

# **“Ventajas e Implicaciones de una Perspectiva de Desarrollo Basada en los Derechos”**

**Sara Gordon  
UNAM, México**

**Documento preparado para:  
“Derechos y Desarrollo en América Latina: Una Reunión de  
Trabajo”  
Santiago, Chile  
Diciembre 9 y 10 del 2004**

## **Tabla de Contenidos**

1. Los derechos en América Latina: su reivindicación, ejercicio y cumplimiento	3
2. Efectos del ajuste estructural y de las privatizaciones en el “recorte” de derechos y en la conversión de derechos en privilegios	10
3. Consideraciones finales y prioridades para favorecer la aplicación universal de los derechos sociales	20
4. Bibliografía	24

## **1. Los derechos en América Latina: su reivindicación, ejercicio y cumplimiento.**

El uso del concepto de ciudadanía y el de derechos sociales ligado a este, como criterio para atender el bienestar social ha cobrado creciente influencia a partir de los procesos de democratización y de las reformas dirigidas a consolidar la regulación por el mercado. Se pretende garantizar derechos económicos, sociales y culturales (ESC) universales, a fin de colocar en el centro de las políticas gubernamentales la satisfacción de necesidades básicas de las personas, y establecer sólidas redes de seguridad que conduzcan al desarrollo y aseguren el bienestar duradero. El criterio de derechos como modalidad de asignación ha sido adoptado por la ONU desde 1976<sup>1</sup>, y desde entonces se han llevado a cabo esfuerzos para asegurar su cumplimiento en diversos países.

Aunque la mayor parte de los países latinoamericanos se ha comprometido a atender el bienestar de su población bajo el criterio de derechos, sus logros han sido sumamente limitados, como lo indica el hecho de que según datos de 2002, ningún país de la región ha logrado cumplir el compromiso internacional establecido en 1990 de reducir sus niveles de pobreza a la mitad para el año 2015. Doce años después de establecido el compromiso, sólo Chile y Panamá han realizado avances en proporciones mayores a lo esperado. Y respecto de la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad en el mismo lapso, solamente Chile logró cumplirla de manera anticipada, y seis países alcanzaron porcentajes de reducción mayores a 48%<sup>2</sup>. En los otros países hay rezagos, especialmente graves en Argentina, Colombia y Venezuela, donde la indigencia superó los niveles de 1990. (CEPAL 2003b: 64)

Las dificultades de aplicación de los derechos remiten a determinadas características de los países latinoamericanos que, ancladas en la tradición corporativista española, obstaculizan su cumplimiento universal. Conviene tener presente que en el vínculo entre bienestar individual y pertenencia a la comunidad radica el meollo de la concepción de ciudadanía y de derechos económicos, sociales y culturales. De ahí que la manera en que se reivindica la figura de ciudadano juegue un papel determinante en la modalidad de ejercicio y cumplimiento de los derechos y que se requiera el predominio de la aplicación universal de la ley. Sin pretender un análisis exhaustivo, reflexionaremos sobre algunos rasgos históricos que contribuyeron a configurar la

---

<sup>1</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESyC) fue adoptado por la ONU en diciembre de 1966, y entró en vigor en enero de 1976 (Craven, 1998: 22). Al igual que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también adoptado en la misma fecha, el de Derechos Económicos emana de la Declaración Universal de Derechos Humanos, firmada en 1948 en el marco de la ONU.

<sup>2</sup> Brasil logró un progreso del 82%, Ecuador (52%), Guatemala (55%), México (66%), Panamá (48%) y Uruguay (55%) (CEPAL 2003b: 64).

modalidad de atención al bienestar en la región, que inciden en la manera en que se conciben y aplican los derechos. Asimismo, analizaremos las repercusiones de las reformas estructurales de los años ochenta y noventa en las modalidades de cumplimiento de los derechos y en las condiciones de protección de la población.

Un primer rasgo que debe destacarse es que la figura de individuo/ciudadano no se ha afianzado en la región. Diversos autores señalan que este fenómeno se remonta a la época de la Colonia española, cuando el Estado estaba organizado como mediador entre “cuerpos con privilegios particulares, entre potestades eclesiásticas y civiles, entre culturas e identidades distintas” (Wiarda 1992; Escalante 1993:) y los habitantes estaban adscritos a corporaciones con representaciones particulares, cuyas autoridades mediaban entre ellos y el Estado. Aunque el aparato jurídico y político de mediación colonial fue destruido con la independencia, las mediaciones persistieron, en virtud de que estructura social no sufrió cambios (Escalante 1993: 110). Los intermediarios, a menudo jefes carismáticos, encabezaban un sistema de lealtades, organizado en cuerpos y comunidades que actuaba al margen del sistema jurídico y carecía de posición jurídica. Con ello, el desfase entre las prácticas políticas y sociales y la legalidad se hizo duradero.

