redefinir el derecho al trabajo enfatizando la movilidad ocupacional y destacando como necesaria la capacitación indispensable para realizar dicho cambio (Rosales, 1996).

Un indicador del nivel de realización práctica de este derecho, según la primera definición, podría encontrarse en la tasa de desocupación abierta, que ilustra razonablemente la proporción de población que, pese a querer trabajar y buscar una ocupación, no lo consigue.

i) *Desocupación*. La tasa de desempleo abierto urbano en América Latina rebasó el 10% en la fase aguda de la crisis. Desde finales de los ochenta descendió para volver a crecer como consecuencia de la crisis mexicana de mitad de los 90. Cuando empezó a recobrase, fue afectada por la crisis asiática y sus consecuencias, en especial en Brasil. En 1999, la tasa promedio de desempleo fue la más alta de la década (8,7%), pese a que bajó la participación laboral (del 58,5% al 57,9%).

Las situaciones nacionales en esta materia son disímiles en América Latina: mientras México y algunos países centroamericanos y caribeños mostraron un apreciable dinamismo económico y una disminución del desempleo, éste aumentó en los sudamericanos que afrontaron problemas de estancamiento. Fue especialmente notable en Chile, donde el incremento de la desocupación pasó de 6,4% en 1996 a 9,8% en 1999 (CEPAL, 2000a: 95), para llegar a 10,6% en 2000. Igual propensión mostró Argentina, aunque con una intensidad mucho menor, dado que frente a una caída de 3% en el producto, la desocupación sólo pasó de 12,9 a 14,3%.

También hubo cambios significativos en la organización del trabajo, caracterizados por el aumento de la precariedad. Hoy predominan políticas de desregulación laboral, que facilitan las contrataciones de corta duración (temporal, estacional o a tiempo parcial), amplían las causas de término de contrato, así como la reducción de las indemnizaciones por despido y del derecho de huelga.

En esa línea se aprecia un incremento de la *ocupación no permanente*, que fluctúa ente 9,5% (Costa Rica) y 45,1% (Ecuador) en 1997, y con ascensos extremos en Colombia, donde pasa de 6,6% en 1980 a 20,0% en 1997. Este tipo de empleo temporal es más común en las microempresas, y entre los menores de 30 años, las mujeres y las personas de bajo nivel educativo (Martínez y Tokman, cit. en CEPAL, 2000a: 99),

También se incrementa el número y la proporción de quienes están *ocupados pero sin contrato de trabajo* (CEPAL, 2000a: 49-53 y 95-102) que, en 1996, la proporción de asalariados en esta situación fluctuaba entre 22% y 65% según los

países. Obviamente, la precariedad está vinculada con menores remuneraciones, y mayor vulnerabilidad y pobreza.

Hay una proporción de *trabajadores sin protección de la seguridad social y de salud*. Las diferencias entre países son notables: van de más del 60% en Bolivia y Paraguay a una protección casi total en Uruguay (CEPAL, 2000a: 101).

ii) *Empleo informal*. Debe recordarse que la fuerza de trabajo urbana sigue aumentando, 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 .

El sector público ha perdido importancia como generador de empleo. Asimismo, las grandes empresas modernas, volcadas al mercado internacional generan pocas ocupaciones (y mantienen en 1990 el mismo número de trabajadores que en 1980, lo que implica una caída del 12% respecto al total de la fuerza de trabajo regional).

Las posiciones laborales que permiten la reducción y la relativa estabilidad de la tasa de desocupación abierta, se generan en 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. Se trata, empero, de una solución poco aceptable desde la perspectiva tanto del desarrollo sostenido como de los DESC, dadas la baja productividad de esas ocupaciones, que se asocian a la insuficiencia de ingresos y a la marginación de la seguridad social y sus prestaciones.

iii) *Salario mínimo*. Ha habido un notable deterioro de los salarios mínimos reales urbanos. En 1992, siete de once países analizados mostraban una reducción del orden del 40% o más respecto a 1980. Ello ha sido resultado primero de los procesos inflacionarios, del retraso de los reajustes y, en fin, del abandono de la política de salario mínimo, al considerar que su fijación introduce distorsiones que contribuyen a aumentar el desempleo.

