

## LOS DERECHOS ECONÓMICO-SOCIALES, LA POBREZA Y LAS NECESIDADES BÁSICAS EN AMÉRICA LATINA

Felipe FOXLEY Y  
Jorge RODRÍGUEZ

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *El ordenamiento jurídico.* 1. *El ordenamiento jurídico y los derechos subjetivos.* 2. *Los derechos civiles, políticos y los sociales, económicos y culturales.* 3. *Los derechos públicos subjetivos y el Estado de derecho.* 4. *Protección internacional de derechos.* 5. *Reconocimiento de la responsabilidad del Estado para la vigencia de los derechos sociales, económicos y culturales.* III. *Los derechos económicos del hombre.* 1. *Los derechos económicos: marco conceptual.* 2. *¿Cómo medir el grado de cumplimiento de los derechos económicos?* 3. *Los derechos económicos y su situación en América Latina.* IV. *Algunos tipos de Estado y regímenes políticos latinoamericanos y la vigencia de los derechos sociales económicos y culturales.* 1. *Estados y regímenes más característicos en el desarrollo político de América Latina.* 2. *El Estado oligárquico.* 3. *El Estado populista.* 4. *El régimen político democrático modernizador.* 5. *La crisis del régimen democrático y el Estado burocrático autoritario.* V. *La implantación de los derechos sociales, económicos y culturales.* 1. *Condiciones estructurales nacionales.* 2. *Condiciones estructurales internacionales.* VI. *Orden jurídico internacional para la protección de los derechos sociales, económicos y culturales.* 1. *Algunas funciones de las normas jurídicas: sensibilización, socialización, persuasión y sanción.* 2. *La protección internacional de derechos en algunos instrumentos jurídicos internacionales.* VII. *Anexo.*

### I. INTRODUCCIÓN

Los términos seguridad nacional, seguridad del Estado e interés nacional se usan en el lenguaje político contemporáneo para legitimar estructuras, regímenes, gobiernos, normas jurídicas y políticas públicas. Menor frecuencia se observa en el uso de los términos individuo o persona, como la razón para la cual existen aquellas formas políticas. Esto es significativo en América Latina, donde el predominio de estructuras sociales tradicionales y regímenes políticos autoritarios o de democracia restringida mantienen en condiciones precarias la existencia diaria de la mayor parte de la población de estos países.

La emergencia en las últimas décadas de procesos de modernización en

algunos de los países de la región no siempre ha mejorado la situación. Por el contrario, la condición socioeconómica de amplios estratos sociales ha empeorado. Ella se ha hecho aún más difícil con motivo de la crisis económica internacional.

Por otra parte, el resurgimiento de los regímenes autoritarios de los años sesenta y setenta ha representado un recrudecimiento en las violaciones a los derechos civiles y políticos y un cumplimiento insatisfactorio en el plano de los derechos socioeconómicos. Todo ello otorga al trabajo efectuado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una significación especial. El conocimiento y resolución de casos individuales de violaciones a los derechos humanos, el examen de la situación de éstos en diversos países, la elaboración de informes, la adopción de recomendaciones y resoluciones, han influido positivamente para el mejoramiento de la situación de los derechos fundamentales. Ante la ausencia o limitación de los controles en los Estados nacionales, la acción de la Comisión ha tenido una gran importancia.

La gravedad del problema de la pobreza en América Latina hizo necesario intensificar la acción de la Organización de Estados Americanos en el campo económico-social. El reconocimiento en el ordenamiento jurídico interamericano de los derechos sociales, económicos y culturales, ejercería influencia en los Estados para la promulgación de normas que establecieran sus deberes con relación a la satisfacción de las necesidades básicas de la población. El logro de la vigencia de estos derechos es un asunto complejo. Depende de condiciones estructurales, del nivel de desarrollo alcanzado y de las políticas económicas aplicadas. Sin embargo, un ordenamiento jurídico interamericano sobre los derechos sociales, económicos y culturales sería importante en la orientación, persuasión y control de los Estados nacionales que deberían emprender tareas en esta materia.

Se pretende en las secciones que siguen describir situaciones estructurales y reflexionar sobre los elementos que puedan ser útiles en la elaboración de un ordenamiento jurídico interamericano, que condicione o influya la conducta de los Estados nacionales en lo social, económico y cultural. Los derechos que deben ser reconocidos en estos ámbitos se ubican en el contexto general de los derechos fundamentales del individuo.

## II. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

### 1. *El ordenamiento jurídico y los derechos subjetivos*

El Estado asegura la convivencia social promulgando normas que coordinan y delimitan las conductas de las personas, sean éstas naturales o ju-

rídicas. Estas normas son cumplidas voluntariamente por los miembros de la sociedad. Si esto no ocurriera, el Estado, a través de sus órganos especializados, aplicaría la coacción que correspondiese, para que las minorías desviadas conformaran sus comportamientos a las normas. Esto es lo que constituye el derecho objetivo.

Por lo tanto, las múltiples y variadas relaciones jurídicas que ocurren en la convivencia social están reguladas en alguna forma por el derecho objetivo. En estas relaciones a algunos sujetos corresponden facultades o pretensiones, y a otros, obligaciones correlativas a aquéllas; algunas personas pretenden algo, a lo que otras están obligadas. La pretensión o exigencia de un sujeto frente a otro al cual se le atribuye una obligación, es un derecho subjetivo.

La pretensión o exigencia de una persona frente a otra u otras, supone que ciertos intereses, bienes o valores de ella están protegidos y garantizados por el ordenamiento jurídico o derecho objetivo.

## *2. Los derechos civiles, políticos y los sociales, económicos y culturales*

Los derechos civiles, políticos y los sociales, económicos y culturales, se pueden ubicar dentro de la categoría de derechos públicos subjetivos.

Esta última denominación deriva del hecho de que sus titulares pueden exigir algo del Estado, y al hacerlo no sólo buscan satisfacer un interés privado, sino también el bien público de la sociedad que está en juego.

La soberanía o poder supremo que según la teoría democrática reside en el pueblo, no es delegada totalmente por éste en las autoridades e instituciones públicas. Los miembros de la sociedad se reservan para sí una parte de ese poder que originalmente les pertenece. Este poder habilita para exigir al Estado un ámbito de libertad para los individuos y de autonomía para los grupos sociales. Por otra parte, él mismo permite exigir determinadas prestaciones del Estado. Entre ellas se incluyen la posibilidad de exigir al Estado que cumpla y haga cumplir las leyes, que cree las condiciones necesarias para que los individuos puedan satisfacer sus necesidades básicas, tales como trabajo, ingreso mínimo, salud, educación, etcétera.

En consecuencia, la noción de derecho subjetivo supone el reconocimiento de dos entidades distintas y autónomas. Por una parte, el Estado que en su condición de organización política suprema de la sociedad tiene derechos, tareas y responsabilidades propias; y por la otra parte, la sociedad compuesta por individuos y grupos con valores, intereses y objetivos propios que deben ser reconocidos, respetados y promovidos por el Estado.

### A. *Los derechos civiles y políticos*

Estos derechos habilitan al individuo para elegir la forma de vida que considere más adecuada para su desarrollo personal y familiar. Algunos de estos derechos civiles básicos son los derechos a la vida y a la integridad personal, a la libertad personal, a garantías judiciales, a la honra y dignidad personal, a la circulación por el territorio del Estado y a residir en él, a la igualdad ante la ley, a la libertad contractual y a la propiedad, a reunirse y asociarse, etcétera.

Por otra parte, hay derechos que habilitan al individuo para participar en la modelación y construcción de la sociedad a la que pertenece. Los proyectos de determinadas formas de convivencia social se inician en los vecindarios y continúan en las ciudades, regiones y en el país. Los derechos políticos habilitan para efectuar aquella tarea a través de la participación en los asuntos públicos. Algunos de estos derechos son los de opinión, de sufragio y de ser elegido en elecciones periódicas, de ocupar funciones públicas, etcétera.

### B. *Los derechos sociales, económicos y culturales*

El reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales tiene como objetivo que se creen condiciones de vida que habiliten a todos los seres humanos a satisfacer sus necesidades básicas. Esto supone el deber del Estado de crear esas condiciones y el derecho de los individuos de exigir el respeto al acceso a aquéllas. Algunos de los derechos que entran en esta categoría son: el derecho al trabajo y a un salario justo, a la seguridad social, a fundar sindicatos, a fundar una familia, a la educación, a participar en la vida cultural, etcétera.

### C. *El origen del reconocimiento de los derechos civiles, políticos y los sociales, económicos y culturales*

La incorporación de los derechos civiles y políticos en las constituciones de los siglos XIX y XX fue principalmente el logro de una burguesía que necesitaba libertad económica para el desarrollo del sistema capitalista, libertad política para acceder a las posiciones formales del poder, y libertad religiosa para escapar de la tutela clerical.

El reconocimiento de los derechos económico-sociales, en cambio, fue consecuencia del desarrollo del sistema capitalista en el siglo XX. La industrialización provocó un proceso de modernización social que multiplicó las oportunidades educacionales, los medios de comunicación y transporte y las organizaciones sociales. Estas condiciones facilitaron la toma de concien-

cia por parte de los trabajadores de su situación en la sociedad y la activación política consiguiente.

Las primeras luchas sociales que permitió el régimen democrático liberal, fueron la obtención de salarios que permitieran el sustento básico, y para el reconocimiento del derecho a formar asociaciones sindicales.

Progresivamente se fueron incorporando en los ordenamientos jurídicos nuevos derechos sociales y económicos, tales como el derecho al trabajo, al salario mínimo, al subsidio de desempleo, derecho a la vivienda, a la educación y la salud. (Para una descripción detallada ver el "Anexo".)

El crecimiento de la brecha económica y política entre los países ricos y los países pobres se manifestó también en el reconocimiento de los derechos económico-sociales. Mientras en los primeros el más amplio y efectivo reconocimiento de aquéllos da origen a los llamados Estados de bienestar, en los últimos, las luchas sociales, los limitados procesos modernizadores y la inestabilidad política, producen avances y retrocesos que aún mantienen sumidos en la pobreza a sectores amplios de la población.

#### *D. Las condiciones para la vigencia de ambas categorías de derechos*

Los derechos sociales, económicos y culturales, a diferencia de los civiles y políticos, no son ámbitos de libertad garantizados automáticamente, sino más bien pretensiones o exigencias ante éste.

Las condiciones para la vigencia de ambas categorías de derechos son diferentes. La existencia de un genuino Estado de derecho es suficiente garantía de respeto a los derechos civiles y políticos. Para el goce de los derechos sociales, económicos y culturales, intervienen además variables políticas como la participación política del pueblo y la forma de distribuir los recursos, y otros de carácter económico tales como las características estructurales del sistema, el nivel de desarrollo alcanzado y las políticas económicas que se aplican.

Esta última variable ha sido discutida ampliamente en los últimos años, debido a los significativos cambios en las estructuras económicas y en los procesos de acumulación, producidos por la crisis económica internacional y acentuados por la aplicación, en algunos países de la región, de políticas ortodoxas.

Las consecuencias sociales y económicas han sido de tal gravedad que están dejando a una buena parte de la población de algunos de estos países excluida de la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas.

Esta situación ha estimulado discusiones académicas y políticas sobre la necesidad de adecuar las políticas económicas que se adopten a determinados ordenamientos jurídicos. Este problema es de la mayor importancia porque de las políticas que se apliquen dependerá la posibilidad, para los estratos bajos de un país, de satisfacer sus necesidades esenciales.

Los derechos sociales, económicos y culturales constituyen pretensiones del individuo a la satisfacción de sus necesidades básicas, y por tanto tienen la calidad de derechos humanos. La pregunta que surge es si acaso las políticas económicas deben subordinarse al cumplimiento de aquellos preceptos jurídicos.

El reconocimiento de los derechos económico-sociales como parte del ordenamiento jurídico nacional e internacional, establecería el deber del Estado de crear condiciones para la satisfacción de las necesidades indispensables para una vida digna. Bajo estas circunstancias, la aplicación de políticas económicas que impidieran el goce de los derechos sociales, económicos y culturales, constituiría una violación de esos derechos humanos.

### *3. Los derechos públicos subjetivos y el Estado de derecho*

La existencia de un Estado de derecho es la condición básica para la vigencia de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. En un Estado de derecho nadie está por encima de la ley. Existen instituciones que aseguran que las normas jurídicas sean cumplidas tanto por gobernantes como por gobernados.

Sin embargo, no debe confundirse un Estado de derecho con el mero cumplimiento de la legislación vigente. En algunos Estados con regímenes políticos autoritarios se aplican las leyes, pero se violan los derechos fundamentales del individuo. Una parte de la legislación que se aplica permite la violación de los derechos del hombre, ya que ha sido dictada por el propio régimen para conservar o aumentar su poder. Así, por ejemplo, en algunos casos la legislación vigente permite la persecución de los disidentes políticos, a los que se puede detener sin orden de autoridad competente, privar de la libertad por largo tiempo en cárceles secretas, relegar a lugares inhospitalarios del territorio nacional o expulsar del país.

Aplicando las leyes vigentes también se puede impedir la sindicalización de los trabajadores, restringir su actividad a límites que la hacen ineficaz, y aplicar políticas económicas que imposibilitan a gran parte de la población a tener acceso a los bienes y servicios esenciales. En consecuencia, hay casos en que el sometimiento por parte de los gobernantes y gobernados al derecho vigente, no protege al individuo, sino aumenta su inseguridad.

En un Estado de derecho la arbitrariedad no es posible, ya que existen instituciones y medios legales para impedirla. Los derechos y libertades fundamentales están garantizados de diversas maneras. Existen leyes y reglamentos que establecen los medios para hacer realidad los derechos reconocidos en la Constitución política y en los tratados internacionales. La función jurisdiccional y la profesión legal poseen medios que les permiten proteger su independencia ante eventuales injerencias del Poder Ejecutivo.

Por último, existen leyes procesales que permiten exigir el reconocimiento de los derechos.

Otro de los elementos del Estado de derecho es la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Sus miembros son elegidos o nombrados de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Constitución y en las leyes, y los poderes del Estado deben respetar la Constitución, y cualquiera suspensión o modificación de ella, se debe efectuar de acuerdo con los procedimientos establecidos en el mismo cuerpo legislativo. Refuerza la separación de poderes y ayuda a garantizar los derechos, el hecho que los actos administrativos del Estado están sometidos a los controles judiciales y políticos que también se establecen en la Constitución.

En suma, el imperio del derecho sobre gobernantes y gobernados, el respeto a los derechos y libertades humanas y la separación de los poderes públicos, son los tres pilares básicos del Estado de derecho.

#### 4. *Protección internacional de derechos*

La difusión de la modernización en las sociedades nacionales después de la Segunda Guerra Mundial, aumentó la productividad e ingreso de la fuerza de trabajo y el movimiento de capitales y tecnologías, y perfeccionó, multiplicó y bajó los costos de los medios de comunicación y de transporte. Este proceso dio como resultado un aumento de la interdependencia entre los Estados.

En el campo de los derechos humanos, las potencias afectadas por el conflicto y ganadoras de la guerra, usaron su influencia en la socialización de los valores democráticos occidentales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos y los pactos y convenios posteriores sobre esta materia, tanto de la Organización de las Naciones Unidas como de organismos regionales, son en parte el fruto de aquella influencia.

La ratificación de los pactos y convenios sobre derechos humanos afectó las relaciones internacionales. En efecto, el Estado que acepta una convención debe conformar su orden interno a aquélla, y también tiene que someterse al control internacional sobre el cumplimiento de las normas. Esta conducta es un reconocimiento de la jurisdicción internacional en materia de derechos humanos. De esta manera, la comunidad internacional protege al individuo, condicionando una parte de las estructuras y de los comportamientos estatales, al respeto de los derechos humanos.

Por otra parte, el reconocimiento de la jurisdicción internacional en materia de derechos humanos es una admisión de que éstos pertenecen al patrimonio moral común de la humanidad. Por tanto, los controles, denuncias o sanciones, no constituyen una injerencia indebida en los asuntos internos de los Estados nacionales, sino el ejercicio de un derecho que pertenece a

toda la humanidad, y que lo ejercen algunos organismos internacionales como mandatarios de aquélla.

En consecuencia, de lo expuesto resulta lo siguiente:

a) La creciente interdependencia internacional ha producido una limitación de la soberanía de los Estados nacionales.

b) El reconocimiento de la jurisdicción internacional en materia de derechos humanos, es la admisión de que éstos son patrimonio moral común de la humanidad.

c) Los organismos internacionales actúan como mandatarios de la comunidad mundial.

##### *5. Reconocimiento de la responsabilidad del Estado para la vigencia de los derechos sociales, económicos y culturales*

Se expresó antes que los derechos sociales, económicos y culturales no consisten en el reconocimiento de ámbitos de libertad para el individuo, como los derechos civiles y políticos, sino en la pretensión de éste frente al Estado de exigir el disfrute de aquellos derechos. Éste, a su vez, supone un deber del Estado en relación con la vigencia de los mismos.

Las tareas principales del Estado son, por una parte, crear las condiciones necesarias en la sociedad para que los bienes y servicios a que es posible acceder por los derechos se encuentren disponibles. Por otra parte, el Estado debe elaborar y hacer cumplir las normas jurídicas que aseguren la efectividad de los derechos reconocidos. Los derechos laborales y de seguridad social, por ejemplo, requieren, para que sean efectivos, que el sistema económico ofrezca oportunidades ocupacionales o subsidios en el caso que aquéllas no existan. Por otra parte, deben existir normas jurídicas que establezcan los derechos y obligaciones laborales y de seguridad social, y que permitan exigir determinadas prestaciones o de hacer responsables a las autoridades por su no cumplimiento.

El reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la vigencia de los derechos sociales, económicos y culturales está presente en los estatutos normativos internacionales sobre aquellas materias. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el número 1 del artículo 2 de la parte II, se expresa aquella responsabilidad de la siguiente forma:

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.

En consecuencia, la ratificación por parte de los Estados de los convenios internacionales sobre derechos sociales, económicos y culturales, es una aceptación de su responsabilidad en cuanto a la vigencia o efectividad de aquéllos.

En suma, el Estado tiene el deber de que los derechos sociales, económicos y culturales se hagan efectivos; esta obligación la cumple tanto por las decisiones políticas que crean condiciones para que los bienes y servicios se encuentren disponibles, como por la promulgación de normas jurídicas que permitan su exigibilidad. Por último, la fuente de la responsabilidad del Estado se encuentra en la ratificación que haya efectuado de las normas internacionales.

### III. LOS DERECHOS ECONÓMICOS DEL HOMBRE

Los derechos y libertades fundamentales del hombre, consagrados jurídicamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y de la Organización de Estados Americanos, reconocen la dignidad como principio básico sustentador de la vida de las personas. Ésta supone muchos elementos, pero por sobre todo el respeto a la persona, la autoestima, la libertad y la igualdad de oportunidades para crecer y desarrollarse.

El ámbito de los derechos es tan amplio como es posible concebir al postular la vida digna como meta universal de las naciones.

En estas líneas se desea reflexionar sobre los aspectos económicos constitutivos de una vida digna. Tales elementos deben entenderse, en consecuencia, enmarcados por un ambiente en el que prevalezcan la libertad, la igualdad jurídica de los seres humanos y los demás componentes sin los cuales la satisfacción económica de necesidades no da lugar al respeto integral de los derechos de la persona. Bajo esta premisa, el análisis separará los aspectos conceptuales ligados a los derechos económicos de la descripción de las situaciones concretas o empíricas referidas a América Latina. Este camino permitirá identificar y justificar el uso de un conjunto de indicadores útiles para el diagnóstico, así como para el diseño de políticas en pro de los derechos económicos.

### 1. *Los derechos económicos: marco conceptual*

La definición de los derechos económicos es bastante explícita en los acuerdos internacionales a que se ha hecho referencia. Sin embargo, la intención en este análisis es acercarse a la complejidad real que existe para concretarlos en la práctica. Para ello es menester enfrentar diversas preguntas que pueden formularse como sigue:

- 1) ¿Qué es vida digna en cuanto a su dimensión económica y quién es el sujeto sobre el que se coloca la atención?
- 2) ¿Cuáles son los papeles que corresponden al sujeto y a la sociedad en la consecución de una vida digna?
- 3) ¿Cuál es el rango de libertad de la sociedad y del Estado para actuar en el campo de estos derechos?
- 4) ¿En qué medida surgen compatibilidades y contradicciones entre los derechos económicos y entre éstos y otros también importantes?

#### A. *La vida digna*

La precisión de qué se entiende por una vida digna, amén de ser en sí misma una difícil tarea, debe partir por reconocer la enorme influencia de los valores culturales y el estado de desarrollo económico de la región en que habita el sujeto de dicha vida. Se trata, por lo tanto, de un concepto que es variable de tiempo en tiempo, y de lugar en lugar. Hay elementos de complicada medición que ayudarían a afirmar o negar, a valorar más o menos objetivamente qué tan digna es la vida de una persona. La autoestima y el respeto despertado en los demás son, por ejemplo, dos posibles indicadores de cuán digno me siento y me sienten. Pero incluso suponiendo que ambos indicadores pudieran medirse, ¿qué elementos se están considerando para respetarse a sí mismo o a otro? El poder, la fuerza, el coraje, la riqueza, la belleza física, la autosuficiencia, son algunos de los numerosos elementos a los que se asigna valor y que, en tanto tales, despiertan respeto; así planteado, en un terreno tan individual, no es posible acercarse a la precisión buscada.

Debe señalarse que más allá de la consideración que se tenga sobre los ejemplos señalados, la preocupación por los derechos económicos y, de allí, por la vida digna, surge de una realidad social en la que las desigualdades de oportunidades, de riqueza e ingresos, de perspectivas de vida, en cantidad y calidad, son tan abismantes, que la definición del concepto buscado necesariamente debe obviar las complejidades naturales que presenta. En particular, debe ser de tal manera operativa, que permita comparar y evaluar situaciones. Ello obliga a definir y optar por criterios que inevitable-

mente serán influidos por juicios de valor. Por ejemplo, la definición de un mínimo aceptable de componentes para una vida digna, asume la incorporación y la exclusión de elementos, así como la especificación de límites para cada constituyente, todo lo cual conllevará un cierto grado de subjetividad.

Bajo esta perspectiva, una vida debiera considerarse desarrollada bajo condiciones mínimas de dignidad si el sujeto que la encarna: *i*) ve satisfechas sus necesidades básicas y *ii*) si los medios a través de los cuales se procura la satisfacción son respetables. Esto es, respetado por sí mismo y por los demás.

Surgen de inmediato, frente a esta definición, tres preguntas. La primera, qué sujeto es aquel a quien se hace referencia. La segunda, cuáles son las necesidades básicas. La tercera, cuáles son los medios respetables para procurarse bienes y servicios que atiendan las necesidades básicas.

El reconocimiento internacional a la familia como "... elemento natural y fundamental de la sociedad ..." y que "... tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado"<sup>1</sup> ahorra mayores precisiones en torno al sujeto a que se hace referencia. Siendo la vida en familia natural y fundamental en la sociedad, corresponde ubicar a la persona en dicho contexto para determinar sus necesidades básicas. Es más, dado que las necesidades básicas, así también como las demás, varían a través del ciclo de vida, la familia es la unidad social más adecuada para precisarlas, más que el individuo aislado. Pero no sólo es importante utilizarla por conveniencia analítica. El derecho a la protección que la sociedad y el Estado se comprometen a brindarle definen papeles para estos últimos, tanto en cuanto a las familias mismas, como en circunstancias en que el individuo carezca de ella y requiera ayuda (léase niños, ancianos y personas desvalidas en general).

Las necesidades básicas a satisfacer para vivir con un mínimo de dignidad son precisables sobre dos pilares: uno, el que se podría denominar fisiológico; el otro, el sociológico.<sup>2</sup> El primero se funda en la noción de sobrevivencia, mientras que el segundo asume lo cultural y el estado de desarrollo de la comunidad en cuestión. En este último caso, se entiende que en países como los latinoamericanos, de niveles de desarrollo mayores a los de mera supervivencia, el nivel del mínimo socialmente tolerable es superior al fisiológico.

Las necesidades básicas son habitualmente definidas a través de consumos mínimos determinados en alimentación, salud, vestuario, educación y vivienda. La seguridad social, como sistema de protección de estos mini-

<sup>1</sup> *Declaración Universal de Derechos Humanos*, ONU, artículo 16, inciso 3.

<sup>2</sup> Argüello, O. y Franco, R., "Pobreza: problemas teóricos y metodológicos", en *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, CEPAL-ILPES-UNICEF, 1982.

mos, debiera entenderse abarcando un subsidio y/o solidariamente la atención a estas necesidades en los casos que los propios interesados estén impedidos de hacerlo. Son los casos de extrema pobreza, de cesantía, de ancianidad, de enfermedad de los jefes de familia, de abandono de hogar; en suma, de aquellas situaciones en que los consumos mínimos no pueden ser autosustentados por las familias.

Así definida la seguridad social,<sup>3</sup> bajo responsabilidad inexcusable del Estado, pasa a constituir un derecho personal-familiar complementario al de la satisfacción de las necesidades básicas. En circunstancias que los miembros del hogar en edad activa se encuentren aptos para el desempeño de la labor productiva, el trabajo a la vez que constituye el medio legítimo, respetable, de proveerse el sustento, también representa un derecho económico básico. El acceso a un empleo es, así, un deber y un derecho. Deber en tanto dignifica la obtención de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades, y la búsqueda de la dignidad debe partir de las familias. Derecho en tanto es el único medio para la absoluta mayoría de la población de ganarse la vida, por lo cual no sólo debe protegerse, sino que también fomentarse. El salario justo y la sindicalización son derechos derivados de los anteriores, que a su vez también implican deberes. El salario justo no sólo hace referencia a un pago honorable y digno, sino también a un esfuerzo acorde del trabajador para ganárselo. La sindicalización, a su vez, se constituye en un derecho de organización para la defensa de los intereses laborales, pero sin perder de vista la responsabilidad social. Esto es, que los justos intereses laborales, por definición, no pueden atentar contra intereses sociales superiores; por ejemplo, mermar las posibilidades de generar mayor empleo en circunstancias de cesantía generalizada.