Ligado a este fenómeno, la idea de una ciudadanía universal fundada en los derechos humanos tampoco logró consolidarse plenamente en América Latina (García Villegas 2004: 96).<sup>3</sup> Ambas características influirían en la organización y aplicación de los servicios de bienestar por categorías segmentadas y no de manera universal. Por ese motivo, más que de derechos, tal vez convendría hablar de prestaciones laborales y de seguridad social que se extendieron de manera muy gradual. De hecho, en los primeros años del siglo XX la legislación laboral era restringida, con excepción de medidas aisladas sobre el descanso dominical, los horarios de trabajo, los accidentes y la reglamentación del trabajo de mujeres y niños. Muchas leyes se aplicaban sólo a algunas categorías de trabajadores, generalmente empleados del Estado, habitantes de ciertas zonas geográficas tales como las ciudades capitales. También influyó el hecho de que las demandas obreras se centraban en reivindicaciones laborales, sobre todo condiciones de trabajo en empresas específicas<sup>4</sup>, siguiendo la tradición de las luchas obreras en algunos países europeos (Lewis 1993). Con algunas excepciones, la seguridad

---

<sup>3</sup> Este autor remonta el incumplimiento a la época de la Colonia -española y portuguesa- “cuando el instinto de conservación de las mayorías indígenas inculcó una actitud social de desacato soterrado a las reglas impuestas por un orden social y político que consideraban ajeno e invasor” (García Villegas 2004: 95).

<sup>4</sup> Por ejemplo, en Venezuela el movimiento de los trabajadores petroleros en los 30's y 40's pugnaba por el reconocimiento de los sindicatos y mejores salarios. Demandaban seguridad en el empleo, eliminación de la contratación temporal, vivienda, clínicas, escuelas y tiendas de precios bajos (Ellner 1993: 201, 211). La semana de 40 horas se estableció en 1963 sólo para trabajadores petroleros y del acero (Ibid: 214).

social no recibiría atención sustantiva sino después de la Segunda Guerra Mundial, en estrecha relación con los procesos de crecimiento y modernización económica bajo un modelo de intervención estatal.

El crecimiento económico y la expansión del empleo en el sector formal, obrero y de sectores medios, experimentados entre la posguerra y los años ochenta, brindaron oportunidades de movilidad social a los sectores populares y permitieron incorporar a nuevas categorías sociales al disfrute de las prestaciones y ampliar las prestaciones proporcionadas. Un elemento que influyó en utilizar el empleo formal como eje del disfrute de derechos y, por ende, la principal modalidad de integración social, fue la firme idea de que el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones tendría una amplia capacidad de generar empleo remunerador para la mayoría de la población o, por lo menos, para los jefes de familia. De ese modo, se lograría universalizar los beneficios. La idea se sustentaba en el relativo dinamismo de la economía y de la creación de empleos; en efecto entre 1950 y 1980, en promedio, el 60% de los nuevos empleos en la región, fueron creados por los sectores formales de la economía, de los cuales el gobierno generó 15% y las empresas privadas medianas y grandes 45%, en tanto que el sector informal contribuyó con el 40% de los nuevos empleos (OIT, 1996, citado en Klein, 2000: 18).

De ahí que la creación de la seguridad social, y el otorgamiento de prestaciones de bienestar incluyera a obreros y a sectores medios insertos en el sector formal de la economía. El proceso de establecimiento de los sistemas de seguridad social comprendió la regulación del mercado de trabajo por medio de códigos laborales que garantizaban ciertos niveles de seguridad en el empleo, establecían salarios mínimos, contemplaban el derecho de huelga, y proveían normas de higiene y seguridad. Las legislaciones laborales aprobadas defendían a los trabajadores frente a las empresas y premiaban la antigüedad, pues proveían el aumento de la indemnización por despido según la duración del empleo. La provisión social abarcó servicios de salud, seguros contra accidentes de trabajo, muerte, enfermedad, maternidad, pensiones de jubilación y, en algunos países, beneficios familiares y extendió muchos de los beneficios a los dependientes de los participantes directos (Abel y Lewis, 1993, Cruz-Saco, 1998: 1).