Por lo antedicho, el indicador “proporción de población ocupada con ingresos superiores al salario mínimo *legal*” resulta poco adecuado para apreciar el grado de cumplimiento del derecho a condiciones satisfactorias de remuneración, ya que es cada vez menor la relación que existe entre la política de fijación del mismo y una retribución adecuada al costo de vida y a la evolución del poder adquisitivo.

Un indicador alternativo —sugerido por Javier Martínez (1996)— podría ser el *salario mínimo modal* en el quintil inferior de la distribución del ingreso (expresado en número de canastas básicas que, como ya se vio, es la unidad utilizada para los cálculos de la pobreza)¹¹.

11. Otro indicador podría ser la proporción de trabajadores que reciben una remuneración mayor o igual al equivalente del valor de 2 o 2,5 líneas de pobreza, lo que se estima debería cubrir las necesidades básicas del trabajador y de su núcleo mínimo familiar. Debe recordarse empero que el tamaño medio de los hogares de la región oscila mayoritariamente entre 4 y 5 miembros, para cuyo sustento se requerirían otros ingresos adicionales.

iv) *Igual salario por trabajo igual*. Este principio, incluido en algunos textos de DESC, no se cumple en América Latina, especialmente en relación a la mujer. Existen significativas diferencias de retribución por el trabajo según género, que no pueden explicarse por desiguales capitales educacionales (CEPAL, 1993).

Un indicador de discriminación de género es 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.

La remuneración femenina oscilaba, a comienzos de los noventa, entre el 51% y el 95% de la masculina, con un promedio simple a partir de datos de diez países de la región, de 66%, 69% y 71% para los correspondientes estratos de nivel educativo (0-5 años de estudio, entre 6-9 años y 10 y más).

Por otra parte, las diferencias observadas entre el pago promedio a mujeres y varones sólo se explican parcialmente por diferencias en capital humano y la mayor parte de las mismas derivan de que las recompensas difieren según el género. Un cálculo de la ineficiencia concluye que el producto total se incrementaría entre un 5 y un 10%, si se eliminaran tales discriminaciones por género (World Bank, 1991: iii).

c) *Derecho a la seguridad social*

El desarrollo de la seguridad social en América Latina no ha sido universal ni solidario, como se dice ahora. Se ha caracterizado por el *acceso segmentado* (Mesa Lago, 1985), vale decir, que los derechos a la protección del sistema se han ido reconociendo a grupos corporativos que han ejercido presiones sobre el aparato estatal obteniendo diferente tipo de prestaciones. La contracara de este tipo de ampliación de la cobertura ha sido que permaneciesen excluidos importantes sectores de la población, básicamente aquellos con mayores necesidades insatisfechas, como los campesinos sin tierra y los autoempleados de la ciudad.

La inequidad fue mayor, porque el financiamiento de la seguridad social —en el sistema clásico— era tripartito, con aportes patronales y de los trabajadores, y un subsidio estatal, que se distribuía no según las necesidades de los asegurados, sino directamente según el monto aportado, con lo cual la mayoría de la población —que paga los impuestos indirectos que son la principal fuente del erario público— contribuía a financiar las prestaciones otorgadas a los grupos corporativos del sector moderno, los militares, los empleados públicos, etc.

En ese sistema tradicional, cabe distinguir tres grupos de países, según su grado de desarrollo: pioneros, intermedios y tardíos, según el momento de su surgimiento. La característica general ha sido la tendencia al desfinanciamiento y la falta de equidad. Asimismo, los sistemas múltiples de prestaciones agravaron la desigualdad y las ineficiencias. En los sistemas de seguridad que tienen un subsistema de salud se incentiva la dependencia de una medicina costosa y de alta tecnología (CEPAL, 1992: 223).

El sistema se convirtió en uno de reparto: lo recibido de quienes aportaban, se utilizaba para pagar a los pensionados, en la denominada solidaridad intergeneracional.

La crisis de los años 80 agravó, en especial en los sistemas pioneros, los déficit actuariales y financieros que se habían originado en los años 60 y 70, por mala administración y por el impacto de la inflación y cuyos déficit eran cubiertos por transferencias fiscales, lo que agravaba su inequidad. El aumento del desempleo redujo la cobertura y deterioró consecuentemente los ingresos del sistema, al mismo tiempo que se elevaban los egresos, en especial en países donde la seguridad social incluía el seguro de desempleo. Así, los nuevos desocupados no sólo dejaban de aportar, sino que pasaban a percibir prestaciones. También contribuía al desfinanciamiento, el que los gobiernos no cumplieran o atrasaran sus aportes de empleadores o de terceras partes contribuyentes al financiamiento. A fines del decenio el déficit de los sistemas pioneros fluctuaba entre el 5 y el 17% del PIB.