En suma, la conceptualización de vida digna, al incorporar a la satisfacción de necesidades básicas la respetabilidad (dignidad) de los medios empleados para dicho objeto, precisa un conjunto de derechos económicos fundamentales cuyo cumplimiento obliga a las personas, familias, a la sociedad y al Estado. Adicionalmente, se trata de derechos concretos, que aunque siempre contendrán una cuota de subjetividad, están sujetos a la posibilidad de medición económica y estadística.

### *B. La definición de papeles*

No cabe duda que idealmente es la propia persona, en familia, la que debe procurar su sustento por medios legítimos y respetables. Cierta grado de autosuficiencia e independencia, contribuye a afirmar la propia libertad

<sup>3</sup> Se hace referencia a un sistema de seguridad social mínima, lo que no excluye ni significa rechazo a sistemas más avanzados que cubran necesidades por encima de los mínimos señalados.

y, por ende, la dignidad personal. Esto no contradice las ventajas de la especialización y, en consecuencia, de la interdependencia económica entre las personas. Por autosuficiencia se hace referencia a la capacidad de generar ingresos suficientes para no requerir auxilio, lo que naturalmente es perfectamente compatible con las ventajas de la especialización.

En consecuencia, reafirmar el papel principal del propio beneficiario de una vida digna no es más que reiterar la dignidad misma. Como contrapartida, un papel secundario o pasivo de éste encubre formas de paternalismo o dirigismo que en aras del respeto al desarrollo de la persona debieran evitarse.

A partir de esta base surgen dos principios sobre los cuales la sociedad y el Estado asumen su papel. Éstos son la subsidiariedad y la solidaridad.

La subsidiariedad, la actitud de fortalecer o, en ausencia de acciones necesarias, de asumirlas, es el principio por medio del cual la sociedad y el Estado se comprometen a apoyar o a desarrollar ciertas funciones que difícilmente podrían ser exitosamente cumplidas por cada familia individualmente.

La solidaridad, esto es el compromiso por una causa, es el principio por medio del cual la sociedad y el Estado deciden asignar recursos, a través de una acción redistributiva, para socorrer a quienes bajo ciertos criterios lo necesitan. En este contexto, los extremadamente pobres.

Ambos principios, subsidiariedad y solidaridad, empapan integralmente la función del Estado.

La mayor parte de la acción social del Estado está claramente inspirada en el principio de subsidiariedad. Labores tales como las de educación y salud públicas, seguridad social, promoción y organización social, son típicamente subsidiarias, sin que ello impida su convergencia con acciones del tipo solidario en los mismos campos. Sin embargo, es menester una explicitación de causa y de resultados para determinar si ciertas acciones son o no solidarias en el sentido aquí definido. Sin ser este el momento para profundizar sobre el tema, cabe señalar que lo que está realmente en juego es la atención y efectividad de una política solidaria. El problema de las filtraciones que derivan en beneficios a grupos no prioritarios es uno de los fenómenos más agudos presentes en la acción práctica de los Estados. En otras palabras, sin redistribución beneficiosa para los más pobres, no hay real acción solidaria.

En tanto las acciones globales en salud, educación, vivienda, nutrición y vestuario, por nombrar las cinco necesidades elementales, no sean redistributivas, difícilmente se podrá afirmar que un Estado está contribuyendo a la promoción y respeto de los derechos económicos básicos.

Sin desconocer el papel que agentes e instituciones privadas pueden y de hecho desarrollan bajo una inspiración solidaria, el papel del Estado es

insustituible. Por la cuantía de recursos de que dispone gracias a la recaudación tributaria, no existen en los ámbitos nacionales instituciones que lo puedan sustituir.

En consecuencia, y dado que el principio de subsidiariedad es de hecho aceptado y practicado por todos los Estados, es el de la solidaridad el que debe reforzarse en pro de la defensa de los derechos económicos básicos.

### *C. Los rangos de libertad para actuar*

Las acciones redistributivas y de política económica funcionales a la promoción de estos derechos se desenvuelven en circunstancias con rangos de libertad variables, pero siempre finitos y normalmente bajos.

En el campo de la redistribución debe tenerse presente que el impacto redistributivo de los impuestos y del gasto, particularmente del social, de alguna manera se va adecuando históricamente a las relaciones de poder entre los diversos grupos sociales organizados. En circunstancias que los más pobres, por razones comprensibles, dispongan de organizaciones débiles o inexistentes, toda acción redistributiva en su favor, a igualdad de recursos fiscales, representa sacrificios en la posición de otros grupos. Incluso en condiciones de recursos crecientes tradicionales de presión competirán con este afán solidario.

En consecuencia, la viabilidad de cambios espectaculares en materia redistributiva es habitualmente baja, particularmente a través de procesos políticos pacíficos. Frente a esto, surgen tareas que constituyen imperativos morales para la defensa de los derechos económicos básicos. En primer lugar, la eficacia y la eficiencia en el manejo económico como principios operativos que reivindiquen la moralidad y el sentido de servicio público, junto con la necesidad de maximizar los logros a partir de los recursos con que se cuente. En segundo lugar, el énfasis en el crecimiento económico continúa siendo uno de los caminos a través de los cuales es posible reforzar la política redistributiva del Estado; por la misma razón, la idea de invertir en los pobres contra un valor multiplicador. En tercer lugar, la integración organizada de los sectores más desposeídos al sistema social constituye un mecanismo efectivo para permitirles hacer sentir su peso en la toma de decisiones sobre asignación de recursos públicos.

Sin embargo, la voluntad y el contexto político no son los únicos elementos que imponen marcos a la potencialidad distributiva del Estado. El nivel de desarrollo del país y la política económica que se siga también limitan a ésta.

Por lo pronto, un país más desarrollado, por definición, dispone de más para distribuir. Pero, al mismo tiempo, es probable que allí el nivel "socio-

lógico" de vida digna sea también más alto. El proceso de desarrollo normalmente va acompañado de una elevación en las aspiraciones de todos los estratos sociales que conspira contra una más efectiva redistribución. No obstante ello, es de justicia asumir que países de mejor nivel promedio de vida deben ser capaces, en mayor grado que los más pobres, de hacer respetar los derechos económicos de sus habitantes. Éste debiera ser un criterio básico para inspirar las políticas internacionales de solidaridad, así como lo debe ser internamente para seleccionar a las familias beneficiadas de ayuda.

El nivel de desarrollo no sólo influye en términos cuantitativos sobre los márgenes de libertad para la actuación redistributiva del Estado. También incide en el tipo de políticas que éste puede asumir y que repercuten en el grado de éxito para erradicar la extrema pobreza.<sup>4</sup> Realmente, si se distingue la asistencialidad de la erradicación es probable que a menor nivel de desarrollo las políticas del primer tipo deban primar sobre las del segundo. En efecto, países en promedio más pobres, con seguridad registran niveles de miseria extrema más agudos, por lo que sus urgencias difieren de otros más avanzados. Ello, consecuentemente, exige esfuerzos más intensivos en consumo que en inversión sobre los pobres, lo que, a su vez, retarda el proceso de erradicación. En otras palabras, una población mientras más pobre sea mayores necesidades de alimentación y salud tendrá, así como menores rendimientos educativos y laborales mostrará. Por lo tanto, demandará del Estado un tipo de política de menor efectividad erradicadora, tanto por sus exigencias de consumo como por la menor productividad asociada a los esfuerzos de inversión.

Por último, las políticas económicas influyen decisivamente tanto en la capacidad distributiva del Estado como en el respeto directo de los derechos económicos de los habitantes. Es evidente que los pesos relativos de la subsidiariedad y de la solidaridad en el diseño de éstas, condicionan fuertemente los resultados que se logren. Políticas que asuman predominantemente la subsidiariedad como principio rector de sí mismas, tenderán a afectar mínimamente la situación distributiva y eventualmente la perjudicarán si suceden a políticas anteriormente más solidarias. El ignorar o desconocer la existencia de factores estructurales que condicionan la distribución del ingreso y los niveles de pobreza conduce a que políticas eminentemente subsidiarias, que confían casi exclusivamente en la gestión privada y en la amplia libertad de los mercados, permitan la mantención o agravamiento de situaciones originales de injusticias o de alta desigualdad que atentan contra el respeto de los derechos económicos básicos. Esto es par-

<sup>4</sup> Rodríguez, G., "Criterios económicos para evaluar políticas contra la pobreza", en *Boletín de Planificación*, ILPES, núm. 15, junio de 1982.

ticularmente cierto en los mercados de los factores, de capital y trabajo. Experiencias extremas de libremercado en mercados de capitales han llevado a grados intolerables de concentración patrimonial predecibles por situaciones previas de oligopolio bancario. Al mismo tiempo, similares experiencias en mercados del trabajo no han alterado sustancialmente las tasas de contratación, dado el condicionamiento y dependencia tecnológica de los países latinoamericanos. Esto significa que, sin restar importancia al papel de la iniciativa privada, el Estado debe asumir una conducta de regulación y control en los mercados de factores; en el de capitales, para atacar la segmentación y las tendencias concentradoras; en el del trabajo, para proteger los derechos laborales, para promover la colaboración entre los factores intervinientes en la empresa y para fomentar la contratación de mano de obra.

En otro plano, las políticas económicas no pueden desconocer el objetivo del empleo, como uno cuya prioridad está en directa relación con el respeto de los derechos económicos básicos. Aunque en lo formal todas las políticas económicas dicen privilegiar este objetivo, en la práctica la priorización de otros conduce, a veces, al abandono de éste. Es el caso de algunas modificaciones económicas estructurales y de políticas antiinflacionarias conocidas como de *shock*. Entre las primeras corresponde señalar aquellas que buscan transformar rápidamente la estructura de producción interna pasando en breve tiempo de una economía cerrada a otra abierta o viceversa. Cualquier proceso de este tipo que ignore el necesario periodo de adaptación industrial provoca dolorosas y prolongadas situaciones de cesantía de carácter estructural. Entre las segundas, aquellas políticas antiinflacionarias bruscas, que mediante procesos recesivos intentan frenar las alzas sostenidas de precios, provocan también fuertes caídas en las ventas, producción y empleo. Para países subdesarrollados, con sistemas de seguridad social modestos, estas situaciones de cesantía son cualitativamente más dramáticas que para las naciones desarrolladas, en las que los desempleados reciben una adecuada protección económica. De esta forma, al menos para el caso de países subdesarrollados, el enfoque sobre políticas económicas no puede éticamente ser neutral. Se incorpora esta dimensión ética en tanto se reconoce la valoración social de los derechos económicos básicos y la insuficiencia de estos países para lidiar con el problema de la extrema pobreza y el desempleo. Países industrializados, capaces de afrontar una cesantía considerable y que están libres del grado de pobreza crónica al que se ha hecho referencia, pueden permitirse el colocar los diversos objetivos de política económica —pleno empleo, estabilidad de precios, crecimiento, eficiencia competitiva, entre otros—, en igualdad de condiciones entre sí. En ese contexto, políticas que temporalmente perjudiquen el objetivo de empleo son éticamente tolerables (aunque siempre políticamente resistidas, por cier-



to). En cambio, en el contexto de un país pobre, políticas que por conseguir ciertos objetivos provoquen grave cesantía, pueden significar estar jugando con la vida de muchos, lo que no es, desde punto de vista alguno, aceptable. Incluso es inaceptable que en aras de un hipotético futuro promisorio se utilicen políticas que como medios requieran sacrificios como los comentados. Es así como a partir de los derechos económicos básicos deberían definirse mínimos de bienestar que los países solidariamente se comprometieron a respetar o a tratar de lograr, juzgando toda definición de política económica no tan sólo en función de su eficacia en cuanto a sus propios objetivos, sino también, y al menos, en función de no perjudicar lo ya logrado en relación a estos mínimos.

#### *D. Los derechos personales y los específicamente económicos*

Los derechos económicos del hombre forman parte de un conjunto de derechos más amplios cuyo respeto es indispensable para el desarrollo integral de la persona. En consecuencia, debe entenderse el conjunto de derechos como obligatorio para las personas, sociedad y Estado. Es así como el artículo 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del Hombre de las Naciones Unidas señala: "Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados de esta Declaración."

Fundamentalmente se trata de evitar el uso de medios ilegítimos, violatorios de algunos de estos derechos, con la excusa de buscar la concreción de los mismos u otros.

Se ha visto en párrafos anteriores que este principio impone limitaciones al diseño de las políticas económicas. No se ha querido detallar, porque no es el objetivo del presente análisis, diversas contradicciones propiamente económicas que habitualmente surgen en la programación de acciones contra la pobreza. Ello es frecuente dada la escasez de medios y recursos, la multiplicidad de efectos de algunos instrumentos, y la magnitud de necesidades básicas no satisfechas. La búsqueda del o de los instrumentos más eficaces para atacar determinados problemas es una tarea que la economía junto a otras profesiones desarrollan permanentemente. Una posible contradicción en el terreno económico sí debe merecer alguna atención. Se mencionó anteriormente que el crecimiento era uno de los medios de mayor importancia para combatir la extrema pobreza. De hecho la generación de más empleos y de mayores recursos fiscales descansa fundamentalmente en la posibilidad de crecimiento económico. Asumiendo que el Estado debe distraer recursos para financiar un programa de necesidades básicas, que

de otra forma se habrían invertido, entonces existiría la presunción de que se estaría mermando el potencial de crecimiento económico. Dos supuestos cruciales acompañan a esta aseveración. Primero, que la satisfacción de las necesidades básicas es mero consumo, y segundo, que de no destinarse recursos a dicho objeto, se invertirían. Como contrapartida se podría decir que si se invirtieran en vez de destinarse a necesidades básicas, los pobres podrían en el futuro satisfacer "con creces" sus necesidades básicas.

Dejando por el momento de lado consideraciones éticas, debe señalarse que la aseveración en cuestión es atenuada de inmediato si, primero, consideramos que satisfacer necesidades básicas no es sólo consumo, sino también inversión, y si, segundo, se financia con recursos que no enteramente se hubieran invertido. Por ejemplo, alimentar, dar salud y educar niños pobres es una clara inversión en capital humano cuyo impacto positivo en el crecimiento futuro debiera compensar el menor crecimiento fruto de las inversiones no realizadas. Adicionalmente, si parte del financiamiento corresponde a reasignación del gasto y no de la inversión pública, y/o a nueva tributación sin mayor impacto sobre la inversión privada, entonces el monto de inversión realmente sacrificado y el menor crecimiento resultante se reduciría apreciablemente. En suma, la existencia o no de sacrificio en el crecimiento debido al uso de recursos públicos en programas de necesidades básicas es posible, aunque no es un resultado necesario. Evidencia empírica para 78 países subdesarrollados indica:

a) Que no se registran tasas bajas de crecimiento en naciones que impulsan programas importantes de antipobreza (sin que sea posible lamentablemente establecer causalidad), y

b) Que el logro de un buen nivel de satisfacción de necesidades básicas parece guiar hacia altas tasas de crecimiento en el futuro.<sup>5</sup>

En cualquier caso, los problemas éticos detrás de esta posible contradicción surgen en tanto ciertos programas de atención a necesidades básicas compiten con el crecimiento que, desde este punto de vista, es un instrumento que mediante el denominado *trickle-down* también ayuda a enfrentar potencialmente a la pobreza. Pero dichos programas específicos, los más asistenciales, se fundan en la extrema necesidad de personas hambrientas, enfermas, inválidas, ancianas, con urgencias difícilmente postergables. Es probable, en consecuencia, que en los países más pobres esta contradicción sea más grave y constituya un círculo vicioso que sin ayuda extrema cueste mucho romper.

Existe otro campo en el que surgen algunas complicaciones y posibles contradicciones entre los derechos. Éste tiene que ver con la libertad personal y el carácter que asume la acción social del Estado.

<sup>5</sup> Hicks, N., *Growth vs. Basic Needs: Is there a trade-off?*, World Development, vol. 7, 1979.

Al hablarse de necesidades básicas se está haciendo referencia a un conjunto de requerimientos mínimos que expertos sobre la materia han determinado sobre la base de consideraciones fisiológicas y eventualmente socio-culturales. Por su parte, las personas y las familias perciben sus necesidades motivadas por causas diversas, entre ellas, de origen fisiológico, pero también por efecto de la publicidad, costumbre, demostración y otras más. En consecuencia, las canastas mínimas de bienes y servicios "óptimas" desde el punto de vista técnico y desde los puntos de vista personales en algún grado es probable que discrepen, y de hecho así ocurre. Aún más, sucede que al asumirse la familia como unidad social, el nivel de ingreso mínimo equivalente al de satisfacción de las necesidades básicas se supone gastado entre los miembros del hogar de una forma que no necesariamente se da en la práctica.<sup>6</sup>

En otras palabras, los déficit en necesidades básicas, debido a las estructuras de consumo familiar, no se satisfacen automáticamente con la sola provisión de un ingreso mínimo. Ello conduce al diseño de programas que aseguren, por ejemplo, la alimentación de los niños, o de las madres embarazadas. Podría sugerirse que acciones de esta índole violentan "la libertad para escoger" de las personas en aras de maximizar la eficacia de algunas políticas. Sin negar que ello puede ser efectivo en casos extremos, hay que señalar que existen argumentos fundados para proceder de dicho modo. Es así que si se buscara asegurar que la ayuda a los niños efectivamente llegara a éstos, una acción directa sólo tendería a protegerlos de filtraciones hacia miembros adultos del hogar a los que se pretende directamente beneficiar. En consecuencia, dichas acciones no podrían considerarse como atentatorias de la libertad de elegir de los padres, porque no es a ellos a quienes se dirige el auxilio. En el campo de la salud también se da una situación en que priva la autoridad de los especialistas para recetar sin que el paciente esté en condiciones técnicas de optar más allá de ciertos límites.

En cualquier caso, este aspecto de la relación entre los beneficiarios y los programas sociales llama a reflexión sobre el respeto que se debe a los beneficiarios y hacia la conveniencia de hacerlos conscientes de que lo que se les ofrece corresponde a necesidades propias. Educación y participación son dos mecanismos potencialmente útiles para estos propósitos.

Finalmente, corresponde señalar la flagrante contradicción que se pro-

<sup>6</sup> Chernichovsky, D., *The economic theory of the household and impact measurement of Nutrition and related health program*, World Bank Reprint Series, núm. 121 (original publicado en 1979); Selowsky, M., *Income distribution, basic needs and trade-offs with growth: the case of semi-industrialized Latin American Countries*, World Development, vol. 9, 1981; ver también Cortázar, R., *Necesidades básicas y extrema pobreza*, Estudios CIEPLAN, núm. 17, 1977, sobre la desuniformidad de la pobreza.

duce cuando en aras de satisfacer las necesidades básicas se suprimen las libertades políticas. En este campo los planteamientos son de diverso tipo aunque en la práctica resultan atentatorios, por igual, de las libertades fundamentales. En unos casos se postula la necesidad de suprimir las libertades políticas para ordenar un proceso de desarrollo más rápido y eficiente. La evidencia empírica ha demostrado que no existen ventajas económicas en tales casos en circunstancias que el ritmo de crecimiento aparece respondiendo a otras variables.<sup>7</sup> En otros casos, se postula que para satisfacer las necesidades de los pobres es necesario tal proceso de redistribución de la propiedad, que sólo a través de un poder central y fuerte, que suprime también las libertades políticas, es posible alcanzar éxito. Las escasas evidencias que se tienen de experiencias de este segundo tipo, si bien confirman mejorías distributivas, son pobres en el campo del crecimiento, y, obviamente, violatorias de los derechos humanos en el campo político.

## 2. *¿Cómo medir el grado de cumplimiento de los derechos económicos?*

Como se ha visto, existe un conjunto de necesidades cuya satisfacción es requisito para considerar si los derechos económicos están siendo respetados en un determinado país. Consecuentemente, corresponde definir los indicadores más apropiados para medir el grado de satisfacción de dichas necesidades. Conviene resaltar dos elementos que dificultan el análisis de indicadores simples. El primero de ellos es el relacionado al nivel de desarrollo de cada país. Es natural que la evaluación de los indicadores considere el contexto en el que se dan y, por lo tanto, algún antecedente sustantivo sobre el nivel económico nacional debe servir de complemento a los primeros. El segundo elemento tiene que ver con el tipo de estadísticas habitualmente disponibles en los países. Éstas, por lo general, son promedios y no están desagregadas por estratos socioeconómicos en circunstancias que es bien conocida la desigual distribución del bienestar dentro de los países. A falta de antecedentes apropiados también es necesario contar con algunos indicadores de distribución, sea de ingresos o de consumo, que permitan aproximarse a la realidad que se intenta evaluar.

### A. *Los indicadores simples o sintéticos*

La selección de indicadores, además de las dificultades señaladas con que se cuenta, presenta una adicional sobre la que conviene hacer una breve

<sup>7</sup> Ver Ramos, J., "Latin America: The end of democratic reformisms?", en *Liberation South, Liberation North*, Ed. Michael Norak, American Enterprise Institute, 1987; Ramos, J., y M. Figuerola, *La relación entre crecimiento económico y régimen político: La experiencia latinoamericana*, ap. mimeografiado, Santiago, ICHEH, 1981.

reflexión. Se trata de determinar la amplitud o grado de síntesis de los indicadores a escoger. Tratándose de estimadores con objetivos de comparación internacional, de evaluación en cuanto a progresos o retrocesos, e incluso con la finalidad de programación y de asistencia financiera y técnica, existen argumentos tanto para seleccionar indicadores sintéticos como simples. Los sintéticos, y concretamente se hace referencia, en particular, al de esperanza de vida, y en general, a los de analfabetismo y mortalidad infantil, tienen la ventaja de facilitar la comparación internacional. Sin embargo, y pese a que están evidentemente muy relacionados a los problemas de pobreza y desarrollo, no entregan información vital para los demás propósitos que son, al menos, tan importantes, si no más que el comparativo. Antecedentes sobre empleo, participación social, educación, vivienda, salud, entre otros, o no se consideran, o aparecen muy implícitos en estos indicadores resúmenes o representativos. Debido a ello resulta conveniente recurrir a ambos tipos de estimadores porque, en verdad, no existe ninguno sintético que cercanamente deje satisfechas al grueso de las inquietudes que surgen en esta área. Aparentemente con esto se hace más difícil la comparación internacional, pero se gana en otras dimensiones.

### B. *El conjunto de indicadores*

Ha habido un enorme esfuerzo internacional por seleccionar el mejor conjunto de indicadores que represente conceptos tales como el de nivel y de calidad de vida.<sup>8</sup> Ambas nociones permiten, a su vez, aproximarse a la de respeto de los derechos económicos básicos.

Uno de ellos es el del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas. Junto con explicitar las principales necesidades y sus satisfactores, establece niveles de referencia para determinar grados de pobreza o éxito en la atención de cada requerimiento.<sup>9</sup>

En la tabla 1 se puede observar la síntesis del estudio en cuestión, que está integrado por varios indicadores.

Los componentes del nivel de vida definidos son: el consumo de alimentos, el uso de habitación para residencia, servicios de salud recibidos —curativos y preventivos—, educación ofrecida, tiempo de descanso disponible, seguridad ofrecida, ambiente disfrutado.

Otro trabajo inherente es el de E. Sheldon y W. E. Moore destinado a examinar cambios en la sociedad norteamericana. Ellos distinguen lo que denominan "partes componentes de un sistema social funcional", a saber:

<sup>8</sup> Un sumario de estos estudios se encuentra en Rodríguez J., "Indicadores de calidad de vida en economía", *op. cit.*, Calidad de Vida, ICHEH.

<sup>9</sup> UNRISD, *Studies in the measurement of levels of living and welfare*, Génova, 1970.

- a) La base demográfica.
- b) Los principales componentes estructurales de la sociedad (producción de bienes, organización de su conocimiento y tecnología, la reproducción y la mantención del orden).
- c) La asignación de los distintos productos de la sociedad entre diferentes sectores poblacionales.
- d) El proceso de cambio social, la movilidad social, la reacción frente a las desigualdades y el bienestar social.

Cada parte contiene diversos subcomponentes que son objeto de un exhaustivo tratamiento; pero no se concluye con un indicador sintético, al igual que en el caso del estudio de UNRISD.

Valga destacar el esfuerzo de A. W. Sametz para construir un indicador de bienestar mediante la corrección del PNB por consideraciones de calidad y de tiempo para recreación y descanso, así como por gastos indeseables, polución y otros. Las estadísticas del PNB también debieran corregirse para incorporar todo el producto doméstico y artesanal no monetizado.

Por su parte, la OECD concentra su preocupación en torno a estos temas, y sin conformarse con especular respecto de qué indicadores se pueden utilizar dadas las estadísticas disponibles, optó por definir qué debía medirse en función de una concepción de consenso en torno a la idea de calidad de vida. Las ocho áreas de preocupación y los veinticuatro indicadores seleccionados reflejan una opinión común, y sólo fueron dejados de lado, por la imposibilidad de cuantificación, aspectos tales como "amor", "amistad" y "estética".

En la tabla 2 se enuncian las ocho preocupaciones sociales y los respectivos indicadores. Es interesante resaltar que los indicadores a utilizar revelan la preocupación por medir tanto aspectos negativos como positivos del bienestar; es así como, por ejemplo, tanto la polución como lo favorable del manejo del ambiente físico son considerados a través de los indicadores, y ello prevalece en casi todos los aspectos centrales propuestos.

La labor de la OECD en este campo, lejos de estar concluida, presupone la búsqueda de indicadores que midan los beneficios realmente percibidos por los individuos: por ejemplo, reemplazan el gasto en educación por el aprendizaje efectivo. Además, consideran lo que los propios individuos perciben sobre sus experiencias en el trabajo.