De acuerdo con Mesa Lago (1986), quien relaciona la etapa de creación del sistema de seguridad social en los países latinoamericanos, con el tipo y cantidad de prestaciones proporcionadas se pueden identificar tres grupos de países: en el primero están aquellos que iniciaron de modo temprano los programas de seguridad social, y que incluyeron el más amplio conjunto de derechos de la región: Chile, Uruguay, Argentina,

Brasil, y Cuba. En Uruguay en 1914 y en Chile en 1924, se promulgaron las primeras leyes para proteger a los obreros de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Uruguay)<sup>5</sup> y vejez, invalidez, muerte y enfermedad común (Chile). Desde el inicio del siglo XX, estos dos países expandieron paulatinamente la cobertura de los servicios de salud, educación y seguridad social y, junto con Argentina, desarrollaron los sistemas de seguridad social con el mayor grado de universalidad de la región.<sup>6</sup> (Mesa Lago, 1986: 133). En este último país, los derechos básicos del sistema de seguridad social (previsión social, seguro de salud, etcétera) fueron incluidos en la Constitución de 1949 como derechos laborales (Gras 1996).

Los países de este grupo instituyeron el seguro de desempleo y lograron una cobertura de entre el 62 y el 96 % (Cruz-Saco, 1998: 7). Conviene recordar que la mayor parte de los países de ese grupo (sobre todo Chile, Uruguay y Argentina) tenía altos niveles de industrialización y urbanización relativos, y que en ellos emergieron organizaciones sindicales fuertes, que presionaron por la expansión de algunos de los servicios sociales básicos, logrando la extensión de los sistemas de salud y educación.

Un segundo grupo comprende a países en que el sistema de seguridad social fue establecido durante los años cuarenta y alcanzó un nivel intermedio de cobertura, a saber: Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Ecuador, Panamá, Bolivia, Perú y Venezuela,. Los países con mayor desarrollo relativo de este grupo contaban con instituciones de seguridad social que protegían a los grupos de presión más poderosos: fuerzas armadas, empleados públicos, maestros, trabajadores de energía y ferrocarriles, antes de la creación del instituto gestor general (Mesa Lago, 1986: 134). En este grupo se alcanzaron tasas de cobertura que oscilaron entre el 18 y el 50% (Cruz Saco, 1998: 7). En este grupo de países, destaca Costa Rica, donde a raíz de la guerra civil de 1948, el Estado expandió la cobertura de los sistemas de educación y salud y estableció un conjunto de instituciones destinadas a la provisión de otros servicios sociales para los

---

<sup>5</sup> En Uruguay, donde la asignación tuvo un carácter más universal, se implantaron: jornada de ocho horas (1915), descanso semanal (1920); obligación de los patrones de hacerse cargo de accidentes de trabajo (1914), compensación por accidentes de trabajo (1920), salarios mínimos para trabajadores rurales establecido en 1923, pero no hecho cumplir. Además, se reorganizaron las pensiones para empleados públicos (1904), se establecieron pensiones para empleados de utilidad pública y para indigentes (1919), para empleados bancarios (1925) y para empleados en la industria y el comercio (1928) (Finch 1993: 223).

<sup>6</sup> En Argentina, después de la creación de la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones Civiles en septiembre de 1904, el primer grupo importante de trabajadores de la empresa privada que se cubrió fueron los ferrocarrileros. Años después, los empleados reconocidos como de utilidad pública. En 1923 se aseguró a bancarios, trabajadores en finanzas, seguros y ahorros (Lewis 1993: 177). Hacia fines de la década de 1910 se apreciaban beneficios adicionales a las pensiones, como el otorgamiento de créditos, incluso hipotecarios para empleados públicos y los ferrocarrileros (Lewis 1993: 178).

sectores de menores ingresos y una activa política social (Trejos, 1995). La cobertura ha abarcado al sector informal, que es relativamente reducido; entre 1950 y 1980 se mantuvo en alrededor del 12% de la PEA (PREALC, 1982). De acuerdo con Mesa-Lago (1990), la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS) ha brindado al sector informal uno de los sistemas más amplios de pensiones y servicios de salud de la región. En 1986, diferentes programas de salud de la CCSS atendían a la totalidad del sector informal, a diferencia de las pensiones, que cubrían fundamentalmente a trabajadores del sector formal. Para compensar esta carencia, el Estado ha implementado un programa de pensiones suplementarias para los sectores más pobres en el que los trabajadores informales son elegibles (Mesa-Lago 1990: 89).