Todo ello abrió paso a grandes reformas orientadas a: i. Diferenciar riesgos, para adecuar la administración financiera a la probabilidad de ocurrencia de eventos; ii. Mantener equilibrios económicos básicos; iii. Desplazar los riesgos del sector público a los asegurados; iv. Permitir la libertad de elegir de los cotizantes entre diversas instituciones administradoras de sus aportes pensionales. Se sustituyó el reparto por la capitalización individual, según la cual la fracción del salario que se destina a cotizaciones pensionales se acumulan en una cuenta de ahorro individual.

Los cambios alteran la tipología de los sistemas. Hay algunos que realizan *reformas no estructurales*, orientadas a perfeccionar el sistema público, introduciéndole ajustes para alcanzar ciertos objetivos, como extender la cobertura, normalizar las condiciones de adquisición de derechos, reducir el déficit o hacerlo más financiable, mejorar la eficiencia y ofrecer pensiones más adecuadas.

Otros países efectuaron *reformas estructurales* y, entre ellos, los hay que adoptan *sistemas sustitutivos*, que cierran el sistema público anterior e instalan otro de capitalización plena e individual (Chile, 1981; Bolivia, 1987; México, 1997; El Salvador, 1998); los *sistemas mixtos* reforman el sistema anterior, y lo incorporan como componente básico-solidario, junto a otro pilar de capitalización individual, por lo cual los aportantes, en el momento del retiro tendrán dos pensiones, una pública y otra complementaria (Argentina, 1994; Uruguay, 1996); finalmente, hay sistemas *paralelos*, que tampoco clausuran el sistema anterior, pero lo reforman total o parcialmente, y acaban con su monopolio, creando un nuevo sistema de capitalización individual, que compite con aquél (Perú, 1993; Colombia, 1994).

Analizando el indicador “tasa de cobertura poblacional de la seguridad social sobre la población”, se aprecia que hay importantes contingentes de personas respecto de los cuales no se ha hecho efectivo el derecho a la seguridad social. En el periodo 1989-1998 encontramos algunos casos de gran exclusión: El Salvador y Colombia comienzan el periodo con un 15 y un 16% de cobertura y lo terminan con poco más de un cuarto de la población; Perú, sólo cubría al principio del periodo a menos de un cuarto de la población, para llegar a un tercio al final del mismo; Bolivia cae del 21% al 13%; Argentina se mantiene con cobertura elevada

(80 y 82%, respectivamente, al principio y al final); y varios países ven reducida de manera importante la proporción de población cubierta: Uruguay del 88 al 80%, Chile de 93 a 80%; Costa Rica del 86 al 60%, sin incluir pensiones asistenciales; México del 58 al 44 (CEPAL, 2000b: 176).

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 periodo previo al parto y durante los primeros años de vida. Los niños que no han sido alimentados adecuadamente durante ese periodo ven afectada de manera irreversible su probabilidad de crecimiento y quedan condicionados a vivir en alto riesgo, porque tendrán dificultades para adaptar sus mecanismos defensivos al medio ambiente, lo que reduce la probabilidad de sobrevivencia y aumenta la de enfermar.

Respecto a la sobrevivencia, cabe destacar la notable mejoría que ha experimentado la región, particularmente para el periodo de mayor riesgo, vale decir, el primer año de vida. En lo referente a mortalidad infantil, la mitad de los países registraron avances muy significativos en el número de muertes evitadas de menores de un año, al punto que 9 sobre 21 países dieron cumplimiento a la meta de reducción en un tercio de la tasa de mortalidad infantil registrada a comienzos de los noventa. La tasa de mortalidad infantil promedio (TMI) se redujo de 38 a 26 por 1000 en el año 2000. Casi la mitad de los países había alcanzado una tasa de mortalidad infantil de 20 por 1000 o inferior. Esta reducción cercana al 32% es menor en sólo un punto porcentual a la meta global establecida en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (CEPAL, UNICEF et al., 2001).