Un trabajo posterior de la ONU recoge, de alguna forma, lo realizado, entre otros, por el UNRISD y la OECD. Se trata de lo elaborado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en términos de revisión de los conceptos implícitos en los indicadores sociales, y de creación de una estructura para integrar las estadísticas sociales y demográficas. Se

Tabla 1

INDICE DEL NIVEL DE VIDA: ESCALA DE VALORES

<i>Componentes</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Pobreza absoluta</i>	<i>Inadecuado</i>	<i>Adecuado</i>	<i>Abundante</i>
Nutrición (Consumo de alimentos)	Consumo de calorías	Calorías consumidas por día <i>per capita</i> como porcentaje de las normas	Bajo 60% de las normas	60% y más, pero menos de 100% de las normas	100% y más de las normas	Dieta muy satisfactoria desde todo punto de vista
	Consumo de proteínas	Consumo de proteínas por día y <i>per capita</i> como porcentaje de las normas	Bajo 60% de las normas	60% y más, pero menos de 100% de las normas	100% y más de las normas	Dieta muy satisfactoria desde todo punto de vista
	Porcentaje de calorías de fuentes no almidónicas	Porcentaje de calorías de fuentes no almidónicas en el consumo de alimentos	Menos del 10%	10% y más, menos de 40%	40% y más	Dieta muy satisfactoria desde todo punto de vista
Habitación	Servicios de habitación	~	Habitación no permanente	Habitación rústica o no destinada para el propósito	Habitación adecuada de acuerdo a convenciones	Habitación convencional con todas las comodidades
	Densidad de habitantes por vivienda	Habitaciones por residente	Menos de 1/4	1/4 y más, pero menos de 1	1 y más, pero menos de 1.1/2	1.1/2 y más
	Uso independiente de las casas-habitaciones	Casas por familia	Unidad de habitación no indentificable	Menos de 1 por familia	Una casa habitación por familia	Más de una casa habitación por familia

<i>Componentes</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Pobreza absoluta</i>	<i>Inadecuado</i>	<i>Adecuado</i>	<i>Abundante</i>
Salud (servicios de salud recibidos)	Acceso a hospitales	—	Ningún acceso nunca	Acceso limitado (escasez de medios en los hospitales)	Acceso adecuado	Todas las necesidades de servicios curativos totalmente satisfechas
	Acceso a cuidado médico (fuera de hospitales)	—	No existe el servicio	Acceso limitado (falta de personal)	Acceso adecuado	Todas las necesidades de servicios curativos totalmente satisfechas
	Cobertura de acciones preventivas	—	Inexistencia de servicios preventivos	Servicios preventivos ocasionales	Servicios preventivos básicos	Todas las necesidades preventivas satisfechas
Educación (educación recibida)	Proporción de matrícula	Proporción de matriculados de acuerdo a normas	No matriculados	—	Matriculado	—
	Tasa de egreso del colegio	Tasa de permanencia en el sistema escolar	Deserción	—	Permanencia	—
	Relación profesor/alumno	Relación profesor/alumno como porcentaje de las normas.	Sin matrícula	Relación bajo los mínimos normales	Relación normal o sobre lo normal, pero bajo las normas óptimas	Relación óptima o sobre ...
Tiempo libre (tiempo libre disfrutado)	Tiempo libre	Horas libres de trabajo al año	Exageradamente sobretabajado, menos de 3.640 horas libres al año	Sobretabajado, 3.640 o más horas libres al año, pero menos de 6.240	Normalmente trabajado, 6.240 o más horas libres al año, pero menos de 6.816	6.816 o más horas libres al año



<i>Componentes</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Pobreza absoluta</i>	<i>Inadecuado</i>	<i>Adecuado</i>	<i>Abundante</i>
Seguridad (seguridad garantizada)	Seguridad de la persona	~	Violaciones a la ley y al orden	Mala mantención del orden y de la ley (asaltos, gangsterismo)	Adecuada mantención de la ley y del orden	Muy buena mantención de la ley y del orden
	Seguridad de la forma de vida	~	Caos económico	Desprotección ante el desempleo o enfermedad, retiro de la fuerza de trabajo, y acceso ahorro	Seguro de desempleo y enfermedad, previsión para el retiro o adecuado ahorro para mantener un mínimo nivel	Seguridad completa para mantener los planes de pensión o ahorros suficientes para mantener la forma de vida
Medio (social y físico, relaciones sociales y recreación)	Comunicación	~	Aislamiento	Comunidad del tipo villorio (comunicación oral)	La nación (diarios, radio, televisión, teléfono, cartas)	El mundo (conocimiento de idiomas extranjeros, comunicación internacional).
	Viajes	~	Inmovilidad	Viajes ocasionales	Viajes frecuentes dentro del país	Viajes frecuentes al exterior
	Deportes: participación	~	Ninguna	Práctica ocasional	Práctica sistemática de algún deporte	Práctica sistemática de más de uno
	Actividades culturales (música, cine, artes visuales, lectura)	~	Ninguna	Rudimentaria	Receptividad al arte en grado limitado	Alto grado de receptividad artística
	Vestimenta	~	Primitiva	Pobre	Satisfactoria	Suntuosa

<i>Componentes</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Pobreza absoluta</i>	<i>Inadecuado</i>	<i>Adecuado</i>	<i>Abundante</i>
	Medio físico (criterios: aire limpio, limpieza, alumbrado, áreas verdes, arquitec- tura, escenarios naturales)	—	Intolerable (campo de concentración)	Depresivo (pueblo pobre)	Aceptable (ciudad industrial de viejo estilo)	Inspirador (ciudad modelo)

hace referencia a la propuesta de las Naciones Unidas de un Sistema de Estadísticas Sociales y Demográficas (SSDS).<sup>10</sup>

Esta proposición contiene prácticamente las mismas preocupaciones sociales manifestadas por la OECD, con la excepción de la del ambiente natural, que no es incluida y de los aspectos demográficos que la OECD no consideró. Sin embargo, estadísticas sobre el ambiente natural son elaboradas y recogidas por otra sección de las Naciones Unidas, lo que significa que están disponibles.

## TABLA 2

### PREOCUPACIONES SOCIALES FUNDAMENTALES DE LA OECD

#### 1) *Salud*

\* La probabilidad de una vida saludable a través de todas las etapas del ciclo de vida.

\* El impacto de las enfermedades en los individuos.

#### 2) *Desarrollo individual a través del aprendizaje*

\* La adquisición, por parte de los niños, del conocimiento básico, de habilidades y valores necesarios, tanto para su desarrollo individual como para su éxito como ciudadano en sus respectivas sociedades.

\* La disponibilidad de oportunidades para el continuo autodesarrollo y la propensión de los individuos a usarlas.

\* La mantención y desarrollo por los individuos, del conocimiento, habilidades y flexibilidad requeridos para lograr su potencial económico y para permitirles integrarse en el proceso económico si ellos lo desean.

\* La satisfacción individual con el proceso de desarrollo personal a través del aprendizaje, mientras se está en el proceso en cuestión.

\* La mantención y desarrollo de la herencia cultural en relación a su contribución al bienestar de los miembros de los distintos grupos sociales.

#### 3) *Empleo y calidad de la vida laboral*

\* Disponibilidad de empleos atractivos para quienes desean emplearse.

\* La calidad de la vida laboral.

\* La satisfacción individual con la experiencia de la vida laboral.

<sup>10</sup> U. N., *Towards a System of Social and Demographic Statistics*, Nueva York, 1975.

4) *Tiempo y ocio*

- \* La disponibilidad de alternativas para el uso del tiempo personal.

5) *Dominio sobre bienes y servicios*

- \* Disponibilidad personal de bienes y servicios.
- \* El número de individuos que experimentan privaciones materiales.
- \* El grado de justicia en la distribución de bienes y servicios.
- \* La calidad, rango de alternativas y accesibilidad de bienes y servicios privados y públicos.
- \* La protección de individuos y familias contra riesgos económicos.

6) *Ambiente físico*

- \* Condiciones de vivienda.
- \* Exposición de la población a desagradados por peligros de tipo polución.
- \* El beneficio derivado por la población del uso y administración del ambiente.

7) *Seguridad personal y la administración de justicia*

- \* Violencia, agresiones y peligros sufridos por los individuos.
- \* Imparcialidad y humanidad en la administración de justicia.
- \* Grado de confianza en la administración de justicia.

8) *Oportunidades sociales y desigualdad*

- \* Grado de desigualdad social.
- \* Grado de oportunidad para participar en la vida de la comunidad, instituciones y toma de decisiones.

FUENTE: OECD, *Observer*, N° 64, junio, 1973.

Una diferencia importante con la OECD, sin embargo, es que mientras ésta define indicadores evaluativos (calidad de la vida de trabajo, calidad de servicios de salud curativa, por ejemplo), el SSDS tiende a ser básicamente descriptivo.

Debido precisamente a ello es que el SSDS se presenta con una mayor variedad de indicadores, cubriendo no sólo el bienestar individual de corto plazo (como básicamente hace la OECD), sino también el familiar en plazos más amplios. En el SSDS se incluyen también aspectos que son considerados como medios para lograr bienestar, pero que no son el bienestar mismo. La preocupación del SSDS por medir la existencia y eficiencia de ciertos servicios públicos se justifica para observar tendencias de cambio en las condiciones de vida y no para medir la calidad de la vida propiamente

dicho. Existe diferencia también en relación a otros medios o insumos para "producir" bienestar y ello no es extraño debido a los énfasis evaluatorio y descriptivo que distingue a ambos esfuerzos.

La proposición de la ONU considera algunos componentes que son económicos o que pueden asociarse a lo económico. Educación y salud son de este último tipo, mientras ingresos, fuerza de trabajo, distribución del ingreso, consumo y acumulación, seguridad social y servicios de bienestar, servicios de vivienda y asignación del tiempo y recreación pueden con mayor propiedad ligarse a lo económico. Es evidente, sin embargo, que con un criterio más amplio todas estas materias tienen una dimensión económica.

Las Naciones Unidas distinguen un aspecto denominado "Actividades remuneradas y el inactivo", donde se intenta caracterizar la fuerza de trabajo con indicadores de uso común: tasas de participación, buscan trabajo por primera vez, tasas y magnitudes de mortalidad y retiro, inactivos, etcétera. Igualmente se busca precisar la situación ocupacional mediante indicadores de empleo y desempleo, duración y frecuencia del desempleo, y contrataciones y despidos por periodo. Adicionalmente se indaga sobre ingresos y condiciones de trabajo, tales como horas semanales de trabajo, accidentes del trabajo y vacaciones pagadas. Finalmente, se registra información sobre entrenamiento de la fuerza laboral y disponibilidad de servicios de la capacitación.

En cuanto a distribución de ingresos, consumo y acumulación, los indicadores son de diferentes tipos. Para estudiar desigualdad de ingresos y consumo se sugiere el uso de curvas de Lorenz. Para redistribución de ingresos se sugiere indagar sobre transferencias a familias y determinar entre ingresos provenientes de factores productivos de acuerdo con el tipo y tamaño de familia. Igualmente se recomienda el uso de relaciones de consumo total a consumo personal por áreas geográficas.

En consumo se trata de indicadores sobre su nivel de acuerdo con canastas prefijadas, consumo *per capita*, proporción de familias en posesión de ciertos bienes durables, calorías y proteínas *per capita*. Y en materia de ingresos y acumulación, los índices habituales de acuerdo con el origen de los primeros por familia y por miembros de cada familia, ahorro por hogar, y formación de capital en los hogares.

En materia de seguridad social el interés se centra en la precisión de beneficios y grados de protección a la vejez, a las enfermedades y accidentes, a la niñez, etcétera. Los indicadores están diseñados para medir la extensión de seguros sociales o de otros tipos que protegen a personas y familias ante pérdidas de ingresos, y para cuantificar la demanda por estos servicios y su efectividad.

En cuanto a vivienda, se intenta medir hacinamiento y estado de la residencia, oferta de viviendas, propiedad y gasto en arriendo, y agua po-

table, electricidad y servicios sanitarios disponibles por casa-habitación. Las características del lugar de habitación es uno de los elementos más importantes para visualizar calidad de vida, y aparentemente la proposición de las Naciones Unidas es bastante completa en cuanto a su caracterización.

El uso del tiempo y el periodo de descanso ha sido uno de los elementos que se ha sugerido como clave para corregir las estadísticas de cuentas nacionales a fin de que éstas puedan reflejar bienestar. Las Naciones Unidas dedican buena parte del sistema propuesto para medir este aspecto. Un conjunto de indicadores pretende indagar sobre el uso del tiempo de acuerdo con categorías socioeconómicas de las personas. Dichos usos incluyen las vacaciones. Otro conjunto de indicadores se detiene en el tiempo destinado al descanso y a averiguar cómo se aprovecha dicho lapso entre diferentes actividades, al mismo tiempo que se pregunta sobre gasto en bienes y servicios de "entretenimiento". Finalmente se interroga sobre facilidades materiales y naturales para el tiempo libre.

En salud se busca información sobre el estado de salud de la población, la disponibilidad de servicios de salud, y la eficiencia de dichos servicios. Por otra parte, en educación interesa conocer el estado de educación de la población, la distribución de la población que se está educando y el grado de éxito y logro escolar, y finalmente los insumos del sistema escolar y su eficiencia.

En suma, Naciones Unidas propone un conjunto completísimo de áreas e indicadores económicos o socioeconómicos que, junto a los demás enfoques observados, permiten diseñar o escoger aquellas estadísticas más apropiadas para analizar, país por país, el estado de los derechos económicos.

La tabla 3 presenta un conjunto seleccionado de indicadores para algunos de los cuales no es posible obtener información comparable o publicada. Esto es así por cuanto, pese a existir información parcial para algunos de los países, no se dispone de antecedentes comparables para la mayoría de ellos. Además, una buena parte de esta información es antigua, deficiencia que en sí misma dificulta una evaluación permanente que obviamente es necesaria en este campo. Esta situación contrasta con la existente en cuanto a estadísticas muy actualizadas de comercio exterior, financieras y de cuentas nacionales, por ejemplo, lo que revela un desbalance que debiera preocupar.

De la tabla 3, diversas observaciones generales deben señalarse. La primera de ellas es la constatación de relaciones lógicas importantes entre algunas variables seleccionadas, lo cual refuerza la conveniencia de disponer de estadísticas al día sobre ellas. Es el caso de la combinación del nivel de ingreso *per capita* y de la distribución del ingreso, para explicar la magnitud de la pobreza crítica. En general, los países con 25% o menos de la población en estado de pobreza absoluta muestran un nivel de ingreso *per capita*

TABLA 3

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS PARA LOS PAISES DE AMÉRICA LATINA Y DEL CARIBE

	Ingreso per cápita <sup>1</sup>	Distribución del ingreso <sup>1</sup>	Población en extrema pobreza <sup>2</sup> (porcentaje (70))	Subempleo bruto <sup>3</sup> (porcentaje) 1980	Subempleo equivalente <sup>4</sup> (porcentaje) 1980	Descripción total <sup>5</sup> 1980	Proporción de PEA bajo Seg. Soc. <sup>6</sup> 1970	Vivienda por persona, por habitación <sup>7</sup> Año	% hogares sin agua potable <sup>8</sup> URB RUR(78)	% hogares sin alcantarillado <sup>9</sup> URB RUR(78)	Desnutridos niños menores 5 años <sup>10</sup> Año	Consumo calorías <sup>11</sup> (% s/req.) (75/77)	Mortalidad infantil <sup>12</sup> (75/80)	Camas hospitalares por habitante <sup>13</sup> Año	Tasa neta de escolaridad <sup>14</sup> 1980	Analfabetismo <sup>15</sup> mo <sup>15</sup>	Consumo de proteínas (req. diversos) <sup>16</sup>	Esperanza de vida al nacer <sup>17</sup>	Gastos crecientes del gobierno <sup>18</sup> 1975		
Argentina . . . . .	1.910	0.44	8.0	9.8	2.2	4.0	67.4	1.4	36	86	—	176	41	5.6	71	100.0	6.0	70	110.2	70.2	19.1
Barbados . . . . .	1.940	—	—	—	—	—	—	1.0	3	55	39.5	131	—	8.7	76	99.1	7.0	70	87.7	71.6	—
Bolivia . . . . .	510	—	64.0	72.6	38.5	41.5	9.0	2.0	(TOTAL 87)	58	79.9	89	142	2.2	75	76.6	34.5	76	56.3	53.3	14.3
Brasil . . . . .	1.570	0.46	69.0	46.5	17.0	19.9	27.7	1.1	33	55	68.3	106	82	3.7	74	76.2	29.6	74	61.2	47.7	18.3
Colombia . . . . .	570	0.61	45.0	47.2	22.8	28.0	15.4	1.8	25	69	66.6	97	59	1.8	78	67.4	22.4	74	49.0	68.3	11.9
Costa Rica . . . . .	1.540	0.49	24.0	29.1	9.3	13.2	39.9	1.1	2	39	57.4	111	45	3.5	75	97.3	10.2	73	58.4	72.8	18.0
Cuba . . . . .	810	—	—	—	—	—	—	1.2	7	88	—	114	24	5.2	77	100.0	1.0	75	68.8	71.7	—
Chile . . . . .	1.410	0.48	17.0	21.2	9.7	18.7	65.5	1.4	12	59	17.5	108	62	3.1	78	100.0	6.1	79	70.3	47.6	26.0
Ecuador . . . . .	910	—	54.0	61.0	31.1	34.1	15.8	2.3	30	85	39.7	92	83	2.0	75	78.0	23.4	77	49.7	64.4	14.5
El Salvador . . . . .	900	—	51.0	43.2	22.4	33.6	8.4	3.1	39	70	74.5	91	79	1.3	76	69.3	40.3	75	54.5	65.3	17.9
Guatemala . . . . .	910	—	50.0	52.7	22.2	23.6	27.0	2.2	59	86	81.4	99	89	1.6	78	57.8	54.6	73	57.8	61.3	8.7
Guyana . . . . .	950	—	—	—	—	—	—	2.1	8	40	60.7	107	—	4.2	76	95.5	14.0	74	49.7	72.0	—
Haití . . . . .	245	—	—	—	—	—	1.0	—	91	99	82.2	90	121	0.9	76	57.6	83.5	79	49.1	57.0	11.6
Honduras . . . . .	400	0.46	65.0	—	—	—	4.2	2.3	48	87	72.3	92	95	1.3	76	21.3	40.5	79	53.5	61.6	14.4
Jamaica . . . . .	1.110	—	—	—	—	—	—	—	—	—	49.6	119	—	3.6	78	94.8	14.9	75	70.5	72.2	—
México . . . . .	1.740	0.59	34.0	39.3	12.7	17.0	22.5	2.5	(TOTAL 43)	59	—	115	60	1.4	70	93.6	17.4	79	66.1	65.3	15.0
Nicaragua . . . . .	849	—	49.0	—	—	—	14.6	2.0	(TOTAL 46)	69	56.8	109	96	2.0	78	41.3	50.0	74	70.4	40.0	11.4
Panamá . . . . .	1.190	0.57	39.0	40.8	13.0	20.3	34.3	2.7	5	36	60.7	102	58	3.4	74	94.8	20.7	79	59.5	70.3	20.4
Paraguay . . . . .	850	—	55.0	—	—	—	16.7	2.4	69	94	7.0	120	49	1.5	74	76.5	19.6	79	78.5	64.7	7.4
Perú . . . . .	740	0.40	50.0	57.3	29.6	34.3	27.4	1.9	31	93	44.0	97	109	2.0	78	84.5	20.3	78	58.7	62.2	18.6
Rep. Dominicana . . . . .	910	—	55.0	—	—	—	9.4	2.0	44	81	75.0	93	74	1.3	78	76.2	31.9	76	42.8	45.0	9.4
Trinidad y Tobago . . . . .	2.910	—	—	—	—	—	—	1.7	—	—	49.0	111	—	4.8	75	97.0	5.0	75	49.9	72.7	—
Uruguay . . . . .	1.910	—	15.0	15.7	6.6	12.6	92.4	2.1	(TOTAL 16)	42	—	114	42	4.2	76	—	40.2	70	92.4	71.1	20.5
Venezuela . . . . .	2.910	0.50	29.0	27.0	8.0	12.3	24.4	1.5	(TOTAL 27)	48	48.9	100	45	2.8	76	83.2	10.0	77	65.6	49.5	36.6
AMÉRICA LATINA . . . . .	—	—	40.0	—	16.0	19.9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	65.2	—	17.7

alto para el estándar de la región y un coeficiente Gini de concentración de ingresos de 0.5 y menos. Otra variable que aparece estrechamente correlacionada con las anteriores es el grado de subempleo bruto, lo cual es esperable dado que éste se determina de acuerdo con un criterio de productividad que naturalmente se liga con ingreso.

La segunda observación se deriva del enorme porcentaje de la población que se encuentra bajo la línea de pobreza crítica y el tipo de estadísticas "promedio" más habituales en nutrición, vivienda, educación, salud, seguridad social y empleo. Como se mencionó anteriormente, la no desagregación de estas estadísticas por niveles socioeconómicos, dificulta enormemente la determinación del grado de respeto de los derechos económicos. Si bien es obvio que la sola existencia de dicho grupo poblacional en condiciones tan miserables informa sobre quienes definitivamente no ven satisfechas sus necesidades básicas, la realidad indica que de acuerdo con la definición que se ha hecho de derechos económicos, hay un grupo aún mayor que podría señalarse en condiciones desmedradas. El desarrollo de la seguridad social, por ejemplo, aparece francamente débil en la mayoría de los países. La presentación de estadísticas agregadas y promedios oculta a aquel tramo poblacional por sobre la pobreza extrema; pero en condiciones aún insatisfactorias desde la perspectiva que aquí preocupa. Es así como sería francamente difícil, por ejemplo, extraer alguna conclusión útil con el solo manejo de los datos, de calorías y proteínas consumidas, hacinamiento, camas hospitalarias por habitante, y acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado. Habitualmente parte de estas estadísticas se recogen por medios muestrales, los que debieran permitir una estratificación útil.

La tercera observación tiene que ver con los aspectos dinámicos que necesariamente se requieren para enjuiciar la marcha socioeconómica de los países. Si bien, en el caso de algunas variables, es posible disponer de cifras año a año, en las importantes dicha posibilidad está ausente por períodos superiores a la década. Sería necesario establecer una periodicidad mayor en los estudios sobre distribución de ingresos, pobreza crítica, desnutrición, acceso o salud curativa, subempleo y necesidades de vivienda, todos antecedentes que normalmente se recogen en encuestas de hogares.

La perspectiva dinámica es esencial para evaluar políticas económicas desde el punto de vista que aquí preocupa. Desde el momento que existen tan marcadas diferencias en el nivel económico de los países de América Latina, la presentación de cifras por naciones no hacen más que reafirmar estas diferencias. Sin embargo, sólo un análisis, año por año, de los cambios que se producen en cada país, permitiría un enfoque más profundo y más evolutivo. Esto último hace ver con más fuerzas aún la necesidad de estadísticas periódicas, así como hoy existen en el campo financiero comercial, y de cuenta nacionales.



Fuentes: Tabla 3

- <sup>1</sup> Banco Mundial, *Atlas*, 1979.
- <sup>2</sup> CEPAL, *América Latina en el umbral de los años 80*, 1980.
- <sup>3</sup> *Ibid.*, y CEPAL, G. Rosenbluth, *Niveles de desarrollo socioeconómico de América Latina* (borrador), 1983.
- <sup>4</sup> PREALC, "Dinámica del subempleo en América Latina," en *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 10, 1981.
- <sup>5</sup> *Ibidem.*
- <sup>6</sup> *Ibidem.*
- <sup>7</sup> UNICEF, *Dimensiones de la pobreza en América Latina y El Caribe*, 1982.
- <sup>8</sup> *Ibidem.*
- <sup>9</sup> CEPAL (1980), y CEPAL-Rosenbluth, *op. cit.*
- <sup>10</sup> *Ibidem.*
- <sup>11</sup> OPS, *Salud para todos en el año 2,000. Estrategias*, 1980.
- <sup>12</sup> FAO, *Día mundial de la alimentación*, 1982, y CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina 1980*, 1981.
- <sup>13</sup> CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina 1980*, Santiago, 1981.
- <sup>14</sup> *Ibidem.*
- <sup>15</sup> *Ibidem.*
- <sup>16</sup> UNICEF, *op. cit.*,
- <sup>17</sup> *Ibidem.*
- <sup>18</sup> CEPAL (1981), *op. cit.*

Notas a la Tabla 3: Definiciones necesarias

- Coeficiente Gini para la distribución del ingreso: mide el grado de concentración de los ingresos fluctuando entre 0 (distribución totalmente igualitaria) y 1 (distribución totalmente concentrada).
- Población en extrema pobreza o incapaz de satisfacer sus necesidades básicas.
- Subempleo bruto: porcentaje de la fuerza de trabajo subempleada en diversos grados.
- Subempleo equivalente: reducción del subempleo bruto en cesantes equivalentes. En el caso argentino, por ejemplo, el 9.8% de la PEA que está subempleada equivale a 2.2% de la PEA completamente cesante.
- Desocupación total = cesantes más subempleados equivalente o traducidos en términos de cesantes.
- Personas por habitación: excluidas piezas destinadas a baño y cocina. Las normas internacionales señalan valores entre 0.66 y 1 como los adecuados. En el extremo se señala el valor 4 como pobreza absoluta.
- Desnutrición infantil: con algún grado de desnutrición.
- Consumo de calorías: porcentaje por sobre el indicado como necesario para cada país.
- Mortalidad infantil: 20% es el promedio en América del Norte para igual periodo.

### 3. Los derechos económicos y su situación en América Latina

Habiéndose definido el marco conceptual y los indicadores con los cuales medir el grado de cumplimiento de los derechos económicos, corresponde analizar su situación específica en América Latina.

De la tabla 3 ya es posible extraer conclusiones útiles. Conviene considerarlas al separar algunos antecedentes básicos a tener en cuenta tanto para juzgar como para diseñar políticas en el continente.

#### A. Desarrollo y pobreza: el cambio de énfasis

Es evidente que la experiencia económica de América Latina ha seguido la rutina del ensayo y el error como método para acelerar su proceso de desarrollo. De las primeras visiones, más simples, que confiaron sólo en el crecimiento como remedio a los problemas del área, se ha ido avanzando por un camino difícil hasta llegar a estrategias más complejas, menos ambiciosas, pero mucho más realistas y operativas, que intentan atacar directamente los males económicos más importantes.