Los sistemas de seguridad social de los países del tercer grupo, que se desarrollaron en los años cincuenta y sesenta, sólo lograron tasas de cobertura sumamente reducidas, de entre el 2 y el 19% (Ibid.). En este grupo se encuentran República Dominicana, Haití, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Estos últimos iniciaron la seguridad social bajo el impulso económico del Mercado Común Centroamericano, pero dado que la capacidad de generar empleos formales fue limitada, los beneficios de la seguridad no se extendieron. Todavía a mediados de los años noventa, el Instituto de Seguridad Social de Guatemala cubría solo al 17% de la población, el Ministerio de Salud aproximadamente a un tercio y el resto era cubierto por el sector privado<sup>7</sup> (Cruz-Saco, 1998: 10-11). Datos semejantes registraba el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS), creado a mediados de los años cincuenta y responsable de la provisión de pensiones y servicios de salud. En 1992, la cobertura del sistema sólo abarcaba a 17.6% de la PEA (Mena, 1995). En 1991 sólo 6.5% de los empleados en el sector agrícola y 11.7% de los trabajadores del sector de servicios personales y sociales –sector que presenta altos niveles de informalidad- fue cubierto por el ISSS con programas de salud (Mesa-Lago, 1994). En Nicaragua, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), fundado en 1957, sirvió principalmente a los sectores de clase media y sus servicios se concentraron en las zonas urbanas, fundamentalmente Managua. En 1979 el 67% de la población asalariada de esta ciudad estaba cubierta, y solo 16% de la PEA del resto del país tenía acceso al INSS (Ibid.).

Un rasgo común a las instituciones de seguridad social, incidió en que no se cubriera a toda la población de la región: el ya señalado hecho de que su eje de sustentación fue el

---

<sup>7</sup> Los logros de este país en salud son muy reducidos: tiene la tercera más baja esperanza de vida al nacer de América Latina (64.5 años en 1999) y la diarrea y las infecciones respiratorias constituyen las principales causas de mortalidad infantil (Cruz-Saco, 1998: 10-11).

empleo formal, y no las aportaciones sostenidas en impuestos generales. Esas instituciones se basaban en aportaciones tripartitas (Estado, trabajadores, empleadores), de ahí que según un estudio de CEPAL citado por Mesa Lago, para 1980, el 61% de la población total de América Latina tenía cobertura en salud y un porcentaje igual (61%) de la población económicamente activa (PEA), en pensiones. Sin embargo, si se excluye a Brasil de los cálculos, la cobertura regional cae a 43% y, en la mayoría de los países, no llegaba al 25% (Mesa Lago, 1986: 135). En la mayor parte de los países, sólo los servicios de educación básica y atención primaria a la salud estuvieron animados por propósitos de provisión universal, en estrecha relación con objetivos ligados al desarrollo.

La organización de la seguridad social fundamentalmente a partir de la inserción en el mercado formal determinó que en la mayoría de los países se excluyera a los sectores marginados del mercado formal, tanto urbanos como rurales; entre otros, trabajadores agrícolas, trabajadores por cuenta propia, empleados de empresas muy pequeñas, servidores domésticos y desempleados, así como los dependientes de todos éstos, de ahí que los grupos con más necesidades hayan carecido de seguridad social en casi toda la región (Mesa-Lago, 1986: 135-36, Roberts, 1996). Sólo de manera tardía algunos sectores del campesinado fueron incorporados a la seguridad social en algunos países, como México y Brasil<sup>8</sup>. Dado que en muy pocos países de la región –entre ellos Chile– se logró reducir la proporción de trabajadores en el sector informal, la población sin beneficios de la seguridad social fue elevada. Cifras de PREALC (1982) calculan que en 1980 los trabajadores informales rurales y urbanos representaban cerca del 70% de la PEA en la mayoría de estos países. Datos sobre México indican que alrededor de 99% de los trabajadores de pequeñas empresas informales no estaban cubiertos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Mesa-Lago, 1990). En Brasil, el sistema de bienestar social implementado a comienzos de 1930 ha excluido a una importante proporción de la población, básicamente pobres rurales y urbanos, quienes representan casi el 50% de la PEA.<sup>9</sup> Ambos países experimentaron procesos de industrialización y urbanización rápidos, que acentuaron las profundas disparidades regionales que también se expresaron en diferencias de cantidad y calidad en la provisión de beneficios sociales.