Asimismo, la mortalidad infantil de los menores de 5 años, entre 1990 y 1999, se redujo en un 28% como promedio para el conjunto de países de la región, y de haberse mantenido el ritmo de reducción hasta 2000, 11 países habrían alcanzado o se habrían acercado a la meta de reducir en un tercio dicha tasa. Más aún, entre los países de mortalidad alta o muy alta al inicio de la década (Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras y Perú) se registraron mejoras absolutas y también relativas muy apreciables (CEPAL, UNICEF et al., 2001).

Los logros en mortalidad materna registrada fueron menores, por cuanto la reducción de dicha tasa fue del 26%, destacándose los avances en Bolivia, Colombia, Honduras y Paraguay. En esos avances fueron importantes las acciones específicas en materia de mejoramiento de los servicios de salud y las destinadas a identificar los riesgos asociados al embarazo y a la resolución de emergencias obstétricas, pues la gran mayoría de las muertes maternas se deben a complicaciones del aborto, hemorragias, hipertensión e infecciones (Ibíd.).

Sin duda, los logros anteriores responden en gran parte a los avances habidos en materia de servicios básicos y particularmente en relación con el acceso de la población al agua potable y servicios asociados al saneamiento ambiental. En 1990

la cobertura en estos aspectos era bastante heterogénea. Algunos países habían avanzado en la cobertura de agua potable, especialmente en zonas urbanas, mientras en otros la cobertura era reducida y los servicios eran intermitentes y de baja calidad. Los servicios de alcantarillado eran aún menos extendidos y no se había generalizado el tratamiento de aguas servidas: se estimaba que menos del 10% de los sistemas de alcantarillado tenían plantas de tratamiento, y sólo entre el 5% y el 10% de las aguas residuales eran procesadas, aunque fuera inadecuadamente.

En agua potable hubo importantes avances. La población sin acceso disminuyó en un 50% como promedio, considerando población urbana y rural. Es más notable aún el avance que ciertos países alcanzaron respecto a la población rural (OPS, 1992).

En saneamiento básico los niveles de cobertura alcanzados son menores (con excepción de un país, alcanzó el 17%), porque se priorizó el acceso a agua potable, entre otras cosas, porque las inversiones requeridas para saneamiento son considerablemente más elevadas (plantas de tratamiento de desechos, sistemas de evacuación, canalización y filtrado, etc.). En los próximos años, se deben priorizar estos aspectos, que tienen una gran importancia sobre las condiciones de salud de las personas, y en especial sobre la población infantil, fundamentalmente, a través de la contaminación directa o indirecta de los cursos naturales de agua, y la contaminación del medio ambiente inmediato a la vivienda (OPS, 2000).

En cuanto a la atención de la salud, puede decirse que en las últimas décadas se han producido avances importantes en la región, que se expresan en un indicador sintético como es la esperanza de vida al nacer, pese a lo cual cabe reconocer que tales mejoras han sido desiguales también entre países y entre regiones en el interior de cada país.

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

Este derecho 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 para procurar una inserción productiva que proporcione un ingreso adecuado para satisfacer autónomamente las necesidades mínimas.

Un indicador es la tasa de alfabetización, pero hoy sólo muestra logros muy básicos. Pueden distinguirse tres grupos de países según el grado de desarrollo de sus sistemas educativos.

i) El primer grupo posee sistemas extendidos (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay) y ha reducido el nivel de analfabetismo (que era inferior al

9% alrededor de 1990); la matrícula neta primaria supera el 89% y la sobrevivencia escolar es mayor al 80%; la tasa de matrícula bruta secundaria es 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); la matrícula neta en primaria fluctúa entre el 77% y el 97%, pero la sobrevivencia escolar está entre el 60% y el 80%.

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

Algunos de los tratados afirman que el Estado tiene que asegurar la educación primaria. Eso implicaría la obtención de seis años de educación. Analizando la población de 25 a 59 años de doce áreas urbanas a inicios de los noventa, se encontró que en las siete que presentan mejor desempeño existía aún entre un 12% y un 20% de personas que no lograban ese estándar; al que llegaba entre el 23% y el 56% en los cinco casos restantes. Por su parte, en las áreas rurales entre un 40% y un 90% no alcanzaban el nivel establecido. No parecen resultados muy alentadores.