En la década de los sesenta el esfuerzo nacional e internacional se concentró en elevar la productividad y suprimir los obstáculos al crecimiento económico.<sup>11</sup>

América Latina tuvo un desempeño destacado en este campo. Mientras en los cincuenta su Producto Interno Bruto creció 5.2% promedio anual, en los sesenta registró una tasa de 5.6%, y en los setenta, una de 5.74%. Comparado con los resultados de otros países y continentes no cabe dudas que ha habido una fuerte aceleración del desarrollo latinamericano. Téngase presente que los países industrializados crecieron, entre 1950 y 1975 a una tasa media de 4.3% anual; que los de Sud-Asia lo hicieron a 4%, y los de África a 4.9%. Sólo las naciones de Asia Oriental y del Medio Oriente (petróleo) crecieron a tasas superiores a las de América Latina (6.5% y 9% respectivamente).

Sin embargo, y a pesar del exitoso crecimiento económico, diversos factores operaron contra la solución de los problemas agobiantes. Por una parte, el gran aumento de la población (a tasas medias aproximadas de 3.0% anual promedio) aminoró el impacto de bienestar que podría haberse derivado del progreso económico. Tanto es así que mientras los países industrializados aumentaron su producto *per capita* a tasas anuales de 3.2%, América Latina sólo logró tasas de 2.6% entre 1950 y 1970. Por la otra, la difusión del mayor producto no se apartó de la estructura distributiva prevaleciente que era y sigue siendo muy desigual (véase tabla 3).

<sup>11</sup> Véase Molina. Sergio, "¿Se puede superar la pobreza?," *Realidad y perspectivas en América Latina*, Santiago, Chile, ONU, 1980.

Es así como este proceso, positivo si se le compara con lo logrado en otros lugares del mundo, no satisfizo las expectativas de eliminación de la pobreza, de atenuación de las desigualdades, ni de creación de empleos. Al observar lo ocurrido se constata una caída de la magnitud de la pobreza de 51% en 1960 a 40% en 1970; pero el número absoluto de pobres permanece en 113 millones de personas. La participación de los más pobres (el 20% más pobre de la población) en el ingreso total se redujo de 3.1% a 2.5% en igual periodo. Sólo se manifiesta una mejoría relativa entre aquellos pobres entre el 20% y el 50% de la población que aumentaron su participación en el producto de 10.3% a 11.4% en el lapso mencionado. Por último, se conoce la grave magnitud del desempleo abierto y del subempleo que no se ha corregido después de estas décadas de alto crecimiento (véase tabla 3).

Por cierto que cabe preguntarse cuál sería la situación hoy si el crecimiento hubiese sido menor. Naturalmente habría muchos más pobres y el cuadro sería más lamentable aún. Nadie puede despreciar el esfuerzo realizado, aunque sí reconocer que hay que redirigirlo. No para crecer más rápido como única tarea, sino para orientar los frutos hacia la solución integral de la miseria.

En verdad, el crecimiento económico es indispensable, pero insuficiente. Se necesitarían muchas décadas aún para que, con el mismo ritmo de progreso registrado, se terminara con la pobreza extrema. De aquí surge la elaboración de nuevas estrategias más complejas para enfrentar el desarrollo. Aquellas orientadas (1) a promover la creación de empleos, (2) de crecer redistribuyendo y (3) de satisfacción de las necesidades básicas. Esta última es la que más globalmente se acerca a la concepción de los derechos económicos del hombre. Aunque no existe "la estrategia" en cuestión, sino diversos diseños inspirados en dicho principio, pueden señalarse los elementos preponderantes de éstas: la satisfacción de las necesidades básicas como el objetivo del desarrollo; la incorporación explícita de ciertas necesidades básicas no materiales (p.e., derechos humanos); la presentación de las necesidades básicas como un concepto dinámico que evoluciona en el tiempo de acuerdo con el crecimiento de la economía y la evolución de las aspiraciones de la gente y la especificación de necesidades básicas materiales, tales como alimentación, educación, salud, vivienda y sanidad; el énfasis en la provisión directa a los grupos pobres de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas, más que en el camino indirecto orientado a lograr un nivel de ingreso compatible con la satisfacción de esas necesidades, la importancia de los cambios estructurales, incluida la redistribución de los activos, como prerrequisito de una estrategia de necesidades básicas; y el reconocimiento de que la distribu-

ción del poder político constituye un factor determinante en la iniciación y aplicación de una estrategia de necesidades básicas.<sup>12</sup>

Las divergencias principales se relacionan con: las repercusiones de la magnitud y naturaleza de los cambios que se introduzcan en la estructura económica y social y en el sistema político imperante; los plazos en que deben cumplirse los objetivos de la estrategia; las prioridades relativas que se asignen a otros objetivos de las políticas de desarrollo; la importancia que se conceda a la satisfacción de necesidades no básicas, o menos básicas de los grupos medios; la medida en que se reconozca la interrelación existente entre productividad, ingreso y consumo; y el grado en que se hagan explícitos los mecanismos de asignación de recursos y distribución del ingreso.

Estas divergencias son lo suficientemente importantes como para poder agrupar bajo el rótulo común de "estrategia de necesidades básicas" enfoques que tienen diferencias fundamentales entre sí.

Sin embargo, las verdaderas diferencias entre estas tres estrategias no radican tanto en los objetivos que ellas persiguen, sino más bien en la forma de lograrlos, o sea, en los procedimientos, políticas, instrumentos, plazos y restricciones. Respecto a los procedimientos, las dos primeras estrategias concentran el esfuerzo en mejorar de forma permanente las condiciones de productividad y empleo, y, por lo tanto, la capacidad de generación de ingresos de los grupos más pobres; la última, centra su atención en la provisión directa, generalmente por parte del Estado, de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Las primeras dos estrategias llevan implícitos plazos más largos y son, en cierta forma, menos drásticas que la tercera.

En estrecha relación con este último punto, las primeras dos estrategias son, por su gradualidad, más compatibles con las restricciones que imponen los sistemas políticos y económicos imperantes en la mayoría de los países de América Latina. En cambio, la variante de la estrategia de satisfacción de necesidades básicas que se apoya en el cambio estructural no se atiene a estas restricciones y presupone para su aplicación cambios drásticos en los sistemas políticos vigentes y en la organización económica y social de los países.

Sin embargo, todas ellas encierran en común el supuesto básico que el mero crecimiento económico, en el contexto de una economía de mercado mixta, no permitirá corregir, en un periodo razonable, las graves situaciones de pobreza que existen en la actualidad. Tal supuesto se funda en

<sup>12</sup> Para un análisis comparativo más detallado de los distintos planteamientos relacionados en la estrategia de necesidades básicas, véase, Ghai, D. P.; A. R. Khan; E. L. H. Lee y T. Altham, *The Basic-Needs Approach to Development. Some Issues Regarding Concepts and Methodology*, Ginebra, OIT, 1977.

que las desigualdades en la distribución del capital físico y del capital humano se heredan de generación en generación; en que el funcionamiento mismo del sistema discrimina muchas veces en perjuicio de los sectores más pobres; y en que la intervención del Estado ha representado, en el mejor de los casos, un paliativo débil con efectos de escasa magnitud y de naturaleza transitoria.

En consecuencia, para que el problema de la pobreza y de las desigualdades excesivas se solucione en un plazo razonable, tanto el crecimiento económico como la intervención del Estado en forma sistemática, eficiente y protagónica, pasan a ser requisitos ineludibles.

### B. *Diagnóstico para una estrategia*

Juzgar y evaluar el respeto de ciertos derechos e incluso, pesar su evolución, obliga a definir el contexto en que se dan y del cual parten. De allí que un acertado diagnóstico junto a la delineación de una estrategia factible constituyan elementos indispensables para los propósitos inicialmente mencionados. La Comisión Económica para América Latina, a través de su proyecto *La pobreza crítica en América Latina*, entrega los elementos que se presentan a continuación.<sup>13</sup>

#### a) *Dimensiones de la pobreza y sus características*

Las estimaciones de la CEPAL indican que en 1970, 40% de la población era extremadamente pobre. Es decir, que no lograba cubrir adecuadamente la satisfacción de las necesidades básicas. Esta situación no es pareja ni dentro de la propia pobreza ni entre los países. En efecto, 19% de la población (la mitad de los pobres) es calificada como indigente en tanto ni siquiera es capaz de alimentarse. Por otra parte, y ello se aprecia en la tabla 3, columna 3, la producción de pobres es muy diferente entre los países.

Cálculos conservadores indican que se requeriría una transferencia neta de más de 4% del PIB de América Latina para paliar el déficit de pobreza. Medido como proporción del ingreso disponible, dicha cifra se eleva a 6%, o a 12% si se trata del ingreso disponible del 10% más rico de la población del continente. Cualquiera de estas magnitudes habla por sí sola de su importancia, pero ninguna es tan expresiva como aquélla, en términos del gasto público: 22%. Esta última da luces respecto de la dificultad envuelta especialmente para aquellos gobiernos de países con un alto porcentaje de la población en estado de pobreza. Se debe considerar que es muy des-

<sup>13</sup> Ver Molina, S., *op. cit.*

igual la brecha de pobreza cuando se comparan los países de América Latina. En efecto, mientras ésta equivale a menos del 1% del ingreso en Argentina, entre 1 y 5% en Costa Rica, Chile, México y Venezuela, llega a ser mayor del 15% en Honduras. Por consiguiente la dificultad política para enfrentar este drama parece creciente mientras mayor miseria existe.

Desde el punto de vista de los balances sectoriales, en la tabla 3 pueden apreciarse las diversas situaciones en alimentación, seguridad social, educación, agua potable, alcantarillado y vivienda que se dan en los diversos países. La FAO estima que entre 30% y 40% de la población tiene déficit nutricionales. Si se toma en cuenta que Argentina con apenas 8% de pobreza extrema y la mejor distribución del ingreso de América Latina registra un consumo medio de calorías de 125% respecto de la norma de 100%, puede inferirse que índices menores con distribuciones del ingreso más desiguales ocultan problemas nutricionales graves. Téngase presente que uno de los criterios fundamentales para determinar la extrema pobreza es la alimentación insuficiente y que países como Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, con más de 50% de pobreza, tienen índices de consumo de calorías sobre 90% promedio (Paraguay llega a 120%).

Si se hace el mismo juicio respecto de otros indicadores, incorporando la distribución del ingreso y el nivel de pobreza absoluta, podrán descubrirse o inferirse las situaciones en salud, vivienda, agua potable y demás necesidades básicas. Se ha estimado, para los países de América Latina, que en nutrición existe una brecha de necesidades insatisfechas de entre 1 y 2.5% del PIB; en salud, entre 1 y 1.5%; en vivienda, 1% y en educación casi 0.5%. En suma, agregadamente se requeriría entre 3.5 y 5.5% del PIB para cubrir estas necesidades.

Desde el punto de vista de las familias, puede señalarse que son las que habitan el sector rural las más afectadas por la pobreza. Adicionalmente, se trata de hogares cuyos ingresos se derivan práctica y exclusivamente del trabajo, y del trabajo de baja producción o subempleo. Ello ya se mencionó al señalar la estrecha relación visible de los datos de la tabla 3, entre pobreza y subempleo. Por último, la confluencia de factores tales como: bajo nivel educativo, altas tasas de dependencia, tipo de empleo mal remunerado, y otros, también caracterizan a las familias de los estratos más pobres.

#### b) *Características del ambiente económico*

Se ha señalado la heterogeneidad económica existente entre los países del continente. La presencia de un país como Haití con menos de la décima parte del ingreso *per capita* de Venezuela, confirma la necesidad de un

análisis más cuidadoso y de un trato diferenciado por el país. En efecto, los países latinoamericanos muestran procesos demográficos y económicos sustancialmente diversos. Ello condiciona las posibilidades de difusión del progreso, así como la propia potencialidad de crecimiento y desarrollo de cada Estado. Si a ello se añade la distribución de la propiedad que influye con el solo contrapeso de la acción de los gobiernos en la determinación de la distribución de los ingresos, se tiene un cuadro normalmente más angustioso mientras más pobre es el país. El fenómeno de la pobreza masiva suele darse bajo situaciones de alta concentración de la propiedad y, por ende, de gobiernos con poco o nada de poder para introducir alteraciones sustanciales a la estructura de propiedad o a la distribución primaria del ingreso. Si se reitera la exigencia redistributiva que hay tras una estrategia de satisfacción de las necesidades básicas, se verá que el caso de los países más pobres es doblemente angustioso tanto por la escasez absoluta de recursos como por las dificultades o viabilidad política de dicha acción.

Las diferencias en los niveles de ingreso no son las únicas que caracterizan al área. También las hay en su estructura productiva incluso dentro de cada país. La baja diversificación productiva es característica de las naciones más pobres, así como la absorción de tecnología inapropiada para los fines de empleo refleja la situación de las más prósperas. Es así como perspectivas en materia laboral son pesimistas, tanto por la baja capacidad de generación de empleo de los sectores más dinámicos como porque estos países, con población joven, aunque disminuyan su ritmo de crecimiento demográfico, mantendrán por varias décadas una rápida expansión de su fuerza de trabajo. Mientras en 1970, 53.6% de la población tenía entre 15 y 64 años de edad, en el año 2000, 58.1% de la población estará en ese grupo de edad. Siendo el empleo la principal fuente de ingreso de los pobres, el panorama es fundamentalmente pesimista.

Han habido diversas políticas que han contribuido a consolidar situaciones inconvenientes y en que el Estado ha tenido y deberá tener un papel activo para redirigirlas.

*Las políticas proteccionistas.* En diversos países el proteccionismo ayudó a desarrollar el sector industrial diversificando la estructura productiva interna. Sin embargo, su exagerada profundidad y extensión perjudicó a otros sectores, como la agricultura, e incluso ha impedido un ulterior desarrollo del propio sector industrial, al mantenerlo aislado de competencia con el exterior.

Por otra parte, las reacciones aperturistas tan abruptas como, por ejemplo, la de Chile desde 1975, tampoco se han mostrado exitosas, al deshacer velozmente, y sin sustitución a escala adecuada, actividades productivas

que debieran subsistir frente a una competencia externa que se les enfrente gradualmente.<sup>14</sup> En lo que se refiere al comercio internacional se eliminaron prácticamente la totalidad de las restricciones distintas a las arancelarias, y los aranceles se redujeron rápidamente desde los altos niveles imperantes en 1973 (una tasa media simple de 94 por ciento) hasta un arancel uniforme de 10 por ciento para todo tipo de bienes, vigente desde 1979. Después de largos años de fuerte protección, Chile se convirtió en un país con menor protección efectiva de los bienes elaborados que los países de la CEE, los Estados Unidos y Japón. Asimismo, en virtud del proceso de liberalización indiscriminada, se suprimieron los mecanismos dirigidos a atenuar la transmisión de la inestabilidad externa hacia la economía nacional.

Uno de los rasgos distintivos del monetarismo, que ha caracterizado a la política económica chilena, es su globalismo, su desconocimiento de las estructuras productivas y del acceso al poder de diferentes sectores, de la significación de las segmentaciones de los mercados, y de la dificultad para transmitir información hacia los agentes económicos, de manera que éstos contribuyan a la concreción de los objetivos de la política pública. Subestima la presencia frecuente de procesos de ajuste desestabilizadores y de rezagos y sobreajustes. La existencia de estos elementos constituyen obstáculos insalvables para que políticas económicas globales "neutras" e indirectas, resulten por sí solas eficaces en las naciones en desarrollo o en proceso de transformación.

Así como la sustitución de importaciones comprende una etapa "fácil" del proceso, también hay una etapa "fácil" inicial en la promoción de exportaciones de las economías ya semiindustrializadas. La expansión de las exportaciones chilenas, espectacular en un comienzo, pero decreciente a corto andar, se ha apoyado en recursos naturales ricos y en capacidades instaladas subutilizadas. Adicionalmente se sustentó en un tipo de cambio alto, pero que luego decreció por dos razones: por una parte porque se le comenzó a usar para reducir expectativas inflacionarias; por la otra, porque la apertura financiera indiscriminada y el exceso de oferta de préstamos redundó en un mercado de divisas que mantuvo bajo el precio de éstas.

Lo más grave, sin embargo, es que el impacto reasignador de la apertura violenta fue asimétrico. Repercutió más rápido en los sectores que debían cerrar que en los que debían expandirse, de acuerdo con el criterio de las ventajas comparativas. De allí que Chile comience a mantener tasas de cesantía que ni en los años de mayor bonanza han bajado de 17 por ciento

<sup>14</sup> Véase French-Davis, R., "El experimento monetarista en Chile". *Colección Estudios CIEPLAN* N° 9, 1982.



(incluyendo los programas de empleo de emergencia del gobierno), mientras la tasa histórica de cesantía bordeó establemente el 6 por ciento. Además, la economía chilena ha quedado expuesta a recibir con enorme fuerza los vaivenes cíclicos de la economía internacional, lo que le ha significado una severa recesión desde 1982, también ayudada por errores de política interna. El impacto distributivo de estos cambios ha sido dramático.<sup>15</sup> El nivel de vida de los más pobres se ha empeorado fehacientemente por la caída en los salarios reales y en el empleo, además de que el gasto social también ha sido pobre en términos reales.<sup>16</sup> No obstante ello, algunos avances positivos se han producido, particularmente en la disminución de la mortalidad infantil. Es relevante destacar este hecho porque no obstante la caída en términos reales del gasto en salud, un cambio de énfasis, de medicina curativa hacia preventiva, dirigida a las mujeres embarazadas y niños recién nacidos y de corta edad, es capaz de producir efectos positivos en un campo tan sensible, moralmente hablando, como es el de la infancia.

En suma, sin embargo, la experiencia chilena es negativa por la falta de gradualidad y consideración hacia los factores económicos reales, además de su indiferencia práctica ante el drama del desempleo y la pobreza, que constituyen puntos clave en el respeto hacia los derechos económicos del hombre.

Es perfectamente racional que, en materia de asignación de recursos, el Estado no adopte una posición neutral, sino que, por el contrario, intervenga incentivando a los sectores en que los beneficios sociales exceden a los beneficios privados y desincentivando a aquellos en que se produce la situación contraria. Es importante destacar que el concepto de ventajas comparativas no es un concepto puramente estático, sino también dinámico, en el sentido de que tales ventajas pueden no existir o ser débiles en la etapa inicial; pero pueden adquirirse o fortalecerse una vez iniciado el proceso productivo, justificando de esta forma una acción transitoria directa o indirecta por parte del Estado.<sup>17</sup> Más aún, las ventajas comparativas de un país, vistas desde un punto de vista privado, pueden no coincidir con las que resulten desde el punto de vista social. Múltiples factores pueden hacer que los beneficios y costos privados de una determinada actividad difieran de sus beneficios y costos sociales. Tales factores se relacionan no sólo con la existencia de externalidades y distorsiones en la economía,<sup>18</sup> sino

<sup>15</sup> Véase Rodríguez, J., "El impacto distributivo del modelo neoliberal en Chile", ILADES, *Anales* 1982, Chile, 1983, y Cortázar, R., "Chile: resultados distributivos 1973-82", *Nota técnica N° 57*, CIEPLAN, junio 1983.

<sup>16</sup> Véase Marshall, J., *Gasto público en Chile 1969-1979*, Colección Estudios CIEPLAN, núm. 5, 1981.

<sup>17</sup> Este planteamiento está muy relacionado con el argumento de la industria naciente.

<sup>18</sup> El análisis de las consecuencias que tienen estas distorsiones sobre las divergencias

también con las diferencias que presentan las tasas de descuento privada y social,<sup>19</sup> la inestabilidad política, las irregularidades de las políticas económicas, o los riesgos de expropiación, todo lo cual afecta en forma muy distinta a los valores privados y sociales. Esta divergencia entre los valores privados y sociales puede significar que la acción del mercado no logre orientar el proceso de asignación de recursos, en concordancia con las verdaderas ventajas comparativas sociales del país, justificando así la acción complementaria y correctora del Estado.

En una economía mixta, la incentivación selectiva de ciertos sectores en forma indirecta o directa por parte del Estado, no sólo constituye una de las principales tareas de planificación económica, sino que también le da su plena justificación.

No obstante, frente a esta labor del Estado caben dos consideraciones. En primer lugar, la protección arancelaria es sólo uno de los muchos instrumentos con que cuenta el Estado para estimular los sectores seleccionados. Más aún, la poca flexibilidad y versatilidad de este instrumento lo hacen normalmente muy ineficiente con respecto a otros instrumentos de estímulo.<sup>20</sup> En segundo lugar, no está claro que los sectores que históricamente han sido favorecidos por la protección arancelaria correspondan a aquellos en que los beneficios sociales exceden a los privados, o aquellos otros en que la protección era únicamente necesaria como un instrumento transitorio para adquirir el componente dinámico de las ventajas comparativas.<sup>21</sup> Con respecto a este punto, es fácil observar que la protección a los sectores escogidos, lejos de haber sido transitoria, ha sido, en general, permanente y ha aumentado con el tiempo.

Finalmente, es importante destacar que la política de protección selectiva por parte del Estado no es incompatible con un proceso de integración. Por el contrario, la integración puede ser un instrumento de aprendizaje eficaz en materia de exportación e importación y para la transición gradual hacia una mayor apertura al exterior. Para ello se necesita una programación de arancel externo común, de tendencia efectivamente decreciente. Si este arancel lo utilizaran los Estados para dar trato discriminatorio en algunos sec-

que presentan los valores sociales y privados, constituye uno de los temas centrales de evaluación social de los proyectos.

<sup>19</sup> La tasa de descuento privado tiende normalmente a exceder a la tasa de descuento social, sesgando de esta forma la asignación de recursos del sector privado en desmedro de los proyectos de larga duración.

<sup>20</sup> En efecto, el arancel como instrumento de estímulo no permite afectar la producción sin afectar simultáneamente el consumo, ni orientar la protección en forma preferencial hacia uno o más factores productivos, ni tampoco permite discriminaciones geográficas, etcétera. Lo anterior resta flexibilidad y versatilidad a este instrumento para afectar únicamente al factor que es preciso estimular.

<sup>21</sup> Véase Molina, S., *op. cit.*

tores productivos, esta discriminación debería ser de naturaleza selectiva, a manera de favorecer a los sectores en que los beneficios sociales excedan a los privados, independientemente de la naturaleza industrial, agrícola o minera que ellos tengan.

Este proceso de apertura mediante la integración, además de la evidente trascendencia política, presenta a lo menos dos ventajas económicas con respecto a una apertura aislada. La primera es que cada país no sólo gana en bienestar por su propia rebaja arancelaria, sino que también se beneficia con la reducción de tarifas por parte de los demás países que participan en el proceso de integración. La segunda ventaja es que la alternativa de apertura con integración reduce la vulnerabilidad de los países que la adoptan frente a brotes de proteccionismo en el resto del mundo.

*Política de precios internos.* Las políticas de precios adoptadas por los gobiernos de los países latinoamericanos frecuentemente tendieron a discriminar en contra de los precios de los bienes agrícolas y en favor de los precios de los bienes industriales. Este comportamiento obedece, en parte, a la tendencia de los gobiernos a ejercer mayor control sobre los precios de los alimentos, por el importante papel que tienen en la determinación del costo de vida de los sectores urbanos.

Esta situación ha tendido a sesgar la estructura productiva en desmedro de la agricultura. Por otra parte, la falta de competencia externa, unida a la práctica frecuente de fijar los precios internos de los bienes industriales de acuerdo con los costos de productor más ineficiente, contribuyó a que en muchas ramas industriales se dieran condiciones monopólicas u oligopólicas en las cuales la existencia de productores ineficientes garantizaba utilidades sobrenormales a los productores más eficientes.

*Política de inversión pública.* Como se mencionó anteriormente, las políticas de proteccionismo y de precios seguidas en muchos países de América Latina generaron una estructura en los precios o los incentivos que canalizó gran parte de la inversión privada hacia el sector industrial y, en forma muy preferencial, hacia algunos de sus subsectores. Las políticas de inversión seguidas en el sector público tendieron, en cierta forma, a reforzar esta concentración, al orientarse en muchos de estos países hacia la creación de infraestructura urbana y de grandes industrias en actividades que demandan gran densidad de capital. Esta política puede haber significado un descuido de las inversiones de infraestructura rural y agrícola y de las inversiones que tienden a favorecer a los sectores que hacen uso intensivo de mano de obra y recursos naturales en general.<sup>22</sup>

*Política de precios de los factores.* Un cuarto tipo de políticas, que probablemente ha tenido un efecto importante en la estructura productiva, lo

<sup>22</sup> Es indudable que algunos sectores ligados a recursos naturales, particularmente minerales y energéticos, constituyen una excepción a esta tendencia.

constituyen las que han introducido grandes diferencias entre los precios privados y sociales de los factores productivos, encareciendo artificialmente el costo de contratación del trabajo con relación al del capital. Esta estructura de los precios relativos de los factores ha favorecido la expansión de los sectores de gran densidad de capital, perjudicando el crecimiento de los sectores que hacen uso intensivo de trabajo.

### c) *Orientaciones básicas para una estrategia*

Del análisis hecho se deduce que para emprender la tarea de superar la pobreza es necesaria una intervención substancial y sistemática por parte del Estado. La forma que adopte esta acción, y no la necesidad de ella, queda sujeta a discusión. El objetivo final de ésta es mejorar de manera permanente la calidad de la vida o el ingreso real (monetario y no monetario) de los grupos pobres. Estas políticas pueden clasificarse en dos grandes categorías.

— Por una parte están las políticas de índole distributiva, que afectan la distribución primaria del ingreso resultante de la estructura de la propiedad y del funcionamiento del sistema económico. Este tipo de intervenciones normalmente está ligado a la cantidad y calidad de los empleos pobres, a la productividad de estos factores, y a los precios que les asigna el funcionamiento, aumentar la capacidad de generación de ingresos de los grupos pobres.

— Por otra parte están las políticas de carácter redistributivo, que en lugar de afectar la distribución primaria del ingreso, la corrigen mediante transferencias de ingresos y bienes o servicios entre los distintos grupos de la población. Este tipo de intervenciones está básicamente ligado a la forma en que el Estado obtiene los recursos públicos (incidencia de la tributación) y los gasta (incidencia del gasto e inversión pública, particularmente el gasto social destinado a la provisión directa, gratuita o subsidiada, de bienes y servicios considerados básicos).