Esa frustración es mayor si se tiene presente que hoy ese nivel no asegura la obtención del capital educativo básico requerido para conseguir puestos de trabajo, que aseguren el bienestar. Se dan dos fenómenos estrechamente vinculados: la *devaluación educativa*, por la cual es necesario obtener muchos más años de estudio que los requeridos a la generación anterior para alcanzar la misma posición ocupacional, contribuye a elevar el *umbral educacional* que, hoy, se sitúa en América Latina en la enseñanza media completa. Esto llevaría a redefinir el derecho a la educación, por cuanto completar la primaria —lo que ya excluye de la efectivización del derecho a una proporción importante de la población— no contribuye ya a asegurar un nivel de vida digno.

A lo anterior debe agregarse una consideración sobre calidad. Cursar una cantidad de años no basta: es necesario también tener en cuenta su calidad. El derecho a la educación no puede valorarse sólo por la cantidad de años cursados, sino que debe llevar implícita una consideración de la calidad de esa educación.

En la región se está produciendo una “estratificación socioeconómica de los circuitos educacionales”, que genera mayores niveles de heterogeneidad educacional en perjuicio de los estratos socioeconómicos más bajos, que dependen casi exclusivamente de la enseñanza pública, cuya calidad se ha tornado deficiente, en la mayoría de los países.

Para ilustrar la magnitud de estas diferencias de calidad, cabe mencionar que, en Chile, el primer país en realizar periódicamente pruebas de rendimiento académico (aprendizaje), en 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, muy superiores a los resultados que alcanzaban quienes

procedían de estratos socioeconómicos bajos, que cursaban estudios mayoritariamente en colegios fiscales, municipales o subvencionados, que fluctuaban entre un 48 y un 57 por 100 (CEPAL, 1992c).

Cabe aquí analizar si corresponde 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 realizan. Son muy adecuados para cierto tipo de análisis, pero no parece razonable utilizarlos para juzgar el desempeño de los Estados en materia de DESC, ya que ese tipo de logros no derivan solamente de la acción estatal.

VI. ¿QUÉ HACER?

Es evidente que, como lo destacan los acuerdos internacionales respectivos, será cada Estado el que soberanamente dispondrá las medidas que le permitan avanzar en la concreción de los DESC. De todas formas, algunas 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 promueva el crecimiento económico.* El objetivo de alcanzar mayores niveles de bienestar del conjunto de la población no se logrará sin avanzar significativamente en la consolidación de economías dinámicas y competitivas. Sin embargo, ese dinamismo y competitividad no pueden encontrar sustento en el uso extensivo y mal remunerado de la fuerza de trabajo, ni en la depredación de los recursos naturales y el medio ambiente. Una competitividad genuina debe utilizar de manera cada vez más sofisticada y adecuadamente remunerada los recursos productivos, rompiendo el círculo vicioso de un desarrollo socialmente equitativo, políticamente democrático y ambientalmente sostenible.

Esto implica renunciar a las tentaciones populistas que, argumentando que pretenden 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, lo que no quiere decir que cualquier política de ajuste sea adecuada. Deberán procurar una distribución equitativa de sus costos sociales, pero teniendo en cuenta que su postergación o suspensión indefinida tiene elevados costos sociales, como muestran muchas experiencias regionales.

b) *Desarrollar políticas sociales que eleven el capital humano, fomenten la inclusión social y practiquen la compensación social, en especial durante la implementación de los ajustes.* La política social hoy es un prerrequisito del crecimiento económico. En un mundo globalizado, donde los países deben ser competi-

tivos para poder insertarse en el mercado internacional, la eficiencia en la utilización de los recursos y ventajas competitivas resulta fundamental. Esto favorece las preocupaciones por el bienestar de la totalidad de la población, por cuanto el conocimiento se convierte crecientemente en el factor productivo por excelencia; el capital humano resulta fundamental y es necesario, por ser la gran riqueza, utilizarlo en su totalidad. Se genera así una imbricación positiva entre los objetivos de crecimiento económico y de bienestar social, por cuanto sólo una población educada y sana podrá poner en andamio su inteligencia y sus conocimientos para generar productos internacionalmente competitivos.