#### c.1) *Las intervenciones y políticas de tipo distributivo*<sup>23</sup>

Esta categoría comprende políticas de muy distinta naturaleza, que pueden clasificarse en dos grandes grupos: políticas orientadas a incrementar, en conjunto o por separado, la cantidad y la productividad de los empleos que genera la economía y a extender los beneficios de estos incrementos hacia los sectores más pobres de la fuerza laboral; y políticas orientadas a

<sup>23</sup> Tironi, Ernesto, *Políticas gubernamentales contra la pobreza: El acceso a bienes y servicios básicos*, documento de trabajo del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, CEPAL, 1978 (documento inédito).

incrementar en conjunto, o por separado, la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres.<sup>24</sup>

En las secciones siguientes se indican las principales áreas de intervención, dando algunos ejemplos de políticas e instrumentos.

- 1) *Las políticas orientadas a incrementar la cantidad y la productividad de los empleos que genera la economía y a extender los beneficios de estos incrementos hacia los grupos pobres*

*Principales áreas de política que afectan la tasa de crecimiento de la economía.* Dado que la principal y casi única fuente de ingresos de los grupos pobres es su trabajo, el incremento en la cantidad y calidad de los empleos que genera el crecimiento económico constituye el principal mecanismo automático a través del cual éste llega a los grupos pobres (*trickle down*).

Como ya se mencionó, el crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente para superar la pobreza. Es necesario no sólo porque influye sobre la cantidad de empleos y los niveles de salarios, sino también porque facilita las tareas de redistribución.

El crecimiento económico puede acelerarse, incrementando el ahorro tanto interno como externo, con el consiguiente efecto sobre el volumen de inversión o mejorando la calidad de esta última. Ambas líneas ofrecen amplias posibilidades de políticas por parte del Estado.

Es suficientemente conocida la insuficiencia de las tasas de ahorro interno en muchos países latinoamericanos. Las posibilidades de aumentarlas se vinculan al incremento tanto del ahorro público como del privado.

Según la información disponible en la mayoría de los países latinoamericanos es posible incrementar el ahorro público.

Por lo que se refiere a los sistemas tributarios, la aparente progresividad que se desprende de la formalidad legislativa no coincide, en muchos casos, con lo que sucede en la práctica, lo que se comprueba tanto por la participación relativa de los impuestos directos e indirectos en el total de los ingresos corrientes, como por las deficiencias que presenta la aplicación de las normas tributarias.

La regresividad efectiva de los sistemas tributarios se debe, entre otras razones, a la evasión del pago de impuestos, especialmente de los que gravan el consumo, algunas rentas de capital y las rentas del trabajo de profesionales independientes; a la existencia de una variedad de exenciones; a la

<sup>24</sup> La provisión por parte del Estado de bienes y servicios básicos, como nutrición, salud y otros similares, tiene indudablemente un efecto positivo sobre el recurso humano de los beneficiados y envuelve por tanto un componente distributivo. Sin embargo, por entrañar también un componente de consumo, este tipo de intervenciones se ha incluido en el tipo de intervenciones redistributivas.

insuficiente progresividad de los impuestos sobre la renta; y a que, en algunos casos, no se gravan ciertos ingresos provenientes de la propiedad y de las ganancias de capital.

Por otra parte, si se examina el nivel y la composición del gasto del sector público y el financiamiento de las empresas del Estado, también se comprueba que existe la posibilidad de aumentar significativamente el superávit corriente del sector público o de alterar la composición del gasto, tanto a través de su racionalización, como del aumento de los ingresos derivados de la operación de las empresas estatales.

La acción simultánea sobre los ingresos y gastos corrientes del sector público aumentaría el superávit en cuenta corriente y, en consecuencia, la tasa global de ahorro interno.

En cuanto al ahorro privado, tanto la inexistencia o la precariedad del mercado de capitales como las distorsiones que lo caracterizan han repercutido negativamente sobre el esfuerzo de ahorro del sector privado. La precariedad se traduce en la ausencia o deficiencia de instrumentos de ahorro y de crédito reajustables de mediano y largo plazo, con los cuales se pueden corregir los efectos de la inflación crónica que es característica de la mayoría de los países de la región; las distorsiones se traducen en innumerables normas legales que discriminan entre instituciones o entre instrumentos del sector financiero y en la fijación de límites máximos a las tasas de interés, lo que frecuentemente ha redundado en tasas reales negativas, desalentando el ahorro e impidiendo que éste cumpla la función de equilibrar y asegurar los recursos de ahorro y de inversión.<sup>25</sup> Además, el ahorrante por lo general no ve asociado su esfuerzo de ahorro a la satisfacción de ciertas necesidades básicas, como podría ser la vivienda, la educación, la atención de la salud y otras. Para estos efectos el Estado podría aportar en forma de créditos, con un componente de subsidio, un cierto volumen de recursos financieros que fuera función del monto de ahorro personal. De esta manera se podría aumentar el ahorro y la inversión en áreas prioritarias, con el efecto consiguiente sobre el empleo y la satisfacción de ciertas necesidades básicas.

El mejoramiento de la calidad de las inversiones, particularmente las del sector público, constituye otro vasto y promisorio campo de acción. Con tal objeto se necesita introducir ciertas modificaciones en los procedimientos de asignación de los recursos destinados a la inversión pública. En la mayoría de los países de la región el presupuesto de inversiones del sector

<sup>25</sup> En estos casos se debe recurrir a otros mecanismos racionadores de los recursos de ahorro-inversión, que normalmente introducen distorsiones en la asignación de los recursos que afectan negativamente la distribución del ingreso. Esto último debido a que en la mayoría de estos países el crédito está más concentrado que el ahorro, por lo que la fijación de la tasa de interés por debajo de su valor de equilibrio tiene un impacto negativo sobre la distribución del ingreso.

fiscal se asigna por reparticiones ministeriales. Convendría modificar este procedimiento de manera que la asignación del presupuesto de inversión del sector público se haga en función de una evaluación social de los distintos proyectos. Pese a que la decisión última en la selección de proyectos corresponde a la instancia política, el aporte técnico, que debería adquirir mayor importancia, consiste en hacer una rigurosa evaluación a fin de identificar y cuantificar con precisión los beneficios y costos sociales asociados a cada proyecto. La deficiencia de los sistemas y mecanismos de evaluación social de proyectos, o la falta de ellos, ha impedido que se utilicen más adecuadamente los escasos recursos que se destinan a la inversión.

Asimismo, en los sistemas de economías mixtas, adquiere especial importancia el conjunto de políticas públicas que estimulan y orientan la inversión del sector privado. En este sentido, una de las tareas importantes que debe cumplir la planificación en este tipo de economías consiste en intervenir a través de impuestos, subsidios u otros instrumentos de política, para orientar las inversiones hacia un óptimo social en los sectores en que los beneficios o costos sociales difieren de los privados. Dadas las distorsiones, externalidades y rigideces que caracterizan a las economías en desarrollo, y dados los plazos que supone su remoción, la tarea de orientar la inversión privada hacia un óptimo social es una responsabilidad prioritaria de la planificación.

*Áreas de política que afectan directamente la estructura productiva.* Lo específico de la realidad de cada país dificulta la proposición de políticas concretas en esta materia. Sin embargo, a la luz del principio que sostiene que la intervención del Estado debería tender a estimular los sectores en los cuales los beneficios sociales exceden a los beneficios privados, independientemente de la naturaleza industrial, agrícola, minera o de servicios, y también del destino (mercado interno o externo) de los mismos, se pueden derivar ciertas líneas de acción. En este sentido, la acción del Estado debería tender a eliminar las diferenciaciones que favorecen a los sectores o subsectores que utilizan con mayor intensidad el capital, acabando de esa forma con la discriminación de que suelen ser objeto el sector agrícola y otros sectores que hacen uso intensivo del factor trabajo, en particular del menos calificado.

Un primer campo de acción lo constituye la política comercial que comprende básicamente las políticas cambiaria y proteccionista, las cuales se relacionan fuertemente entre sí, y con la estrategia de desarrollo de los países.

Se estima que debido al grado de desarrollo alcanzado por la mayoría de las economías latinoamericanas, la política comercial debería tender a una mayor apertura de las economías hacia los mercados externos, con lo cual se reducirían o eliminarían las discriminaciones en favor de los sec-

tores sustitutivos de importaciones (en particular aquellos que se caracterizan por su gran densidad de capital) y aquellas que van en contra de los sectores exportadores, especialmente de los que hacen uso más intensivo del trabajo, pudiéndose de esta forma aprovechar mejor las ventajas comparativas de cada país.<sup>26</sup>

Con ese fin, la política comercial debería apuntar, en forma simultánea, hacia la reducción del nivel medio de la protección (con el consiguiente aumento del tipo de cambio de equilibrio) y del grado de su dispersión.

El tipo de cambio de equilibrio está estrechamente ligado a la evolución de la protección, a la relación existente entre la inflación interna y la mundial y a la evolución de la relación de precios del intercambio. Estas interrelaciones implican la necesidad de coordinar las políticas cambiaria y proteccionista en el contexto de una política comercial de apertura.

En primer lugar, dados los niveles de la inflación y la relación de precios del intercambio, mientras mayor sea la reducción de la protección, mayor será el incremento del tipo de cambio de equilibrio. Por otra parte, y dadas las demás variables, mientras mayor sea la diferencia entre la inflación interna y mundial, mayor será el ritmo de incremento del tipo de cambio de equilibrio.

Se sostiene que una política comercial que tenga esta orientación permitiría una tasa mayor de crecimiento y la adecuación entre la estructura productiva y la dotación de recursos. De este modo se tendría un efecto beneficioso sobre la demanda de trabajo, lo que a su vez repercutiría positivamente en la capacidad para generar empleos y en los niveles de salarios de la economía. Tomando en cuenta que el trabajo constituye la principal y casi única fuente de ingresos de los pobres, este incremento en cantidad y calidad de los empleos que requieren menor grado de calificación contribuiría en forma importante a aliviar la pobreza.

Es importante destacar que estas reflexiones en torno a las políticas cambiaria y proteccionista tienden a orientar la política comercial de los países latinoamericanos hacia una mayor apertura externa; pero en ningún caso constituyen normas rígidas y de aplicación generalizada. Existen muchos argumentos económicos y no económicos que, en determinadas circunstancias y unidos a restricciones en el uso de otros instrumentos, justifican desviaciones permanentes o temporales de la línea central antes enunciada.

La existencia de bienes, sectores o regiones de carácter estratégico; la presencia de distorsiones, rigideces y externalidades que impliquen divergencia entre los valores privados y los sociales, y el reconocimiento de

<sup>26</sup> Nótese que esto no significa revertir la acción discriminatoria de la política comercial en favor de la producción para la exportación y en detrimento de la producción para el consumo interno.



componentes dinámicos, en la adquisición de las ventajas comparativas, justifican, en situaciones especiales, una intervención discrecional por parte del Estado que estimule o desaliente ciertos sectores o actividades. En la mayoría de los casos, los instrumentos de protección antes enunciados no constituyen el instrumento óptimo, en el sentido de cumplir su objetivo introduciendo el mínimo posible de distorsiones no deseadas. Sin embargo, en muchas situaciones, la utilización de los instrumentos óptimos no es viable por restricciones de índole fiscal, administrativa o política. En estas circunstancias se entiende la aplicación de medidas proteccionistas que impliquen desviaciones temporales o permanentes de la línea central mencionada anteriormente.

Además de la política comercial, existe una amplia gama de instrumentos de política que afectan directamente la estructura productiva. Entre éstos conviene destacar las políticas de precios e inversiones.

Con respecto a la primera, se hace necesaria una revisión a fin de identificar y eliminar las frecuentes discriminaciones en contra del sector agrícola y en favor del sector industrial contenidas en las políticas de precios que aplican muchos países de la región. Estas discriminaciones han adoptado múltiples formas, entre las cuales cabe mencionar la fijación de precios a los productos agrícolas, las prohibiciones, cuotas o impuestos a la exportación de productos agrícolas. El objetivo final de todas estas acciones ha sido mantener bajo el precio de los alimentos por razones de distribución de ingreso (dado el alto porcentaje que representa este rubro en el consumo de los pobres) y por la importancia que tiene para determinar el costo de vida de los sectores urbanos. La revisión de estas políticas debería considerar no sólo sus repercusiones directas, sino también su efecto sobre la estructura productiva, la generación de empleo y la distribución agrícola-no agrícola del ingreso. En la medida que los controles de los precios agrícolas se justifiquen por razones redistributivas y alimentarias, parece conveniente sustituir los controles generalizados de precios que afectan no sólo la demanda, sino también la oferta, por intervenciones selectivas que subsidien ciertos alimentos a determinados grupos de personas.

Respecto a la política de inversiones públicas, las líneas de acción deberían apuntar hacia una rigurosa evaluación de los proyectos públicos sobre la base de criterios sociales de manera de revertir la tendencia a sesgo de los gobiernos hacia la concentración de los recursos de inversión pública en infraestructura urbana e individual y en sectores de gran densidad de capital. Esta tendencia o sesgo significó descuidar el resto de los sectores económicos, particularmente los sectores agrícola, tradicional y de la pequeña empresa, que son los que utilizan con mayor intensidad la mano de obra.

*Áreas de intervención y políticas en los mercados de factores.* i) El mercado del trabajo.<sup>27</sup> Sea por razones estructurales, por fenómenos asociados a la recesión externa, o a ambos, el problema de la cesantía y subempleo es uno de los más graves en América Latina. La existencia de mercados protegidos, si bien han redundado en mayores beneficios para los trabajadores allí localizados, ha significado, en un grado no despreciable, un cierto freno a la mayor expansión del empleo y/o un aumento en los salarios reales de los trabajadores pertenecientes a mercados desprotegidos. Dado que la extrema pobreza está íntimamente ligada a las posibilidades de empleo y a los niveles de salario de los mercados desprotegidos o informales, el desafío es cómo compatibilizar la necesidad de que la expansión económica se traduzca fundamentalmente en mayores empleos en vez de reflejarse sólo en alzas salariales en los sectores protegidos. Algunos estudios han analizado, para distintos países de América Latina, los efectos que tendría la reducción o eliminación de esta segmentación sobre la distribución del ingreso, los salarios de los trabajadores no calificados y la eficiencia en la asignación del recurso del trabajo.<sup>28</sup> En ellos se concluye que si se reduce o se elimina la segmentación del mercado laboral, se advertirá una modificación positiva importante en el nivel real de salarios y la cantidad de empleos para los trabajadores de menor calificación, en la distribución de los ingresos del trabajo y en la eficiencia de la asignación del recurso trabajo. Más aún, los cambios en el grado de segmentación de los mercados laborales contribuirán a determinar en qué medida el incremento de la demanda de trabajo generado por el crecimiento económico o por la readecuación de la estructura productiva se traducirá en aumentos de salarios para los actuales trabajadores de los sectores favorecidos o en mejores niveles de empleos en esos sectores, favoreciendo a los nuevos trabajadores que se incorporen a ellos.

En una etapa inicial, mientras mayor sea el porcentaje del incremento de la demanda de trabajo de menor calificación que se traduzca en mayores oportunidades de empleo, mayor será la participación de los grupos pobres en los beneficios que reporta el crecimiento o la readecuación de la estructura productiva. Posteriormente, el mayor ingreso de los grupos pobres provendría del incremento de la productividad del trabajo asociada a la calificación creciente de la mano de obra empleada.

Por lo tanto, las políticas destinadas a integrar los mercados laborales,

<sup>27</sup> Ver el trabajo de Ramos, Joseph, y Piñera, Sebastián, "Pobreza y el funcionamiento del mercado de trabajo", en Molina, S., *op. cit.*

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, Dougherty, C., y Selowsky, M., "Measuring the effects of misallocation of labor", *The Review of Economic and Statistics*, vol. LV, núm. 3, agosto, 1973; Melo, J. A. P. de, "Distorsion in the factor market: some general equilibrium estimates", *id.*, vol. LXI, núm. 4, noviembre, 1977.

a perfeccionar su grado de competitividad y a igualar el acceso a ellos, de todos los trabajadores de un mismo grado de calificación, son consecuentes con el objetivo de superar la pobreza. Entre estas acciones cabría mencionar las que tienden a mejorar la información existente en el mercado laboral y a perfeccionar los sistemas de colocación de los trabajadores cesantes, de los que ingresan a la fuerza de trabajo o de los que desean cambiar de trabajo,<sup>29</sup> las encaminadas a incrementar la movilidad geográfica intersectorial e intrasectorial de la fuerza de trabajo; a promover la organización sindical de los grupos que no cuentan con dicha organización; a eliminar las barreras o prohibiciones que entorpecen el acceso a los distintos mercados laborales, sean éstas de naturaleza legal, institucional o sindical; y las que tienden a eliminar las trabas y rigideces en los mercados laborales, etcétera.<sup>30</sup>

Algunos de estos factores y mecanismos que se propone sustituir han cumplido un importante papel social y redistributivo en favor de algunos grupos de trabajadores. En consecuencia, la argumentación, más que apuntar a la eliminación de esos factores o mecanismos, apunta hacia su sustitución por otros que no discriminen a los grupos pobres.

ii) Mercado de capitales. El fenómeno de la segmentación o fragmentación señalado para el mercado del trabajo se extiende también a los mercados de capitales y se traduce en grandes diferencias en las condiciones en las cuales los distintos grupos o sectores de la economía tienen acceso al crédito.

Este fenómeno no se ha corregido en aquellos casos en que los mercados de capital se han "liberalizado" a través de una apertura externa. No sólo se han constatado diferenciales de tasas de interés entre los usuarios corrientes y aquellos ligados a la propiedad de la institución bancaria o intermediaria financiera,<sup>31</sup> sino que además han surgido nuevos problemas derivados presumiblemente de la falta de control estatal sobre los agentes financieros.

En muchos países de la región una fracción importante del crédito total se asigna institucionalmente a ciertos sectores. Mientras ello podría justificarse en ciertos casos, en otros produce una subvaluación del precio del capital en el sector moderno de gran densidad de capital y sobrevaluación de él en los sectores tradicionales que hacen uso intensivo del trabajo. Frente a este fenómeno, la intervención del Estado debería tender no sólo

<sup>29</sup> Un sistema mejor de colocación contribuye a aminorar el desempleo de naturaleza friccional.

<sup>30</sup> La fijación de horarios al comercio, y los impedimentos al trabajo nocturno, son algunos ejemplos de trabas y rigideces.

<sup>31</sup> Véase, Foxley, J., *Discriminación crediticia bajo libre mercado: el caso de la industria chilena en 1980*, ICHEH, 1984, en prensa.

a eliminar los sesgos desfavorables en la asignación del crédito, sino también a crear las instituciones y mecanismos necesarios para que puedan tener acceso a él las empresas del sector informal, los trabajadores por cuenta propia y los pequeños propietarios agrícolas, entre otros. En este sentido es importante reconocer que la falta de acceso al crédito de estos grupos no es un problema de distorsiones de precios que pueda resolverse con impuestos o subsidios, sino que se relaciona estrechamente con la incompetencia de las instituciones y mecanismos formales de crédito para satisfacer las necesidades de estos grupos. Por consiguiente, en muchos casos la eliminación del problema de segmentación antes mencionada requiere la creación de instituciones y mecanismos, que al menos en forma transitoria se orienten y especialicen en la satisfacción de las necesidades de crédito de estos grupos. Además, es preciso mejorar los sistemas de información, prestar asistencia técnica y modificar las normas legales o administrativas que imponen exigencias imposibles de cumplir por parte de los pequeños propietarios.

En resumen, se trata de remover los obstáculos que en la actualidad impiden el acceso al crédito de personas y empresas que de hecho o de derecho están excluidas de él.

iii) Adopción y creación de tecnología. Otros campos de intervención y de formulación de políticas en los mercados de factores se relaciona con la intensidad del uso de los factores, la cual depende del conocimiento tecnológico disponible y de los precios relativos de los factores.

Las reflexiones sobre este campo normalmente ponen de manifiesto lo inconveniente que resulta para los países de la región tener que depender de una tecnología originada en los países de mayor desarrollo, cuyos precios relativos y dotación de factores son muy distintos a los de aquéllos. Sin embargo, no se justifica que cada país destine sus escasos recursos de inversión al desarrollo de una tecnología propia en cada sector productivo. Sería más conveniente, por una parte, concentrar los recursos escasos en adaptar la tecnología foránea a los precios de los factores y a la dotación de recursos propios del país y, por otra, buscar y seleccionar tecnologías desarrolladas y usadas por países en situación similar en lo que se refiere a precios relativos y dotación de factores. Por último, se puede orientar parte de las acciones destinadas a la investigación tecnológica, al desarrollo selectivo de tecnología propia en sectores en que, tomando en cuenta sus características específicas, no sean viables las soluciones anteriores.

*Políticas relativas a los mercados de bienes.* Tomando en cuenta la estructura monopólica u oligopólica que caracteriza a muchos sectores de las economías latinoamericanas, las intervenciones en este campo pueden tener un efecto importante sobre la pobreza.

La apertura comercial, al introducir la competencia externa, contribuye a perfeccionar la competitividad en los sectores monopólicos u oligopólicos protegidos por barreras arancelarias o no arancelarias. Existen otros mecanismos al alcance del Estado para evitar o reducir las prácticas monopólicas u oligárquicas. Uno de ellos consiste en nacionalizar tales empresas, transfiriendo la propiedad al Estado, haciéndolas comportarse como si fueran competitivas. Sin embargo, el Estado cuenta con instrumentos que pueden lograr el mismo propósito, sin que sea necesario recurrir a la nacionalización. Entre éstos cabría mencionar el establecimiento de precios y la fijación de niveles de producción para estas empresas equivalentes a los que regirían en condiciones de competencia, y la aplicación de un sistema de sanciones que afecte a las prácticas monopólicas u oligopólicas. Con estos instrumentos se puede lograr que las empresas monopólicas u oligopólicas se comporten, en cuanto a producción y precios, como si fueran empresas competitivas.

Las medidas e instrumentos que se adopten para evitar o reducir tales prácticas, dependen fundamentalmente de consideraciones políticas y del sistema económico que se adopte.

## 2) Políticas orientadas a incrementar la cantidad y la productividad de los activos que poseen los grupos pobres<sup>32</sup>

La concentración de la propiedad de la tierra y del capital físico y los diferenciales de productividad de estos activos, explican gran parte de las desigualdades que se advierten en el ingreso personal de los distintos grupos de la población.

En consecuencia, las intervenciones destinadas a incrementar la cantidad y la productividad de los activos que poseen los grupos pobres son de importancia fundamental y, en algunos casos, imprescindibles en la tarea de aliviar o superar la pobreza.

El incremento de la cantidad de activos que poseen los grupos pobres puede lograrse redistribuyendo los activos existentes en beneficio de ellos, o bien, los incrementos futuros de los activos, mediante la reorientación de las nuevas inversiones en favor de dichos grupos. Las intervenciones de este tipo se justifican, entre otras razones, porque tienen un efecto permanente sobre la capacidad de generación de ingresos de los grupos beneficiados y porque se la considera menos paternalista que otras de naturaleza asistencial.

<sup>32</sup> Las intervenciones en el campo de la educación, la salud, la nutrición, etc., si bien afectan positivamente el capital humano de los beneficiados, tienen un importante componente de consumo y se han clasificado entre las intervenciones o políticas redistributivas.

A su vez, los opositores a este tipo de intervenciones argumentan que, por lo general, es contradictorio con el objetivo de crecimiento y terminan siendo más perjudiciales que beneficiosas para los grupos que se pretende favorecer. Para que esto no ocurra, mirado desde un punto de vista puramente económico, es preciso, por una parte, seleccionar o identificar los sectores que tienen la menor probabilidad de verse afectados negativamente en su productividad por la transferencia de propiedad y, por otra, elegir los proyectos de inversión en favor de los grupos pobres cuyas tasas de retorno no sean inferiores al costo de oportunidad del capital.

Es probable que en las decisiones sobre esta materia el criterio económico sea uno de los elementos de juicio, y que algunas veces no sea el más importante; pero, en todo caso, es conveniente saber el costo económico que entraña la decisión política.

También es posible que se hagan consideraciones de carácter temporal, en el sentido de que una medida que modifique la estructura de propiedad puede que no cumpla de inmediato con los requisitos económicos, pero que la situación cambie favorablemente con el tiempo.

### c.2) *Las intervenciones y políticas de tipo redistributivo*

No existe ninguna fuerza interna en el mecanismo del mercado que automáticamente oriente los recursos hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres. Sólo un factor externo que actúe a través o al margen de ese mecanismo puede orientar los recursos en favor de esos grupos. Debido a su complejidad y magnitud esta tarea corresponde al Estado.

Por una parte, está la voluntad y capacidad política de los gobiernos para enfrentar la tarea de superar o aliviar la pobreza. Esto tiene que ver con la necesidad de organización y de promoción que tienen los pobres. En efecto, la miseria extrema se caracteriza por la ausencia de canales a través de los cuales los pobres pueden presionar para atraer la atención de la sociedad del Estado. Ante situaciones de estancamiento o bajo crecimiento económico, una política de organización de los marginados puede representar un claro riesgo para aquellos sectores que ya disfrutaban de cierta cuota de poder o influencia.<sup>33</sup> Casi por definición, en consecuencia, un gobierno que desee incorporar nuevos grupos de presión al sistema político se encontrará con dificultades y resistencias de las más variadas índoles e intensidades.

<sup>33</sup> Véanse Pinto, A., y Di Filippo, A., "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso de América Latina"; French-Davis, R., "Mecanismos y objetivos de la redistribución del ingreso"; Graciarena, J., "Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina", todos en *Distribución del ingreso*.

Otros factores que han contribuido a la falta de voluntad, o de capacidad política, han sido el enfoque fatalista de que la pobreza es un mal inevitable y la creencia de que su eliminación y el crecimiento económico son dos objetivos incompatibles entre sí.<sup>34</sup> El resultado ha sido una tendencia a postergar el problema de la pobreza y enfatizar el del crecimiento.

Una segunda categoría de factores que condicionan la magnitud y naturaleza de la acción redistributiva del Estado se refiere a la dimensión del sector público, a su estructura burocrática y administrativa, al conocimiento que se tiene respecto de las principales características de los hogares pobres y de sus miembros, a las tareas de intervención, de políticas e instrumentos necesarios para cumplir eficazmente la redistribución.

La dimensión del sector público, no necesariamente en tanto a propiedad de factores o niveles de intervención, pero sí en cuanto a capacidad de movilizar recursos, constituye un factor condicionante fundamental. En América Latina el gasto público como porcentaje del producto nacional bruto alcanza en promedio una cifra inferior a 20%. Esta proporción tiende a ser menor en los países con una gran magnitud de pobreza.

Como se observa en la gráfica 1, los países con menos de 25% de su población en extrema pobreza mantienen un nivel de gasto corriente del gobierno central entre 16% y 26% del producto interno bruto. En cambio, una importante proporción de las naciones con más de 25% de extrema pobreza muestran niveles de gasto corriente del gobierno central entre 7% y 13% del PIB, mientras el resto de los países con alta pobreza fluctúan con niveles de gasto entre 15% y 18% (sólo Panamá, con 39% de pobreza crítica presenta un nivel de gasto levemente superior a 20% del PIB). De esta relación se desprende la mayor dificultad no sólo absoluta, sino también relativa para los gobiernos de países con mucha pobreza para atacar este grave problema social.

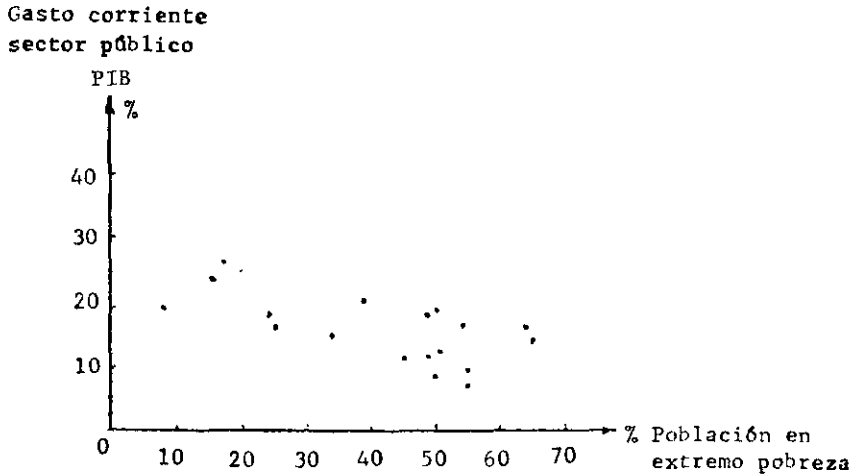
La estructura administrativa del Estado constituye otro factor condicionalmente de vital importancia. En materia de redistribución del ingreso, el aparato administrativo de la mayoría de los países de la región se orienta hacia los grupos de ingresos medios y altos, particularmente en el sector urbano, sin considerar debidamente las condiciones especiales de los grupos de menores ingresos de la sociedad. Esta estructura administrativa es en cierta forma resultado de una acción deliberada que obedece a las razones antes señaladas. Sin embargo, ella también responde, en parte, a cierto grado de desconocimiento no sólo de las principales características de los hogares pobres y de sus miembros, sino de las áreas de intervención, y de las políticas e instrumentos más eficientes para superar o aliviar la pobreza.

<sup>34</sup> En este sentido es importante destacar que el grado de incompatibilidad no depende tanto de la naturaleza de los objetivos mismos, sino de las políticas e instrumentos que se utilicen para conseguirlos.

GRÁFICA 1

## POBREZA EXTREMA Y GASTO PÚBLICO

(FUENTE: cuadro 3)



La experiencia muestra en América Latina que la conjunción de todos estos factores políticos, sociales, económicos, administrativos y técnicos ha creado una situación en la cual la acción redistributiva del Estado no sólo ha sido insuficiente en cuanto a recursos e ineficiente en su utilización, sino que no ha logrado llegar en medida importante con sus beneficios a los sectores más pobres, ni ha hecho recaer el peso de su funcionamiento sobre los sectores más ricos de la población.

Por los estudios que se han realizado sobre la incidencia del sistema tributario en América Latina se sabe que, con algunas excepciones, éstos son proporcionales e incluso regresivos.<sup>35</sup> La preeminencia de los impuestos indirectos sobre los directos, la mínima o inexistente tributación sobre la propiedad y sobre las ganancias de capital, los márgenes de evasión, los regímenes tributarios preferenciales y las exenciones, determinan aquellas características. Alrededor de 1970, en promedio para América Latina, los ingresos tributarios provenían de los impuestos: a la renta, 27%; a la propiedad, 4,6%; a las importaciones, 23%; a las exportaciones, 4,9%; a la

<sup>35</sup> Véase, Bird, R., y Wulf, L. de. "Taxation and income distribution in Latin America: A critical review of empirical studies", FMI, *Staff Papers*, vol. xx, núm. 3, 1973.



producción, 34.4%, y otros impuestos, 2.6%. En síntesis, los impuestos indirectos representaban más del 68% del total de los ingresos tributarios.<sup>36</sup>

Los estudios respecto de la incidencia del gasto público presentan un cuadro más confuso. Algunos plantean que los gastos públicos tienen cierta incidencia redistributiva.<sup>37</sup> en tanto que otros sugieren que esta redistribución sólo transfiere ingresos desde los grupos altos hacia los grupos medios altos sin alcanzar en forma efectiva a los grupos pobres.<sup>38</sup> Esta situación se explicaría por la no incorporación de los grupos pobres a los mecanismos y canales a través de los cuales se distribuyen los beneficios del gasto público. El alto porcentaje del gasto público destinado a la educación superior constituye un indicador ilustrativo de este punto. Sin embargo, todos coinciden en que el efecto redistributivo de los gastos públicos es insuficiente y en que existe un amplio y fructífero campo para incrementar la acción redistributiva del sector público a través tanto del financiamiento como de la magnitud y asignación del gasto. Lo que comúnmente se denomina gasto social constituye sin duda el componente del gasto público de mayor potencial redistributivo y de reducción de la pobreza. No obstante, lo importante desde el punto de vista de la pobreza, no es sólo el nivel del gasto social, sino también su composición y asignación por grupos de ingresos, y el grado de eficiencia con que se administra. Este último aspecto ignorado en los estudios de incidencia, constituye sin duda un área de acción de vital importancia.

### 1) *El gasto público como instrumento de redistribución de los ingresos monetarios*

Los instrumentos de redistribución de los ingresos monetarios que se utilizan más comúnmente en los países de la región son los reajustes legales de las remuneraciones, el establecimiento de salarios mínimos y el pago de asignaciones familiares.

Las inconveniencias y limitaciones que tiene la utilización de las políticas

<sup>36</sup> Véase, Chilliash, R. J., y otros, "Tax rations and tax effort in developing countries, 1969-1971", FMI, *Staff Papers*, vol. xxii, núm. 1, marzo de 1975.

<sup>37</sup> Véanse, por ejemplo, Bird, R., y de Wulf, L., "Taxation and income distribution in Latin America: A critical review of empirical studies"; Wulf, L. de, "Fiscal incidence studies in developing countries: survey critique", *Fondo Monetario Internacional, 1974*; Meerman, J., "Fiscal incidence in empirical studies of income distribution in poor countries", AIC, *Discussion Paper*, 1972; Foxley, A., E. Aninat, J. P. Arellano, "¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?", *Estudios CIEPLAN*, núm. 10, Santiago de Chile, 1977; Urruta, M., y Sandoval C. de, "Política fiscal y distribución del ingreso en Colombia", en *Distribución del ingreso*.

<sup>38</sup> Véase Tanzi, V., *Redistributing income through the budget in Latin America*, documento.

salariales como instrumento de redistribución de los ingresos en favor de los grupos pobres se relacionan con sus posibles efectos negativos sobre el desempleo y con la escasa cobertura de esos instrumentos, lo que significa prácticamente marginar a los grupos pobres de sus beneficios.<sup>39</sup>

Debido a la actual cobertura de los mecanismos de seguridad social en los países de América Latina,<sup>40</sup> las asignaciones familiares como instrumento redistributivo adolecen también del inconveniente de marginar de sus beneficios a una alta proporción de los grupos pobres.

A la luz de estas consideraciones se concluye que para que un mecanismo de redistribución de los ingresos monetarios contribuya en forma eficiente a aliviar la pobreza, éste no sólo no debe elevar el costo de contratación de mano de obra a niveles que limiten artificialmente la demanda de trabajo, sino que además se necesita por lo menos de tres condiciones: primero, que su cobertura alcance a los grupos pobres; segundo, que el criterio con que se determinen los beneficiarios de las transferencias se base en el grado de pobreza de las familias o en otra variable lo más correlacionada posible con ésta, y tercero, que el mecanismo de redistribución de ingresos no desincentive el trabajo, incetivando el ocio. A estas condiciones habría que agregar la simplicidad operacional y la eficiencia en los costos administrativos. En la actualidad, ni en el mecanismo salarial ni en el mecanismo de las asignaciones familiares cumplen estas condiciones, pues ambos sólo cubren un tercio de la fuerza de trabajo, y este tercio tiende a excluir a los grupos pobres.

Una posibilidad en esta materia es la de utilizar el mecanismo de las asignaciones familiares de los sistemas de seguridad social, y ampliar su cobertura a la totalidad de la población, incluidos los asalariados de los sectores no tradicionales, agricultores, trabajadores por cuenta propia, desempleados, etcétera. Aquí surgen dos posibilidades: la primera es que la redistribución a través de las asignaciones familiares se limite exclusivamente a garantizar a todas las familias un ingreso familiar mínimo. Con ese fin es necesario determinar normativamente ese ingreso familiar mínimo, sumando los ingresos mínimos asignados a cada miembro de la familia, los cuales se calculan sobre la base de características como la edad, el sexo, etcétera. Toda familia cuyo ingreso total sea inferior al ingreso familiar mínimo previamente determinado recibiría del Estado un subsidio equivalente a la diferencia entre el ingreso familiar mínimo y el ingreso familiar efectivo. La segunda, es que se paguen asignaciones familiares idénticas en valores ab-

<sup>39</sup> Sólo alrededor del 30% de la fuerza de trabajo urbana pertenece a los sectores modernos en que estos mecanismos operan. Véase Webb, R., "Wage policy and income distribution in developing countries", *Princeton Brookings Income Distribution Study*, 1974.

<sup>40</sup> En 1970 sólo cerca del 30% de la población económicamente activa de América Latina estaba cubierta por los sistemas de seguridad social. Véase tabla 3.

solutos a todas las familias, independientemente de su nivel de ingreso o hasta un nivel de ingreso tope. En valores relativos, estas transferencias serían progresivas, aunque en menor grado que en el caso anterior, y tendrían la ventaja administrativa y operacional de no requerir la dificultosa tarea de identificar las familias pobres que deben recibir este beneficio.<sup>41</sup> Indudablemente existen múltiples combinaciones de estas dos posibilidades. La modalidad que se adopte dependerá, entre otros factores, de consideraciones de carácter administrativo y operacional de la disponibilidad de recursos y de la magnitud de los grupos sociales que se desee beneficiar con las políticas redistributivas.

## 2) *El gasto público como instrumento de provisión directa de bienes y servicios a los grupos pobres*

La acción redistributiva del Estado puede realizarse no sólo mediante el incremento de los ingresos de los grupos pobres, dejando a éstos la determinación de su estructura de consumo, sino también a través de la provisión pública, gratuita o subsidiada, de bienes y servicios de consumo colectivo y de bienes de consumo individual. Estos últimos dos mecanismos han sido los más utilizados en Latinoamérica.

Dos son los principales argumentos que se esgrimen en favor de la utilización de los mecanismos de provisión directa de bienes, y no sólo de incrementos del ingreso cuyo destino final queda entregado al consumidor. En primer lugar, dado el grado de complementariedad de los beneficios que a bajos niveles de consumo caracteriza al consumo de bienes esenciales,<sup>42</sup> es altamente probable que las decisiones respecto a la estructura del consumo de estas familias sean muy distintas a las que ellas tomarían si contaran con mejores condiciones objetivas de información, educación, etcétera. Esto es particularmente cierto en relación con la asignación intrafamiliar del consumo de alimentos. La tendencia a favorecer la alimentación de los adultos en desmedro de la de los niños, probablemente se modificaría si las familias pobres tuvieran conocimiento de los daños irreversibles físicos e intelectuales que puede causar en ellos la desnutrición en los primeros meses de vida<sup>43</sup> El segundo argumento se relaciona con las características de la oferta de ciertos bienes y servicios básicos. Algunos de éstos, por razones tecnoló-

<sup>41</sup> Una forma de incrementar la progresividad de esta modalidad de transferencia consiste en incluir las asignaciones familiares en la renta imponible.

<sup>42</sup> Ejemplo: un mayor grado de educación puede tener un importante efecto positivo sobre la salud aunque no se incrementen los insumos propios de la salud.

<sup>43</sup> Al respecto, véase Selowsky, M., *The Economic dimension of malnutrition of young children*, Banco Mundial, 1978.

gicas e institucionales, sólo pueden proveerlos el sector público <sup>44</sup> y, por lo tanto, los incrementos de ingresos no se traducen en incrementos del consumo de estos bienes y servicios básicos. Por estas dos razones, cuya importancia relativa es mayor mientras mayor sea el grado de pobreza, la acción redistributiva del Estado en favor de los grupos pobres debe combinar la redistribución del ingreso con la del consumo. Esto no significa que el patrón de consumo de estos grupos deba imponerlo íntegramente el Estado, sino que justifica las intervenciones de éste orientadas a incrementar en forma selectiva el consumo de ciertos bienes y servicios básicos por parte de los grupos pobres, tales como educación, salud, nutrición, vivienda, electrificación, agua potable, alcantarillado. El problema central radica en encontrar instrumentos de redistribución administrativamente viables, eficientes desde el punto de vista de los costos, y selectivos en cuanto a los grupos o personas beneficiados.

En síntesis, existe una posibilidad muy promisorias de utilizar el instrumento presupuestario tanto desde el punto de vista de la incidencia del sistema tributario, como de la asignación de los gastos sociales, para provocar cambios en la distribución del ingreso primario y aliviar las situaciones de pobreza en sus manifestaciones más extremas.

#### IV. ALGUNOS TIPOS DE ESTADO Y RÉGIMENES POLÍTICOS LATINOAMERICANOS Y LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES

Hasta ahora hemos analizado el problema de la satisfacción de necesidades básicas sin consideración de los factores propiamente políticos. Estos están relacionados con la naturaleza del régimen de gobierno que implanta determinadas políticas, las que a su vez inciden, positiva o negativamente, en la vigencia de los derechos económico-sociales. En este capítulo discutiremos, en términos por cierto generales, dada la dificultad intrínseca al tema, la relación entre el tipo de Estado y régimen político, y la vigencia de los derechos sociales, económicos y culturales.

##### 1. *Estados y regímenes más característicos en el desarrollo político de América Latina*

La preponderancia de los regímenes autoritarios en América Latina y la inestabilidad crónica de sus sistemas políticos han impedido la vigencia plena de los derechos civiles y políticos.

<sup>44</sup> Los servicios de agua potable, alcantarillado, electrificación, salud, educación, etcétera, constituyen ejemplos ilustrativos.

La situación de los derechos sociales, económicos y culturales no ha sido mejor. La marginalidad y pobreza de parte de la población de estos países ha significado a menudo la privación de bienes y servicios esenciales para la conservación de la salud y la vida.

El tipo de estructuras sociales y políticas han influido en la situación de privación de los derechos y libertades fundamentales. Esto nos conduce a enfocar nuestra atención en los tipos de Estado y regímenes políticos más característicos en el desarrollo político de América Latina.

En el análisis abstracto consideramos al Estado como la alianza política entre estratos sociales para ejercer la dominación sobre la población de un territorio determinado. Concretamente el Estado representa a un conjunto de organizaciones que procesan demandas representativas de intereses de individuos, grupos e instituciones y toman decisiones que se pueden hacer cumplir con el uso de la fuerza.

En los países de América Latina han existido tres formas básicas de Estado, correspondiendo a cada una de ellas un régimen político que en algunos casos es autoritario y en otros democrático.

El Estado oligárquico inició la vida independiente de estos países y en algunos de ellos aún permanece. Estos Estados representan la alianza política entre los propietarios de la tierra y de las minas, con los empresarios exportadores de productos primarios frecuentemente vinculados al capital extranjero. Los regímenes políticos que surgen en estos Estados son autoritarios, caudillescos o de democracia restringida.

Régimen es el conjunto de normas fundamentales que regulan la convivencia política de una sociedad. Éstas establecen los poderes del Estado, las relaciones entre ellos y con los habitantes del país. El Estado populista representa, por otra parte, la alianza política de las élites industriales con una clase media en expansión y estratos populares urbanos. Por último, el Estado burocrático autoritario representa la alianza de grandes capitalistas nacionales y extranjeros y las fuerzas armadas, que tienen dos objetivos fundamentales: Primero, el restablecimiento del orden alterado por la activación política popular originada en la modernización de algunos centros de la sociedad. Segundo, la reconstrucción y desarrollo del sistema económico capitalista.<sup>45</sup> El primer objetivo se cumple con políticas regresivas legitimizadas por la ideología de la seguridad nacional. Para el logro del segundo, se aplican políticas económicas ortodoxas. El régimen político autoritario que surge en este tipo de Estado excluye política y económicamente al sector popular y establece un severo control para toda la población.

Esta tipología básica no es exclusiva ni excluyente. Han existido en Amé-

<sup>45</sup> O'Donnell, G., "Tensions in the bureaucratic authoritarian state and the question of democracy" en *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, N. J., edited by David Collier, Princeton University Press, 1979.

rica Latina experiencias políticas que no corresponden a aquélla y hay casos en que sólo se asemejan. Por otra parte, las modernizaciones que actualmente tienen lugar no conducirán necesariamente a los tipos políticos ya experimentados en la región.

## 2. *El Estado oligárquico*

La alianza política entre los propietarios de la tierra y las minas con los exportadores de productos primarios frecuentemente extranjeros, forma la base social del Estado. Esta oligarquía y los estratos burocráticos vinculados a ellos, ejercen una influencia política predominante y son los beneficiarios principales de la sociedad civil. Este Estado se encuentra en sociedades con estructuras tradicionales, que mantienen a gran parte de la población marginados de la participación política, de los beneficios culturales, y con una participación económica mínima al nivel de mera subsistencia.

Este tipo de Estado se expresa políticamente en regímenes autoritarios de tipo caudillesco y en regímenes de democracia restringida.

La dictadura caudillesca concentra la mayor parte del poder en un ejecutivo rodeado frecuentemente de burócratas de limitada preparación técnica. La influencia política está reducida a las organizaciones sociales de las élites y a sectores burocráticos. La organización sindical no es favorecida y frecuentemente impedida o confinada a niveles no significativos. En estas condiciones no se puede esperar respeto a los derechos civiles y políticos.

El derrocamiento de un dictador y su reemplazo por otro, o por un régimen transitorio de democracia restringida, usualmente no representa ni un cambio en el Estado, ni en la estructura social. Tampoco supone un más amplio reconocimiento de los derechos fundamentales. El cambio de gobernante o de régimen es más bien la expresión de disputa entre fracciones de los grupos dominantes.

En consecuencia, el régimen autoritario caudillesco restringe severamente los derechos civiles y políticos y en algunos casos los suprime. Asimismo por su incapacidad de modificar las estructuras sociales tradicionales, los derechos sociales, económicos y culturales no pueden lograr un desarrollo satisfactorio. Sólo los estratos que forman parte de la base social del Estado, y los sostenedores del régimen, pueden gozar de una vida segura y tener acceso a la riqueza, la cultura y la influencia política.

El régimen de democracia restringida, por otra parte, responde al esquema de las constituciones políticas liberales que fueron establecidas en los primeros años de independencia de los países de América Latina. La ineficacia e inestabilidad de estos regímenes se debe en gran parte a la incongruencia entre el constitucionalismo liberal y el Estado oligárquico, expresión política de una estructura social tradicional. Ésta mantiene marginada a la

mayor parte de la población de la participación económica, política y cultural.

La participación política en el régimen de democracia restringida, está limitada a los estratos dominantes y a una estrecha clase media formada por funcionarios públicos, empleados subalternos del sector privado y pequeños comerciantes y artesanos. En estas condiciones la base legitimadora del régimen es pequeña. Por otra parte, las instituciones políticas formalmente democráticas son incapaces o inadecuadas para procesar las demandas y resolver los conflictos de los pequeños grupos y estratos integrados al sistema.

En estas condiciones, el reconocimiento de los derechos civiles y políticos a todos los habitantes del país, que establece las constituciones liberales, tiende a ser más formal que real. Subsiste en ellos una marginalidad social producto de una estructura social y política que transforma el respeto a los derechos y libertades fundamentales en un discurso ideológico más que en una realidad.

### 3. *El Estado populista*

La crisis económica mundial de 1930 produce una disminución de los recursos provenientes de las exportaciones y problemas de balanza de pagos. La industrialización sustitutiva de importaciones es la respuesta que se estima adecuada para enfrentar el problema. Ésta permite ahorrar divisas y darle al país mayor independencia económica. Algunas medidas que se adoptan para hacer posible la industrialización son la restricción de importaciones, el establecimiento de aranceles aduaneros altos, subsidios estatales y expansión del mercado nacional. Esto último se logra incorporando a sectores marginados al sistema económico en proceso de modernización y aumentando el ingreso de los trabajadores.

La industrialización deteriora el poder oligárquico y hace surgir estratos que llegan a ser la base social del orden político. Las élites industriales, la clase media en expansión y el sector popular urbano forman la nueva coalición política que sustenta al populismo.<sup>46</sup>

La coalición populista es antioligárquica y nacionalista. Las políticas económicas de libre mercado son sustituidas por otras que otorgan al Estado un papel importante en la economía. Por otra parte, las relaciones internacionales se dirigen con mayor independencia.

El crecimiento y la diversificación de las estructuras económicas crea nuevas oportunidades ocupacionales. Se promulgan nuevas leyes laborales y se establecen sistemas de salud y de seguridad social. La organización sindical

<sup>46</sup> O'Donnell, G., *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1972.

es promovida por el Estado. La migración del sector rural al urbano y los nuevos papeles que se deben desempeñar en la economía hace necesario perfeccionar y extender el sistema educacional.

La forma de régimen político predominante en el populismo es el autoritarismo en diversas formas. El poder se encuentra altamente concentrado en el jefe del Estado. Los grados de pluralismo y respeto a los derechos civiles y políticos varían de un régimen a otro; pero siempre están restringidos por la penetración estatal de organizaciones sociales importantes, especialmente los sindicatos, y por la existencia de algún grado de arbitrariedad en las conductas oficiales.

Las políticas incorporadas y redistributivas permiten, sin embargo, un mayor acceso al goce de los derechos sociales, económicos y culturales a sectores amplios de la población, previamente marginados.

#### 4. *El régimen político democrático modernizador*

La misma coalición política compuesta por las élites industriales, por la clase media emergente y por un sector popular urbano es la que emprende la tarea de modernización social bajo regímenes más plenamente democráticos en décadas recientes en América Latina.

En estos regímenes los poderes del Estado son independientes. Ello ayuda a asegurar el funcionamiento pleno del sistema democrático al permitir un equilibrio entre los poderes.

Esta experiencia política democrática latinoamericana se caracteriza por la movilización social, el crecimiento de la participación política y la multiplicación de las organizaciones sociales. La participación política electoral aumenta, y se perfecciona con registros y leyes electorales que extienden el derecho al sufragio a casi la totalidad de la población nacional adulta, e impiden el cohecho y otras prácticas manipuladoras de la voluntad popular.

La participación de los individuos en los asuntos públicos también se efectúa a través de diversos grupos cuya autonomía sólo es limitada por la ley. Los grupos de intereses tales como las organizaciones empresariales, profesionales y sindicales, los partidos políticos y una multitud de otras organizaciones sociales, económicas y políticas que surgen o se desarrollan como producto de la modernización social, efectúan las tareas de articulación y mediación de intereses que permiten perfeccionar el régimen democrático.

Durante todo el proceso de modernización y profundización democrática, se extienden a una gran parte de la población los derechos civiles y políticos y los sociales, económicos y culturales.

El resultado es un cambio de la cultura política y un mejoramiento de la calidad de vida para los habitantes de los países que experimentan el proceso.



### 5. *La crisis del régimen democrático y el Estado burocrático autoritario*

El populismo y el desarrollismo impulsan un proceso de industrialización extensiva de sustitución de importaciones. Este proceso acelera la migración del sector rural al urbano. Crecen las organizaciones sindicales, el sistema educacional se extiende y perfecciona para preparar a los individuos que desempeñarán nuevos papeles en el sistema económico. Hay una mayor movilidad social y ocupacional, nacen o se desarrollan los partidos políticos y los grupos de interés.

En este proceso de modernización social se produce la diferenciación y especialización de las estructuras sociales. Se amplía el papel de los tecnócratas en la sociedad, tanto en el sector privado y en las burocracias civiles y militares del sector público.<sup>47</sup> Los grupos sociales se multiplican y se relacionan unos con otros en forma más compleja.

En la estructura política, la mayor complejidad social se expresa en el aumento de los sectores políticos que también se relacionan en forma más complicada. La movilización social producida quiebra compromisos sociales y económicos. Por esto la gente se abre a nuevos patrones de socialización y conducta y se vuelven más conscientes del gobierno y la política.<sup>48</sup>

La movilización y la multiplicación de las unidades sociales produce conflictos e incertidumbres en cuanto a las expectativas de comportamiento. No es posible determinar con certeza qué normas y patrones de comportamiento aceptados con anterioridad obligarán a los nuevos sectores sociales. El proceso de diferenciación social avanza más rápidamente que el de integración social.<sup>49</sup>

El aumento de los sectores políticos multiplica las demandas que se formulan al sistema. Éste no puede satisfacerlas totalmente debido a que el desempeño es limitado, y el crecimiento económico y las oportunidades de movilidad son insuficientes.