Para avanzar en este aumento del capital humano es conveniente adoptar algunos lineamientos de política social, como los siguientes: i) Enfocar los programas en los grupos más desfavorecidos y mejorar la eficiencia en su utilización, al mismo tiempo que se alcanza una mayor eficacia de los programas en la obtención de sus objetivos; ii) Establecer mecanismos de control y evaluación (en especial del impacto) que permitan resguardar el cumplimiento de las metas y las orientaciones globales y que sirvan como “sensores” de la aparición de problemas que deben afrontarse; iii) Aumentar la inversión en recursos humanos, retirándolos de otras actividades públicas menos prioritarias. En la década pasada hubo una muy importante reducción de los gastos de defensa en todo el mundo y también en América Latina. Ello puede explicar, por ejemplo, la recuperación del gasto social, luego de la caída de la década de los ochenta, hasta el punto que los países latinoamericanos nunca han destinado tantos recursos a políticas sociales como en la actualidad. En los últimos tiempos, empero, parecería estar invirtiéndose la tendencia, debido al crecimiento del gasto militar, lo que puede influir en la congelación e incluso en la disminución de los recursos orientados a lo social; iv) La protección del capital humano nacional exige también extender la protección de los sistemas de seguridad social al conjunto de la población, llegando incluso a quienes hasta ahora han sido excluidos que son, justamente, los más pobres. También corresponde aumentar la cobertura de riesgos, en muchos casos. No es posible efectuar esa expansión a los costos actuales del sistema vigentes en muchos países, aunque pueden introducirse mejoras administrativas que hagan 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 a la competitividad internacional de la producción local.

c) *Atender a las causas de la reproducción de la pobreza.* Hay tres causas que generan la reproducción intergeneracional de la pobreza: i. Una fecundidad superior a la deseada; ii. La falta de atención médica y alimentaria prenatal y postnatal; iii. Un acceso inadecuado a la educación (CEPAL, 1992: 187).

Si bien las tasas de *fecundidad* han descendido en América Latina, existen todavía grandes diferencias entre países y entre grupos en 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 de las personas. Por

ello corresponde poner a disposición de las personas métodos adecuados para regular la natalidad, que permitan ejercer la paternidad responsable.

Aparte de las ventajas que una regulación de la fecundidad tendrá para la pareja, conviene resaltar que la reducción de las tasas de natalidad permitirá una mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y permitirá reducir asimismo el número creciente de hogares monoparentales con mujeres jefas de hogar.

El énfasis en la atención primaria y en el establecimiento de las conexiones adecuadas entre las políticas de alimentación y nutrición y la atención de la salud son cruciales para asegurar el derecho a la vida y el derecho a una vida digna. Del mismo modo, la educación resulta fundamental, en un periodo histórico donde es claro que el principal factor productivo ha pasado a ser el conocimiento. Ello exige reorientar los sistemas educativos mejorando tanto la calidad como la pertinencia de la enseñanza, y contribuyendo al logro de la igualdad de oportunidades y la compensación de las diferencias.

VII. CONCLUSIONES

Esta presentación de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina permite concluir que si bien América Latina muestra atrasos y problemas en la tarea de alcanzar el cumplimiento y garantía de los DESC, ha habido avances y existen condiciones para avanzar progresivamente, siempre que haya voluntad política para revisar las orientaciones económicas pasadas y para reorientar las políticas económicas y sociales según criterios más adecuados a las necesidades existentes y a las disponibilidades de recursos. Asimismo, el análisis de indicadores adecuados puede contribuir a identificar con mayor claridad las falencias y descubrir los caminos de avance en la concreción de los DESC.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (1990), *The nature of States parties obligations (Art. 2, par.1) General Comment 3*, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Fifth Session, Ginebra, diciembre.
- (1996), *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Folleto Informativo n.º 16, Rev.1, Ginebra, Naciones Unidas.
- CANÇADO, Trindade (1995), “La cuestión de la protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Revista del IIDH*, n.º 21, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, (LC/G.1601-P), publicación de las Naciones Unidas, n.º 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*, Santiago (LC/G.1768).
- (1994), *Panorama Social de América Latina. Edición 1994*, Santiago, CEPAL (LC/G.1844), noviembre.
- (1995), *Panorama Social de América Latina. Edición 1995*, Santiago, CEPAL (LC/G.1886-P), diciembre.
- (1996), *Panorama Social de América Latina. Edición 1996*, Santiago, CEPAL (LC/G.1946-G), febrero 1997.
- (1997), *Panorama Social de América Latina. Edición 1997*, Santiago, CEPAL (LC/G.1982-P), febrero 1998.
- (1998), *Panorama Social de América Latina. Edición 1998*, Santiago, CEPAL (LC/G-2050-P), abril 1999.
- (1999-2000) *Panorama Social de América Latina. Edición 1998*, Santiago, CEPAL (LC/G-2068-P), agosto 2000.
- (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, presentado al XXVIII Período de Sesiones, Ciudad de México, 3-7 abril (LC/G.2071(SES.28/3).
- (2000b), *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación* (LC/G.2096), presentado a la Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre sobre Desarrollo Social, Santiago de Chile, mayo.
- CEPAL/IIDH (1997), *La igualdad de los modernos. Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, San José.
- 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, Colombia.
- 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.º de venta: S.92.II.G.6), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNICEF et al. (2001) *Construir la equidad desde la infancia. Avances y rezagos en la situación de niños, niñas y adolescentes en Iberoamérica*, Santiago, versión preliminar, abril.
- COMISIÓN CHILENA DE DERECHOS HUMANOS (1988), Primer Seminario “Los derechos económicos, sociales y culturales: Desafío para la democracia”, Santiago de Chile.
- COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS (1986), “Los principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, *La Revista*, n.º 37, diciembre, pp.49-61.
- (1990), “Consulta global sobre el derecho al desarrollo”, *La Revista*, n.º 44, junio, pp.38-41.
- 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.
- FOMBA, S. (1997), “Le droit au développement en tant que droit de l’homme”, en *International*