Las instituciones políticas, tales como el parlamento, los partidos políticos y la burocracia, se debilitan; pierden su capacidad para conciliar intereses contrapuestos. La multitud de nuevos sectores tratan de satisfacer sus intereses de grupo por la acción directa: fuerzas desnudas se enfrentan entre sí.<sup>50</sup> En esta lucha sin tregua los actores comienzan a percibir que no pueden satisfacer sus intereses dentro de las reglas del juego vigente.

Por último, en el sistema económico se produce el agotamiento de la in-

<sup>47</sup> O'Donnell, G., "Tensions...", *op. cit.*

<sup>48</sup> Deutsch, Karl, "Social mobilization and political development", *American Political Science Review*, 1961.

<sup>49</sup> O'Donnell, G., *Modernización y autoritarismo*, *op. cit.*

<sup>50</sup> Huntington, Samuel, *Orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.

dustrialización fácil. La nueva etapa consistirá, en algunos países, en poner énfasis en la producción de aquellos bienes en los cuales se tienen ventajas comparativas. En otros países se busca profundizar la industrialización iniciando la producción de bienes intermedios y de capital. Para obtener capital y tecnologías para la nueva fase económica se adoptan políticas concentradoras del ingreso, las que necesitarán de un uso intensivo de la coacción estatal.

La acumulación de éstos y otros factores hace a los militares y a sectores sociales altos y medios percibir la existencia de una grave amenaza al sistema económico capitalista y a la existencia misma de la nación. La coalición de las élites industriales, la clase media y los sectores populares urbanos se quiebra. La nueva coalición que se constituye está formada por los grandes capitalistas y las Fuerzas Armadas. Ello da origen a un nuevo Estado, el llamado Estado burocrático autoritario.

Los objetivos básicos de esta nueva coalición política son restablecer "el orden" y reconstituir y desarrollar un sistema económico que permita incrementar sustancialmente la acumulación. Para ambos objetivos se requiere del uso masivo de la represión que excluye política y económicamente al sector popular.

La ideología de la seguridad nacional es el medio principal que usan los militares para justificar el nuevo orden político e intentar lograr la adhesión voluntaria de la población. Esta ideología también es conocida como "Doctrina de la Seguridad Nacional" debido a que, tomada como cuerpo sistemático de conocimiento, es usada en los institutos militares para una acción educativa.

En la Doctrina de la Seguridad Nacional la nación y el Estado son conceptos intercambiables que representan la misma realidad política a la cual debe subordinarse el individuo. Los objetivos del Estado y la nación son los mismos que tiene el gobierno. Estos objetivos son la base de un proyecto político que tiene como principio ético orientador la unidad nacional. Este principio niega la existencia de conflictos en la sociedad y cuando se manifiestan ellos se atribuyen a enemigos externos. Estos son en definitiva una consecuencia del conflicto con el comunismo internacional.<sup>51</sup>

En el régimen burocrático autoritario el poder político se concentra en el Ejecutivo. La primera tarea gubernamental es la desmovilización social y política. Se persigue la despolitización de la sociedad. No es permitida la existencia de los partidos y se prohíbe toda actividad política. La organización sindical es impedida de ejercer su capacidad de defensa de los derechos de los trabajadores. Las universidades consideradas centros importantes de infiltración marxista son intervenidas por el gobierno. En general, todas

<sup>51</sup> Vicaría de la Solidaridad, Arzobispado de Santiago de Chile, *Seguridad Nacional y régimen militar*, 1977.

las organizaciones son sometidas a algún tipo de control ya sea directamente por las autoridades o a través de la policía secreta. Los medios de comunicación están sometidos a la censura o a la autocensura.

Los individuos sospechosos de efectuar actividades políticas, son vigilados y sancionados con penas cuya gravedad dependerá en parte de la filiación política del acusado. El mayor o menor grado de libertad de los individuos o de autonomía de los grupos, varía de un país a otro, y está condicionada por diversos factores. Entre ellos se pueden mencionar el grado de autonomía social y de activación política alcanzada antes del golpe de Estado, la evaluación por la coalición dominante del peligro o amenaza, etcétera. Sin embargo, en cualquier caso se pretende la exclusión política de los sectores populares y de los disidentes.

Junto a la tarea de restablecer el orden social se actúa sobre el sistema económico para lograr su estabilización. Las políticas económicas ortodoxas que se aplican reducen los ingresos del sector popular y de las capas medias y concentran la riqueza en pequeños estratos sociales. Esto origina el retiro del apoyo que daban al régimen algunos sectores medios, quienes limitarán su relación con el gobierno a defender sus intereses específicos.<sup>52</sup>

En consecuencia, la exclusión provocada por las políticas de seguridad nacional restringe severamente los derechos civiles y políticos. Por otra parte, las políticas económicas aplicadas hacen inaccesibles, para parte significativa de la población, los bienes y servicios esenciales, desconociéndose así en los hechos por el régimen, los derechos sociales, económicos y culturales.

## V. LA IMPLANTACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES

El derecho internacional ha reconocido que los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales son indivisibles e interdependientes.<sup>53</sup> No es posible el pleno ejercicio de los primeros sin el goce de estos últimos. Por otra parte, para disfrutar de los derechos económico-sociales no es suficiente un grado de crecimiento económico suficientemente alto. Además se requiere el respeto al pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos que permitirán exigir que se creen las condiciones necesarias para que todos los individuos puedan satisfacer sus derechos sociales, económicos y culturales.

Suele argumentarse que el reconocimiento de los derechos sociales, eco-

<sup>52</sup> Ver O'Donnell, G., "Tensions...", *op. cit.*

<sup>53</sup> Ver la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, entre otros instrumentos internacionales.

nómicos y culturales supone un alto grado de desarrollo de la sociedad. Por tanto, los países del Tercer Mundo no estarían en condiciones de asegurar a sus habitantes estos derechos. Esto en la realidad no es efectivo, ya que todos estos derechos se pueden ejercer en algún grado según las condiciones sociales y económicas del país. Por otra parte, hay algunos de estos derechos que se pueden reconocer plenamente, independientemente del grado de desarrollo de la sociedad. Así, por ejemplo, se pueden abolir las discriminaciones que puedan existir en cuanto al goce de los derechos y que estén fundadas en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica o nacimiento. También es posible reconocer plenamente el derecho a fundar sindicatos, a afiliarse a ellos y a ejercer el derecho de huelga. Otros derechos que se pueden reconocer, independientemente del país y su nivel de desarrollo, son los derechos de los niños y adolescentes a ser protegidos contra la explotación económica y social, y el derecho de los padres a elegir la escuela que estimen más adecuada para sus hijos.

En suma, todos los derechos y libertades fundamentales son importantes; el ejercicio de unos supone el goce de los otros. En lo referente a los derechos sociales, económicos y culturales, todos ellos se pueden implantar en algún grado según las condiciones del país; y, por último, algunos de estos derechos se pueden reconocer y garantizar plenamente, independientemente del nivel de desarrollo.

En este informe se hacen algunas proposiciones sobre la creación de algunas condiciones de carácter nacional e internacional que serían necesarias para la implantación de los derechos socioeconómicos.

### 1. *Condiciones estructurales nacionales*

Un Estado de derecho, un régimen político democrático y un tipo de desarrollo con una importante intervención del Estado, son las condiciones estructurales básicas que se proponen para hacer efectivo el goce de los derechos socioeconómicos.

#### A. *El Estado de derecho*

El Estado de derecho, según se expuso en el capítulo primero, tiene las siguientes características: a) Todas las personas que forman parte de una sociedad, ya sean gobernantes o gobernados, están sometidas al imperio del derecho; b) Los derechos y libertades fundamentales del hombre son reconocidos y respetados, y c) Los poderes del Estado están separados.

El Estado de derecho es, a su vez, el supuesto para que sea posible la vigencia del régimen político democrático.

Esta es otra de las condiciones necesarias para que los derechos económico-sociales puedan ser disfrutados por todos los habitantes de un país.

### B. *El régimen político democrático*

Uno de los elementos más importantes del desarrollo es la creación de las condiciones que sean necesarias para que todas las personas puedan crecer en su calidad de seres humanos, desarrollando sus capacidades y potencialidades. Los valores de libertad, justicia y solidaridad deberían estar presentes en las estructuras sociales para que esto fuera posible, ya que se requiere que todos tengan la oportunidad de participar en la creación de los bienes materiales e inmateriales, y en los frutos del esfuerzo colectivo.

En esta perspectiva, un régimen político democrático estable es la condición básica para iniciar los cambios estructurales que cada país necesita y para que éstos produzcan desarrollo.

El término "democrático", por su carácter universalista, suele ser equívoco. En todo el mundo se le usa para legitimar ordenamientos políticos, sociales y económicos. Sin embargo, sólo un pequeño número de Estados podrían ser calificados propiamente como democráticos. Esto hace necesario indicar elementos que debería tener un régimen para ser considerado como democrático.

Un elemento básico para la instauración de un régimen democrático y para la mantención del mismo, es la institución de la elección de los representantes del pueblo. Estos ejercen sus funciones sólo por el tiempo para el cual fueron elegidos, y que está determinado en el ordenamiento jurídico del país.

El proceso electoral en este régimen político debe incorporar algunos criterios que aseguren que la voluntad del pueblo pueda ser efectivamente manifestada y respetada. Entre estos criterios deben ser destacados los siguientes:<sup>54</sup> a) El voto que emite cada ciudadano debe ser igual. No se debe permitir la existencia de categorías privilegiadas que por sus características raciales, por su posición social o económica, o por cualquiera otra consideración, tengan derecho a emitir una preferencia que valga más que las de individuos de otros estratos sociales; b) Cada ciudadano debe tener la oportunidad efectiva para expresar su preferencia. La marginalidad social y el aislamiento territorial pueden impedir a parte de la población de un país participar en política; c) Las personas que participen en una elección deben tener acceso a fuentes alternativas de información para que la decisión que tomen sea libre. Con este objeto se debe permitir el acceso a la

<sup>54</sup> Dahl, Roberto, *Dilemmas of pluralistic democracy*, Yale University Press, 1982.

información obtenida por los órganos del Estado, y se debe reconocer y estimular la existencia y desarrollo de los más variados medios de comunicación. En los países altamente desarrollados también se considera a la educación de los ciudadanos junto a la información como criterios que deben aceptarse para el proceso electoral; *d*) El control que deben ejercer los ciudadanos sobre la determinación de los asuntos que son sometidos a la elección es, junto a la información y educación, otra barrera contra la manipulación. Esto adquiere una especial importancia en los plebiscitos en los cuales se deben determinar con precisión los asuntos sobre los cuales el pueblo quiere decidir. El pueblo debe tener participación en la determinación de la agenda. En caso contrario, los resultados siempre serían favorables a quienes ocupan posiciones de poder a los grupos que ejercen influencia sobre ellos, *e*) Se debe reconocer el derecho a voto a todas las personas adultas, exceptuando sólo a los extranjeros que tengan poco tiempo de residencia en el país. Por otra parte, todas las personas con derecho a voto tienen también el derecho a ser elegidos.

Otra institución básica de un régimen democrático es el control sobre el ejercicio del poder. El ordenamiento jurídico en un régimen democrático determina a los funcionarios e instituciones que ejercen funciones contraloras. Ordinariamente éstos son los funcionarios públicos que ejercen la función legislativa, y la función jurisdiccional, sin perjuicio de que además existan instituciones controladoras autónomas. Las elecciones periódicas justas, cuyas características fueron expuestas más arriba, también desempeñan la función de control sobre quienes ejercen el poder. Los funcionarios públicos elegidos pueden ser sustituidos por medio de las elecciones si el pueblo considera que no cumplen su voluntad y si han mostrado incapacidad o ineficiencia para manejar los problemas, o si considera que la actuación no ha sido honesta.

Por último, el régimen democrático insertado en un Estado de derecho, debe reconocer, respetar y hacer efectivo a todos los habitantes del país, los derechos y libertades fundamentales.

En suma, los elementos básicos de un régimen democrático para que pueda ser calificado como tal son: 1) Elecciones periódicas justas; 2) Control sobre quienes ejercen el poder; 3) Reconocimiento y respeto de los derechos y libertades fundamentales.

*Estabilidad para el régimen democrático.* La inestabilidad política ha estado ligada a las diversas formas políticas que han experimentado los países latinoamericanos. Esta característica podría resultar acentuada con la inauguración de regímenes genuinamente democráticos. Para evitarlo habría que introducir, en los regímenes políticos, elementos que le dieran estabilidad.

En efecto, la implantación de regímenes democráticos con las características ya descritas o la profundización de las democracias existentes, incor-

poraría a sectores previamente marginados que iniciarían su participación política a través de las campañas electorales y del sufragio. Los estratos sociales que participaron en elecciones, pero que sufrieron algún tipo de manipulación por los grupos dominantes, quedarían habilitados para decidir con un mayor grado de libertad gracias a las garantías democráticas introducidas por el régimen. Las organizaciones sociales se multiplicarían. Los grupos de interés, tales como los sindicatos, las asociaciones empresariales y las organizaciones profesionales, asumirían un rol crecientemente importante en el proceso democratizador, articulando en el sistema político múltiples demandas por una mayor justicia en la vida social.

La multiplicación de las organizaciones sociales y el aumento de la participación política produciría una acumulación de demandas en el sistema político, por la imposibilidad de éste de procesarlas y tomar decisiones sobre todas ellas. Las tensiones consecuentes que se producirían en el sistema político y social amenazarían la estabilidad y, aún más, la persistencia del primero y la convivencia social pacífica. Estos vaticinios se basan en las experiencias modernizadoras de algunos países latinoamericanos y de otras regiones y que podrían repetirse. Esto hace necesario introducir, en el régimen democrático, elementos que le dieran estabilidad e impidieran situaciones que pudieran llevarla al colapso. Algunos elementos que pueden darle estabilidad a los regímenes políticos democráticos latinoamericanos son los siguientes:

- 1) Descentralización efectiva que permita participar en las decisiones a los individuos y grupos afectados directamente por ellas, en aquellas materias que no exijan la intervención del poder político central. Esto permite la obtención de múltiples beneficios. En relación directa con la estabilidad del régimen se puede mencionar la disminución del flujo de demandas, evitando así una acumulación que puede producir tensiones por la imposibilidad de tomar decisiones sobre todas ellas en forma satisfactoria. Otro beneficio es el apoyo que recibe el régimen de quienes perciben que es útil para satisfacer sus intereses.

- 2) Las instituciones que desempeñen la función legislativa deben tener facultades suficientes para resolver los conflictos y conciliar los intereses en pugna.

- 3) Un consejo económico y social que reúna a representantes de los empresarios, de los trabajadores y del Estado, puede servir como una instancia para aunar esfuerzos para el desarrollo y conciliar intereses contrapuestos. Este organismo ayudaría también a la eficacia de los órganos legislativos.

- 4) Los organismos que desempeñen la función administrativa o ejecutiva deben tener un alto poder para efectuar las tareas que le corresponden,

pero deben ser controlados por las instituciones legislativas, jurisdiccionales y otras con autonomía suficiente para el rol de inspección.

5) Por último, además de los mecanismos institucionales para proveer estabilidad al régimen, se deben introducir en el sistema educacional programas que induzcan actitudes y conductas de tolerancia, compromiso y conciliación.

### *C. El Estado debe asumir un rol activo en el proceso de desarrollo*

Se ha verificado reiteradamente en los países pobres, que las opciones de desarrollo que le dan toda la responsabilidad de él a los individuos y grupos sociales, dejándole al Estado sólo un papel subsidiario, no dan resultados satisfactorios. Por el contrario, no se produce en lo económico un crecimiento significativo y en algunos casos se retrocede. Por otra parte, la distribución del ingreso se torna regresiva, disminuyendo el ingreso real de los trabajadores, aumentando el desempleo y reduciéndose los servicios de salud y educación.

El Estado debe asumir un papel activo en el proceso de desarrollo. Es él quien determina los cambios estructurales que deben hacerse, efectúa la planificación nacional que corresponda y toma las decisiones para su implantación, incluyendo en ellas la inversión pública en los casos que se estime necesario. En el caso que sobrevengan resistencias de grupos que vean afectados sus intereses por los cambios estructurales, el Estado posee el poder y la fuerza necesaria para vencer aquéllas y lograr los objetivos que han sido decididos.

### *D. El desarrollo debe perseguir satisfacer las necesidades básicas de toda la población*

Cualquiera que sea el tipo de desarrollo que se persiga de acuerdo a las características de cada país, se debe considerar como un objetivo básico la satisfacción de las necesidades elementales de toda la población. En los países de la región, debido a la libertad para asignar recursos productivos o a las presiones de grupos de interés, se suele destinar parte importante del escaso capital disponible en la producción de bienes que corresponden a estilos de vida de estratos altos. La solidaridad, que es uno de los valores fundamentales que debe estar presente en un proceso de desarrollo, exige que los escasos recursos disponibles se destinen a la satisfacción de las necesidades básicas, de alimentación, vivienda, vestuario, salud y educación, que son esenciales para la supervivencia en calidad de ser humano. Como complemento a esto se deben aplicar políticas de redistribución de ingresos y recursos productivos y suministro de servicios



sociales que permitan el goce efectivo de aquellos bienes básicos, según ya se indicó en el capítulo segundo de este informe.

Dentro de este contexto, las políticas de desarrollo que se apliquen deben perseguir aumentar la autonomía del país para disminuir su vulnerabilidad con respecto a las decisiones o crisis externas y así evitar las fluctuaciones excesivas en el ingreso de los estratos pobres. Dentro de estas políticas deberían incluirse aquellas que hagan posible lograr un mayor autoabastecimiento de alimentos y un aumento de la participación del país en el procesamiento, comercialización y distribución de sus productos básicos.

También es posible aumentar el nivel de autonomía nacional con un crecimiento de la autonomía colectiva regional. Un mayor intercambio comercial, tecnológico y cultural entre los países latinoamericanos, como asimismo los acuerdos de integración a que pueda llegarse entre ellos, disminuirían la dependencia y vulnerabilidad de estas naciones con respecto a las industrializadas.

En suma, el desarrollo debe dirigirse a la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población. Entre las múltiples políticas que deben aplicarse para lograr ese objetivo, hay dos que tienen la mayor importancia: 1) Los recursos escasos de inversión deben destinarse a producir los bienes y servicios básicos y 2) El nivel de autonomía nacional debe aumentarse para evitar las fluctuaciones excesivas en el ingreso de los estratos pobres.

## 2. *Condiciones estructurales internacionales*

Los cambios estructurales y los esfuerzos para el desarrollo que se efectúan en el nivel nacional, no son suficientes para superar el problema de la pobreza que impide la satisfacción de las necesidades básicas a una gran parte de la población de América Latina. La interdependencia entre los Estados determina que los cambios que tienen lugar en un país estén condicionados por la estructura del orden internacional y por los acontecimientos que ocurren en ese ámbito.

En esta perspectiva, para afectar positivamente el cambio para el desarrollo, las modificaciones estructurales no deben limitarse al ámbito nacional y regional, sino que deben abarcar todo el orden económico y político internacional. Sin cambios estructurales globales, la brecha que separa a los países industrializados y los del Tercer Mundo continuará creciendo.

Una condición previa a cualquier cambio estructural internacional significativo es la adopción de nuevos valores. En primer lugar se debe adoptar el principio que toda persona tiene derecho a una vida digna que, aunque está implícito en los principales instrumentos jurídicos internacio-

nales, no se ha traducido en la realidad según muestran las estadísticas sobre indigencia y pobreza. En segundo lugar es necesario que los Estados hagan propio el principio de la solidaridad internacional sin lo cual no es posible un cambio estructural significativo.

#### A. *Sugerencias para un nuevo orden económico internacional*

Organismos internacionales y no gubernamentales, comisiones independientes e instituciones académicas, han coincidido en algunas decisiones que habría que tomar para iniciar un cambio en el orden internacional.<sup>55</sup> Aquí mencionaremos las sugerencias que tienen especial incidencia en la capacidad de los países en desarrollo de satisfacer las necesidades básicas de su población.

a) Una medida fundamental para iniciar el camino hacia un nuevo orden internacional es la transferencia de recursos desde los países industrializados a los del Tercer Mundo. Sería conveniente la creación de un fondo internacional para el desarrollo que recibiera los recursos suministrados por los países ricos, y los asignara con completa independencia de acuerdo a las necesidades y proyectos de los países pobres. La transferencia de recursos podría tener un carácter automático, si la periodicidad fuera establecida y el monto de los fondos que correspondiese entregar a cada país fuera equivalente a un porcentaje de su producto nacional.

Sin embargo, para hacer posible la transferencia de recursos, los países industrializados deberían reducir sus gastos en armamentos. Estos son de una cuantía tan grande, que sería poco probable la creación de un fondo internacional con aportes significativos sin una limitación de los presupuestos de defensa. Por otra parte los países del Tercer Mundo también deberían reducir sus propios gastos militares y asumir el compromiso de destinar sus escasos recursos de inversión al desarrollo.

La decisión sobre reducción de los gastos militares deberá estar necesariamente precedida por la creación de un clima de confianza internacional. Esto exigiría llegar a acuerdos entre las grandes potencias sobre reducción de las armas nucleares, y entre toda la comunidad internacional para hacer efectivos los que existen referentes a la no proliferación de ese tipo de artefactos. Por otra parte se debería incentivar la multiplicación de los intercambios comerciales y culturales, y los acuerdos sobre integración en diversos rubros.

b) En las actuales circunstancias económicas de muchos países del Ter-

<sup>55</sup> Brandt, Willy, *Norte Sur. Un programa para la supervivencia, Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo*, Bogotá, Ed. Pluma, 1980; Tinberger, Jan (coordinador), *Reestructuración del orden internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

cer Mundo, una reforma del sistema monetario internacional sería urgente. Ésta permitiría a los países en desarrollo altamente endeudados, disponer de una mayor liquidez para efectuar los procesos de ajustes sin provocar una pobreza masiva en sus habitantes.

c) El desarrollo dirigido a satisfacer las necesidades básicas requiere de tecnología. Los países altamente industrializados deberían estar dispuestos a proporcionarla a los países en desarrollo a precios concordantes con la limitación de recursos de éstos. Por otra parte, se debería promover la creación o adaptación de tecnologías apropiadas a las necesidades del país.

d) Liberalización del comercio internacional. Los países pobres requieren la eliminación o reducción de aranceles y de otras restricciones para sus productos, que aplican a menudo los países del norte, y que permitan al Tercer Mundo su comercialización en los países desarrollados.

e) Las fluctuaciones de precios de los productos básicos requieren de la creación de un fondo de compensación. Éste permitiría ayudar a los países pobres que han tenido pérdidas en sus relaciones comerciales internacionales a consecuencia de la inestabilidad de los precios, y así ayudarles a mantener vigentes los derechos económico-sociales de su población aun cuando las condiciones de sus productos básicos de exportación se deterioren.

## VI. ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES Y CULTURALES

### 1. *Algunas funciones de las normas jurídicas: sensibilización, socialización, persuasión y sanción*

Una de las funciones de las normas jurídicas es la de sensibilizar a las personas sobre determinados problemas sociales, económicos o políticos que existen en la sociedad. El cotejo de las normas con el comportamiento social observado permite percatarse de la congruencia o incongruencia entre ellos. Si existe una norma que establece que debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social, la observación de jóvenes efectuando trabajos que puedan dañar su desarrollo o que sean nocivos para su salud o moral revela la existencia de un problema que debe ser resuelto.

Por otra parte, las normas jurídicas al presentar modelos de comportamiento desempeñan una función socializadora. Las personas no sólo adecuan su conducta a las normas por temor a una sanción, sino también por el propio convencimiento de la conveniencia y justicia de adoptar el proceder preestablecido. Las normas que establecen las condiciones de trabajo

en lo referente a remuneración, seguridad e higiene, pueden producir un convencimiento del empleado a cumplirlas para que los trabajadores puedan satisfacer las necesidades básicas de ellos y sus familias y conserven un buen estado de salud. Después de un tiempo de aplicación de la norma, la evaluación de los resultados puede confirmar al empleador que el nuevo trato prescrito es conveniente para la empresa y justo para el trabajador. En consecuencia, la norma jurídica ha cumplido una función socializadora cambiando patrones conductuales y estructuras. El derecho que en las sociedades democráticas se modifica normalmente a consecuencia de alteraciones en la cultura y estructura social, puede también, según lo expuesto, ser un agente de cambio cultural y estructural. Por tanto, se produce una coincidencia entre la cultura y estructura social con las normas jurídicas. La gente que ha interiorizado nuevos modelos de comportamiento cumple las normas jurídicas voluntaria y habitualmente. La sanción por el incumplimiento se aplica sólo a aquellos individuos que excepcionalmente se desvían del modelo de comportamiento interiorizado y aceptado socialmente.

El derecho también sirve como un instrumento de persuasión. El derecho proporciona medios para hacer ver a la gente los problemas de otros. Persuade a quienes ven afectados sus ideas, creencias, intereses o posición social con los cambios introducidos, que hay que ceder para lograr la paz social.

Por último, si las normas o las decisiones de la autoridad no son cumplidas, el derecho aplica una sanción, que en el caso de ordenamiento jurídico internacional no puede consistir en el uso de la fuerza. En el ámbito internacional consisten en la amenaza de un boicot, en la solicitud de informes, investigación *in situ* sobre lo expuesto en ellos y una eventual publicación de las conclusiones del organismo investigador.

Considerando lo expuesto en esta sección, la aprobación por los Estados americanos de un estudio sobre los derechos sociales y económicos, tendría beneficios aun antes de eventuales sanciones. Podría servir para que se tomara una mayor conciencia sobre los problemas que afectan a la región y ejercería influencia para extender en las poblaciones de los países los valores de libertad, justicia y solidaridad.

## 2. *La protección internacional de derechos en algunos instrumentos jurídicos internacionales*

### A. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

Se presenta a continuación un resumen de las normas sobre protección que establece este Pacto Internacional.

Los Estados partes deben presentar informes sobre las medidas adopta-

das y los progresos alcanzados en el respeto de los derechos sociales, económicos y culturales. Los informes se deben presentar a la Secretaría General de la ONU, la cual transmitirá copias para su estudio al Consejo Económico y Social y a los organismos especializados. Los informes se presentarán por etapas según el programa que establece el Consejo Económico y Social. Los organismos especializados podrán presentar informes sobre el cumplimiento de las disposiciones que correspondan a su campo de actividades, siempre que se haya llegado a un acuerdo de eso con el Consejo Económico y Social. Este Consejo podrá transmitir a la Comisión de Derechos Humanos, para su estudio y recomendación de carácter general o sólo para su información, los informes sobre derechos humanos que presentan los Estados partes y aquellos de los organismos especializados. Los Estados partes y los organismos especializados podrán presentar al Consejo observaciones sobre las recomendaciones de carácter general de la Comisión de Derechos Humanos. El Consejo podrá presentar a la Asamblea General informes con recomendaciones de carácter general y un resumen de los informes de los Estados partes y de los organismos especializados. Algunas medidas que se pueden tomar para asegurar el respeto de los derechos económico-sociales son la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas para efectuar consultas y realizar estudios organizados en cooperación con los gobiernos interesados.

#### *B. Protección de derechos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*

La protección de derechos por la OIT se efectúa en diversas etapas. a) Dentro de los dieciocho meses contados desde la aprobación de un instrumento jurídico, los Estados partes deben enviar informes acerca de las medidas que se han adoptado para obtener la ratificación; b) El Consejo de Administración señala cuándo se deben enviar informes indicando las razones que han impedido o retardado la ratificación de los convenios o la aplicación de las recomendaciones, y c) Los Estados partes deben enviar informes anuales sobre la ejecución de los convenios ratificados y la aplicación de las recomendaciones.

Los informes enviados a la OIT son examinados por la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones, y por la Comisión de la Conferencia General en aplicación de Convenios y Recomendaciones.

La Comisión de Expertos, formada por personas independientes de los Estados y que son designadas por el Consejo Administrativo, coteja la

Constitución y los convenios con las legislaciones nacionales y la aplicación de éstas. Los resultados del estudio se envían al gobierno interesado incluyendo observaciones o solicitudes de antecedentes. Además, la Comisión confecciona informes generales anuales sobre materias específicas en las cuales se considera la información recibida de los Estados.

La Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo, está formada por representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores. Tomando en consideración los informes de la Comisión de Expertos y las observaciones que sobre ellos puedan enviar los gobiernos, elabora un informe para la conferencia. En este informe se exponen las fallas en la aplicación de los convenios y recomendaciones.

Por último, también forman parte de las medidas de protección las relaciones directas que mantiene la OIT con los gobiernos para discutir sobre los informes de las Comisiones.

### *C. Protección de derechos por la OIT por medio de procedimientos contenciosos*

Los Estados miembros y el Consejo de Administración pueden presentar una *queja* contra otro Estado perteneciente a la OIT que se estime que no aplica un convenio ratificado. Se puede enviar al gobierno querrelado la queja y solicitar una respuesta, o nombrar una Comisión de Investigación la cual presenta un dictamen al Consejo. Dentro de tres meses el gobierno debe responder si acepta las recomendaciones de la Comisión o si presentará el caso a la Corte Internacional de Justicia.

Las organizaciones de empleadores o de trabajadores pueden presentar *reclamaciones* contra un Estado miembro que no aplique un convenio ratificado. Las reclamaciones son estudiadas por un Comité y posteriormente por el Consejo de Administración.

Los gobiernos y las organizaciones de trabajadores pueden presentar *quejas* contra los Estados que no han ratificado los convenios sobre libertad sindical. Conocen de las quejas el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de libertad sindical. El Comité formado por representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores estudia las quejas y envía informe al Consejo de Administración; en el informe se incluyen propuestas a los gobiernos. La Comisión integrada por personas independientes designadas por el Consejo de Administración, estudia la queja, y con el consentimiento del gobierno interesado puede dictar sentencia.

#### D. *La Carta Social Europea*

La Carta Social Europea es un tratado multilateral que está vigente desde el 26 de febrero de 1965. Las partes contratantes se obligan a considerar la primera parte de la Carta, en la cual se enumeran los derechos, como una declaración de objetivos, y a aceptar por lo menos cinco de las siguientes normas:

1) Toda persona tendrá la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido.

2) Todos los trabajadores y empleadores tienen derecho a asociarse libremente en organizaciones nacionales o internacionales para la protección de sus intereses económicos y sociales.

3) Todos los trabajadores y empleadores tienen derecho a la negociación colectiva.

4) Todos los trabajadores y las personas a su cargo tienen derecho a la seguridad social.

5) Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a la asistencia social y médica.

6) La familia como célula fundamental de la sociedad tiene derecho a una adecuada protección social, jurídica y económica, para lograr su pleno desarrollo.

7) Los trabajadores migrantes nacionales de cada una de las partes contratantes y sus familias tienen derecho a la protección y a la asistencia en el territorio de cualquiera otra parte contratante.

En cuanto al número de las normas que deben ser aceptadas, éstas deben incluir por lo menos diez artículos de la segunda parte de la Carta.

El mecanismo de control de la aplicación de los derechos reconocidos es el siguiente:

Las partes contratantes deben enviar, cada dos años, al secretario general, un informe sobre la aplicación de los artículos de la Carta que fueron aceptados. Respecto de las normas no aceptadas, el Comité de Ministros determina sobre cuál de ellas se debe informar, y de qué manera.

Los informes enviados al secretario general son estudiados por un Comité de Expertos, formado por siete miembros. Estos son designados de una lista de expertos independientes nominados por las partes contratantes. El Comité de Expertos invitará a la OIT que designe un representante para que participe a título consultivo en las deliberaciones del Comité de Expertos.

El informe de las partes contratantes y las conclusiones del Comité de Expertos son examinados por el Comité Social Gubernamental del Consejo de Europa. Este subcomité está compuesto por un representante de cada una de las partes contratantes. A las reuniones del subcomité se invitan

a representantes de organizadores para que, como observadores, participen a título consultivo en sus reuniones. También se pueden invitar a organizaciones no gubernamentales, reconocidas como entidades consultivas por el Consejo de Europa, para que informen sobre materias sobre las cuales están calificadas.

El Comité Social Gubernamental presenta al Comité de Ministros un informe que contiene sus conclusiones y agregará como anexo el Informe del Comité de Expertos.

El secretario general remite a la Asamblea Consultiva las conclusiones del Comité de Expertos, la cual da su opinión al Comité de Ministros. Este Comité, por dos tercios de sus miembros con derecho a participar en las reuniones, sobre la base del informe del subcomité y previa consulta a la Asamblea Consultiva, podrá formular recomendaciones a cada una de las partes contratantes.

#### *E. Protección de los derechos económico-sociales por Sistema Interamericano*

Dentro del Sistema Interamericano la situación jurídica de los derechos sociales, económicos y culturales es precaria. Éstos han sido reconocidos parcialmente por la Carta de la OEA, por la Declaración Americana de Derechos y Deberes, y en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales. En la Convención Americana sobre Derechos Humanos sólo hay una disposición que se refiere a estos derechos y lo hace en forma programática. En ella se expresa que los Estados partes se comprometen a adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económico-sociales reconocidos en la Carta de la OEA. Además de este limitado reconocimiento, no se han establecido medios de protección efectiva para estos derechos.

Los Estados americanos deberían aprobar una nueva convención o protocolo adicional a la aprobada de San José, que junto con hacer un reconocimiento amplio y exhaustivo de los derechos sociales, económicos y culturales, se otorgaran a los órganos de la OEA facultades suficientes para la protección de estos derechos. Esto está previsto en la misma Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 77, que prescribe: "... cualquier Estado Parte y la Comisión, podrán someter a la consideración de los Estados Partes reunidos con ocasión de la Asamblea General, proyectos de protocolos adicionales a esta Convención, con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades."

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en su duodécimo periodo ordinario de sesiones que se llevó a cabo en noviembre



de 1982, aprobó encargar a la Secretaría General la elaboración de un anteproyecto de protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos: "Pacto de San José para definir los derechos sociales, económicos y culturales".

El anteproyecto ya elaborado debería ampliarse especialmente en lo referente a la promoción y protección, por el Sistema Interamericano, de los derechos económico-sociales. El preámbulo debiera incluir las ideas más importantes de las proposiciones indicadas en el capítulo IV de este Informe, referente a la implantación de los derechos sociales, económicos y culturales, y entre ellas las siguientes:

1) El régimen político democrático y el Estado de derecho son condiciones estructurales básicas para hacer efectivo el goce de los derechos socioeconómicos.

2) Aunque la probabilidad de llegar a un acuerdo sobre lo que debe entenderse por desarrollo es baja, un acercamiento al concepto sería positivo. La enunciación de algunos elementos que deben considerarse en el término desarrollo, serviría para sensibilizar y socializar a los pueblos y gobiernos de la región, y en alguna forma podría influir o condicionar las políticas sociales y económicas que adopten los Estados. Algunos de estos elementos son los siguientes:

El desarrollo tiene por objeto desenvolver las capacidades y potencialidades de todos los seres humanos y para lograrlo se deben crear formas de organización social que permitan la plena utilización de las fuerzas productivas del país.

El Estado debe asumir un papel activo en el proceso de desarrollo.

El desarrollo debe perseguir satisfacer las necesidades básicas de toda la población. La prioridad de las políticas públicas debería ser la satisfacción de las necesidades de alimentación de todas las personas que habitan el país.

Los acuerdos regionales o subregionales de intercambio, integración e instancias de negociación colectiva serían necesarios para el desarrollo.

Los Estados de la región deberán concertadamente promover la creación de un orden internacional justo que permita y favorezca el desarrollo.

La enumeración y exposición de cada uno de los derechos sociales, económicos y culturales debiera ser extensa y exhaustiva. Una convención internacional de esta naturaleza no se puede aplicar forzosamente. Una función fundamental de estas normas es, según lo ya expuesto, sensibilizar a la gente de que existen determinados problemas. También es importante la función de socializar en ideas y valores de manera que las normas sean consideradas justas y convenientes. Y, por último, estas normas deben servir para ejercer una persuasión moral sobre la necesidad de su cumplimiento.

El protocolo adicional debiera contener, además de la enumeración de los derechos, los medios para protegerlos. Las normas establecidas por la OIT a nivel mundial y las de la Carta Social Europea en el ámbito regional, tienen disposiciones que podrían considerarse como elementos de estudio para una elaboración de normas para la protección internacional dentro del Sistema Interamericano.

Los Estados partes que hayan ratificado el protocolo, deberían estar obligados a enviar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través del secretario general de la OEA, informes bienales en los cuales expongan las medidas tomadas y los resultados logrados en la satisfacción de los acuerdos de intenciones del preámbulo y de lo prescrito por las normas.

Sería conveniente, dada la complejidad y especialidad de las materias incluidas en los informes, que se estableciera un Comité de Expertos para analizarlos.

Copias de los informes de los Estados partes deberían enviarse por el secretario general, además del Comité de Expertos, a las Comisiones Ejecutivas Permanentes del Consejo Interamericano Económico y Social y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos examinaría los informes de los Estados partes y los que sobre éstos hubieren elaborado el Comité de Expertos y las Comisiones Ejecutivas Permanentes del Consejo Interamericano Económico y Social. La CIDH debiera estar facultada para la protección de estos derechos, hacer investigaciones *in situ* y formular recomendaciones en forma similar a lo indicado en forma general en el artículo 41 de la Convención sobre Derechos Humanos y en el artículo 18 de su estatuto.

Los Estados que no cumplieran sus obligaciones de hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales en un periodo determinado, según sus propios planes y compromisos, debieran recibir algún tipo de sanción, como la publicación de los informes de la CIDH u otros.

Algunos derechos que se encuentran en la categoría de lo económico-social, por su naturaleza hacen posible el mismo tipo de proteccionismo que los civiles y políticos; entre ellos, el derecho de huelga, el derecho a elegir la escuela que se estime más adecuada para el hijo o pupilo, el derecho a no ser discriminado o igualdad de oportunidades frente a los derechos, y otros. En el caso de estos derechos se podría establecer como mecanismo de protección internacional el establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos y en el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En el nivel nacional, la protección debería estar a cargo de los tribunales ordinarios de justicia, sin perjuicio de la existen-

cia de mecanismos de supervisión para todos los derechos económico-sociales.

*Algunas conductas posibles de la Organización de Estados Americanos en lo económico.* A nivel internacional existen diversos organismos o acuerdos cuyo peso es indiscutible en la esfera económica de los países. Para mencionar sólo los más relevantes se puede considerar el rol del GATT y del FMI, cuya influencia en la regulación del comercio y en los procesos de ajustes de balanzas de pagos es innegable. No existen, sin embargo, instituciones equivalentes cuya atención prioritaria se centre en el resguardo y promoción de los derechos económicos del hombre. Sin pretender ignorar los importantes esfuerzos técnicos y financieros que se despliegan a través del Banco Mundial e Interamericano de Desarrollo, o de agencias especializadas como FAO, UNICEF, UNESCO, OPS, por nombrar algunas, el tema de la justicia económica ocupa un segundo lugar en el orden internacional.

El primer paso que debiera darse en el orden económico es la producción de estadísticas confiables y periódicas sobre distribución de ingresos, satisfacción de necesidades básicas y pobreza en general. Si la indigencia y la pobreza son fenómenos más silenciosos que la supresión de los derechos civiles y políticos, hay que hacerlo hablar en voz alta. Esto se obtendría mediante un trabajo estadístico metódico y sistemático que sólo puede coordinarse e impulsarse desde la esfera internacional. No se podría desconocer la resistencia que provoca la iniciativa de producir estas estadísticas. Existe el temor a veces fundado del enjuiciamiento político por situaciones que vienen de antes. Pero tampoco se podría ignorar que la pobreza es una de las fuentes más importantes de la crisis social y de la consecuente tensión e inestabilidad política. Por último, sin antecedentes, no sólo es imposible juzgar, sino tampoco diseñar políticas eficaces.

Paralelamente a estas acciones debiera intentarse una coordinación interorganizacional para el aprovechamiento de la información y toma de conciencia respecto de las prioridades. Siendo el propio peso de lo ético suficientemente importante para sustentar una iniciativa de este tipo, la comparecencia de los organismos de apoyo técnico y financiero lo refuerza no tan sólo por sus avales profesionales sino también por la influencia que se ejerce sobre sus políticas. Ello constituiría una motivación mayor para cada país en orden a participar contribuyendo a este esfuerzo cuyo objetivo va en beneficio de ellos mismos.

La actual crisis mundial que está marcada por las dificultades de pagos de los países latinoamericanos, debiera permitir fortalecer la idea de ligar la creación de liquidez internacional, a través de DEG, con la ayuda al combate de la pobreza. El resultado que se observa del desempeño de un mercado de capitales internacional privado es desalentador, porque se des-

controló en cuanto a sus colocaciones, y la enorme cuantía de recursos asignados no se canalizaron a proyectos de desarrollo. El rol de las instituciones internacionales públicas debiera incrementarse tanto en la prevención de crisis como la presente, como en la orientación de los recursos de capital hacia proyectos y áreas de desarrollo y pobreza.

## VII. ANEXO

### 1. *Los principales derechos sociales, económicos y culturales*

Las principales fuentes normativas sobre los derechos sociales, económicos y culturales que se consideran en este Anexo son las siguientes: a) la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948; b) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, entró en vigencia el 3 de enero de 1976; c) Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación adoptado con fecha 9 de julio de 1948 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo; d) Convenio No. 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, adoptado con fecha 1° de julio de 1949 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo; e) la Carta de la Organización de los Estados Americanos aprobada por la Conferencia Internacional Americana en Bogotá el año 1948 y reformada en 1967 por la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en Buenos Aires; f) la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre aprobada también en 1948 en la misma Conferencia Internacional; g) la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales adoptada asimismo en la misma Conferencia de Bogotá de 1948.

#### *A. Derecho a un nivel de vida adecuado a la condición humana*

La libertad y el nivel de vida están en la base de los derechos humanos. La alimentación, el vestuario, la vivienda, la salud, la educación y la cultura, cuando son adecuadas, proporcionan un nivel de vida necesario para el ejercicio de las libertades y derechos fundamentales, y para el desarrollo humano. El conjunto de derechos que comprende el nivel de vida adecuado a la condición humana, constituye pretensiones o exigencias del individuo frente al Estado para que éste cree las condiciones que hagan posible la satisfacción de las necesidades básicas. Los principales medios a través de

los cuales se puede alcanzar un nivel de vida adecuado son el trabajo y la seguridad social. El logro efectivo de estos derechos es así una prioridad necesaria de las políticas económicas estatales.

El número 1 del artículo 25 de la Declaración de la ONU determina que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, 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, tienen asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Por otra parte, en el número 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se prescribe que:

Los Estados Partes en el Presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejoría continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

La Carta de la OEA no declara explícitamente el derecho a un nivel de vida adecuado, ya que su objeto principal es regular las relaciones entre los Estados. Sin embargo, existen diversas normas que se refieren a aquel derecho en forma indirecta. La Carta sostiene, por ejemplo, el derecho de todos los seres humanos al bienestar material y a su desarrollo espiritual<sup>56</sup> y se indican condiciones y elementos de aquel derecho, como, por ejemplo, la distribución equitativa del ingreso, salarios justos, nutrición y vivienda adecuadas, etcétera.<sup>57</sup>

### B. *Derecho al trabajo*

Ya se sostuvo más arriba que el trabajo es uno de los principales medios para lograr un nivel de vida adecuado y quedar habilitado así para ejercer los derechos y libertades fundamentales. Un derecho con una importancia tan grande debe tener una atención de alta prioridad por las autoridades de los gobiernos. Esto implica que las políticas económicas que se apliquen deben perseguir, como uno de sus objetivos principales, la promoción y creación de oportunidades de trabajo productivo y bien remunerado para toda

<sup>56</sup> Letra *a*, artículo 43, Carta OEA.

<sup>57</sup> Letras *b*, *g*, *j* y *k*, del artículo 31, Carta OEA.

la población adulta. Estas políticas también deben incluir la formación técnico-profesional, que habiliten a las personas para un trabajo elegido de acuerdo a sus aptitudes y ejecutado eficazmente.

La renta que se pague por el trabajo debe posibilitar al trabajador y a su familia un nivel de vida adecuado a la condición humana. El nivel de aquélla debe ser igual por trabajos del mismo valor.

El medio dentro del cual se efectúe el trabajo debe ser seguro e higiénico.

Las oportunidades de promoción dentro del lugar de trabajo deben ser iguales, considerando el tiempo de servicio y la capacidad del trabajador.

El trabajador tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a la limitación de las horas de trabajo y a vacaciones periódicas pagadas y remuneración de los días festivos.

### *C. Derechos a fundar sindicatos y a sindicarse*

Toda persona tiene derecho a formar sindicatos y a afiliarse al que elija para promover y proteger sus intereses económico-sociales. Los sindicatos que se establezcan deben tener plena capacidad de representación. Se debe asimismo reconocer a estas organizaciones el derecho de plena autodeterminación o autonomía. Ejerciendo este derecho, las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente sus representantes y organizar su administración. Considerando este derecho a la plena autonomía, los sindicatos tienen derecho a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley dentro de una sociedad democrática. Esto último es importante porque sociedades con regímenes políticos autoritarios o totalitarios, en nombre de la seguridad nacional o del Estado, restringen o impiden el derecho a la libertad sindical. La autonomía sindical también implica que las organizaciones de trabajadores y de empleadores no deben estar sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa y deben gozar de adecuada protección contra todo acto de ingerencia de unas respecto a las otras. Asimismo, los trabajadores deben gozar de protección contra actos de discriminación que puedan menoscabar la libertad sindical.

La libertad sindical incluye también el derecho de los sindicales de formar federación y confederaciones, y éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a ellos.

### *D. El derecho de huelga*

Las negociaciones voluntarias entre los empleadores y organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por la otra, con el objeto de reglamentar por contratos colectivos las condiciones de em-

pleo, constituyen medios que se pueden usar para conciliar los intereses diversos que existen entre ellos.

En los casos que no es posible conciliar sus intereses contrapuestos, se puede recurrir a la huelga. Esta es la suspensión colectiva y concertada del trabajo realizada por iniciativa de los trabajadores.

La huelga es un derecho colectivo. A diferencia de los derechos individuales que se deben ejercer hasta el límite que no resulten perjudicadas otras personas, éste persigue presionar a otros con el objetivo de hacerlos cambiar su voluntad con lo cual algún daño pueden sufrir.

La huelga no rompe el contrato de trabajo, sino sólo suspende su cumplimiento.

El derecho de huelga ejercida en conformidad a las leyes de cada país debe ser ampliamente garantizado. Una de las manifestaciones de seguridad para el ejercicio del derecho es el reconocimiento de fuero a los trabajadores en conflicto. Esta garantía de ejercicio del derecho supone la inamovilidad de quienes se encuentran en conflicto y la prohibición de contratar nuevos trabajadores.

#### E. *Derecho a la seguridad social*

El derecho a la seguridad social está destinado a proteger a las personas en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, viudez, accidente, maternidad o contra cualquier otra circunstancia que signifique la pérdida de los medios de subsistencia.

Los principios orientadores de una política básica de seguridad social son: a) la universalidad; b) la integridad; y c) la solidaridad.

a) *La universalidad*. El ser humano por el solo hecho de vivir tiene derecho a la seguridad social. Ya que la existencia humana requiere la satisfacción de ciertas necesidades básicas, si éstas no se las puede proveer la persona debido a infortunios que lo han privado de sus medios de subsistencia, la sociedad debe socorrerla. En consecuencia, todos los miembros de la sociedad, o si esto no es posible, el mayor número, debe estar protegido contra los riesgos de la vida que le priven de los medios de subsistencia.

b) El principio de *integridad* se refiere a la amplitud de la cobertura de la seguridad social. Esta debe incluir los medios económicos que permiten satisfacer las necesidades básicas de la familia, la reeducación profesional en caso necesario, en la salud, la prevención, curación y reeducación, etcétera.

c) El principio de *solidaridad* implica que los miembros hábiles y activos de la sociedad ayuden a la creación de un fondo de seguridad social para asistir a los desvalidos.

Otra dimensión de la solidaridad se refiere al monto del aporte. Las per-

sonas de mayores ingresos hacen una mayor contribución que beneficia a quienes tienen o tuvieron renta baja.

#### *F. Derechos de la familia*

La familia, considerada universalmente la célula básica de la sociedad, debido a sus funciones de transmisión de la vida, proveedora del afecto y seguridad emocionales necesarios para el desarrollo y de socialización, debe ser protegida. Esto involucra tres aspectos: a) el matrimonio, b) la madre y c) los niños y adolescentes.

a) Todo hombre y mujer tienen derecho a contraer matrimonio y fundar una familia. Sólo se exige el cumplimiento de los requisitos que establezca la ley del país, la cual no debe fijar discriminaciones. El matrimonio debe celebrarse con el pleno y libre consentimiento de los contrayentes. Se debe asegurar la igualdad de derechos y equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante éste, y en caso de disolución.

b) La mujer debe tener derecho a protección durante el periodo de embarazo y de lactancia. En el caso que la madre trabaje, se le debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social en aquel periodo.

c) Tanto las personas nacidas fuera del matrimonio como los nacidos dentro del mismo se les debe reconocer igualdad de derechos. Los niños y adolescentes deben ser protegidos contra la explotación económica y social. Esta protección incluye el establecimiento, por el Estado, de límites de edad debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo de mano de obra infantil. También se debe proteger a los niños y adolescentes sancionando a quienes los emplea en trabajos que puedan causar daño a su moral y salud o pueda perjudicar su desarrollo normal.

#### *G. Derecho a la salud*

Este es otro de los derechos básicos para la mantención de la vida, y el desarrollo personal comprende la salud física y mental. Debido a la importancia de este derecho, el Estado debe asumir una importante responsabilidad para que se haga efectivo. Éste incluye la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad. En cuanto a tareas específicas, el Estado debe asumir responsabilidad respecto a la reducción de la natalidad y mortalidad infantil, mejoramiento de higiene del trabajo y del ambiente y la prevención y tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas.



### H. *Derecho a la educación*

En los países en desarrollo, el Estado debe desempeñar un papel de mucha importancia para que este derecho se convierta en una realidad para todos. La enseñanza primaria debe ser obligatoria y gratuita. Esto exige al Estado no solamente crear un sistema nacional de educación primaria gratuita, sino también hacer posibles condiciones de pleno empleo y de subsidios suficientes para aquellos adultos que no tengan oportunidades ocupacionales. En estas condiciones los niños en edad escolar no se verán forzados a trabajar o mendigar, quedando así habilitados para asistir a la escuela.

Sobre la base de las condiciones indicadas, la enseñanza secundaria en sus diversas formas debiera ser accesible a todos. La enseñanza superior también debiera ser accesible a todos sobre la base de la capacidad de los postulantes. La educación fundamental se debe poner a disposición de aquellas personas que no percibieron o no terminaron la instrucción primaria.

Los padres tienen derecho a escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por la autoridad pública. Esta norma confirma un principio básico del orden social que determina que los padres son los principales responsables de la educación de sus hijos.

La orientación fundamental del sistema educacional debe ser el pleno desarrollo de la personalidad, el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, y la capacitación de las personas para participar en una sociedad libre.

#### I. *Derecho a participar en la vida cultural*

Toda persona tiene derecho a la libertad para la investigación científica, a la actividad creadora, y a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por la producción científica, literaria o artística de que sea autor.

Asimismo, todas las personas tienen derecho a participar en la vida cultural de la comunidad, incluyendo gozar de las artes y de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones.

El primer aspecto de este derecho supone el reconocimiento de un ámbito de libertad para poder ejercer el derecho. El segundo exige la intervención del Estado para ayudar a crear las condiciones para que todos puedan disfrutar de los bienes culturales creados en la sociedad.

#### J. *Derecho a la igualdad de oportunidades para ejercer los derechos económico-sociales*

Se ha sostenido, en este informe, que los Estados tienen la obligación de

asumir un rol importante para que en la sociedad se creen las condiciones de desarrollo que permitan a la población acceder a los derechos económico-sociales. Sin embargo, eso no es suficiente. Además, todas las personas deben tener la posibilidad de ejercer esos derechos. Esto exige que el Estado garantice el ejercicio de los derechos económico-sociales sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.