- Law on the Eve of the Twenty-First Century. Views from the International Law Commission*, Nueva York, Naciones Unidas.
- FRANCO, R. (1992), *¿Qué hacer por la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales?*, IIDH, San José, Costa Rica (borrador).
- FRANCO, R y P. SÁINZ (2001), “La agenda social latinoamericana del año 2000”, en *Revista de la CEPAL*, n.º 73, abril, pp.55-66.
- GARCÍA LAGUARDIA, J. M. y VÁZQUEZ MARTÍNEZ, E. (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.
- GROS ESPIELL, H. (1995), “La adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1966, de dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos y el Protocolo Facultativo de Derechos Civiles y Políticos: Recuerdos y reflexiones”, en *Revista IIDH*, n.º 21, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- 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.º 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. 18.
- (1973), *Panorama de los derechos humanos*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- IBÁÑEZ SANTA MARÍA, G. (1989), *La causa de la libertad. Ética, Política, Derecho*, Ediciones Algarrobo, Santiago.
- IIDH (1993), *La protección de los derechos humanos en América Latina y el Caribe*, ‘presentado a la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- MACPHERSON, C. B. (1991), *Ascenso y Caída de la Justicia Económica y otros ensayos*, Manantial, Buenos Aires.
- MAHIOU, A. (1997), “Le droit au développement”, en *International Law on the Eve of the Twenty-First Century, Views from the International Law Commission*, New York, Naciones Unidas.
- MASLOW, H. H. (1954), *Motivation and Personality*, Nueva York, Harpers and Bros.
- MAYORGA, R. (1988), “Reconocimiento de los DESC en los instrumentos jurídicos internacionales”, en *Comisión Chilena de Derechos Humanos*, pp. 21-26.
- (1990), *Naturaleza jurídica 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 n.º 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.
- NACIONES UNIDAS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1999), *Statement of the UN Committee*

- on Economic, Social and Cultural Rights to the Third Ministerial Conference of the World Trade Organization (Seattle, 30 November to 3 December 1999)*, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 21st Session, Geneva, November 15 to December 2, (E/C.12/1999/9), 26 Noviembre.
- (2000), *The right to the highest attainable standard of health. General comment 14*, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 22 Session, Geneva, 25 April-12 May, (E/C.12/2000/4, CESCR), 4 julio.
- (2000), *Los derechos humanos y la extrema pobreza*, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/12 (E/CN.4/RES/2000/12), 17 de abril del 2000.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS) (1992), “Reunión consultiva sobre disposición de excretas y aguas residuales en América Latina y el Caribe”, Serie Salud Ambiental, n.º 11, Washington D.C.
- PNUD (1994), *Informe sobre el desarrollo humano 1994*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- PREALC (1992), *Informe*, n.º 29, Santiago de Chile.
- RODRÍGUEZ, J. (1988), “Los DESC. Un análisis histórico”, en *Comisión Chilena de Derechos Humanos*, pp. 39-43.
- VANOSI, 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 Universitaires de France, Paris.
- WORLD BANK (1991), *Women's Employment and Pay in Latin America. A Regional Study*, The World Bank, Washington D.C.