Estos datos sustentan la afirmación de Mesa-Lago, Cruz-Saco y Zamalloa (1993) de que la variable que mejor explica el nivel de cobertura de seguridad social es el porcentaje de trabajo asalariado, seguida, en orden decreciente, por el PIB per cápita, el porcentaje

---

<sup>8</sup> En Brasil, en 1963, se inició un esquema de seguro social rural (FUNRURAL), ampliado en los años 70. Ofrecía un paquete reducido de beneficios, sobre todo una pensión de retiro de la mitad del salario mínimo nacional.

<sup>9</sup> En 1972 se expandió la cobertura entre los trabajadores urbanos auto empleados y se adoptó una medida para los ancianos y los discapacitados que no estaban incluidos en el programa principal (Malloy y Parodi 1993: 345).



de la población urbana y el porcentaje de PNB no agrícola. De ahí que la vigencia de derechos no constituya una variable que permita explicar el nivel de cobertura, a pesar de que están plasmados en la legislación de todos los países de la región. En efecto, la mayor parte de las Constituciones latinoamericanas incorpora en sus textos los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la ONU en 1976. En algunos países, los derechos tienen una larga tradición en tanto objetivo orientador de la sociedad, y en otros se han registrado de manera reciente, en estrecha relación con los procesos de democratización.

Los efectos de la organización de las instituciones de seguridad social en torno al empleo formal, serían reforzados y convertidos en obstáculos a la universalización efectiva de las prestaciones, en virtud de la modalidad corporativa que ha caracterizado la atención al bienestar en la mayoría de los países. Por una parte, el poder político de las organizaciones sindicales, y la importancia de los sectores (económica o política), sustentados en muchos casos en el carácter monopólico de las empresas, han sido criterios esenciales para extender las prestaciones sociales, lo cual generó una lógica de distribución basada en el poder y la capacidad de presión de las organizaciones, en virtud de la cual el sistema otorgaba coberturas más tempranas y más completas, prestaciones más generosas y financiamientos más ventajosos a los grupos con mayor poder y posibilidad de movilización. (Mesa Lago, 1986: 133).

Por otra parte, en varios países el Estado desarrolló formas de corporativismo vertical, con base en estructuras sindicales y sectoriales jerárquicas que cooptaban a los afiliados por medio de beneficios de la seguridad social. Este modelo de provisión de bienestar estableció un tipo de relación Estado-sociedad en la que ciertos mecanismos de integración social se caracterizaron por la estratificación y el verticalismo unívoco de los beneficios sociales. La “ciudadanía regulada” en Brasil, la figura de trabajador industrial del peronismo en Argentina y la organización sectorial del partido oficial en México, por no mencionar sino los casos más conocidos, ilustran esta modalidad.

Estas características influyeron en el hecho de que la ciudadanía, en el sentido de acceso a diversas y variadas formas de bienestar, sólo se adquiriera de manera plena mediante la pertenencia a ciertas organizaciones o asociaciones reconocidas por el Estado, y que se aceptara socialmente dar prioridad a la demanda organizada por encima de las reivindicaciones individuales. También influyeron en que las situaciones de excepción se convirtieran en derechos virtuales, reivindicados como derechos humanos, haciendo

caso omiso de la norma jurídica, y propiciando prácticas sociales que ponían al derecho en segundo plano. En la medida en que estas prácticas coadyuvaban a la debilidad del estado de derecho, favorecieron la separación de los derechos sociales de su fuente original, los derechos civiles y políticos. Con ello, se coartó el avance de la afirmación de los derechos sociales basados en derechos humanos en el imaginario colectivo y, en el plano institucional, no sólo no se especificaron formas universales de acceso individual, sino que ni siquiera se planteó el tema.

## **2. Efectos del ajuste estructural y de las privatizaciones en el “recorte” de derechos y en la conversión de derechos en privilegios**

Las reformas estructurales que han acompañado la inserción de América Latina en el mercado internacional globalizado a partir de los años ochenta, así como la vulnerabilidad de los países del área a las recurrentes crisis financieras internacionales, han traído consigo cambios en el acceso a los derechos sociales de los asalariados y de la población con mayores niveles de pobreza. Los ámbitos del empleo y de los procesos de privatización de las empresas estatales han sido claves en el cambio de las condiciones del acceso a esos derechos en la actualidad, y sus efectos han contribuido a extender y profundizar relaciones que contrarrestan modalidades de acceso universal, en una etapa en que es indispensable consolidar la universalidad de los derechos económicos y sociales.

Aunque las repercusiones de las reformas estructurales, entre ellas la reducción del intervencionismo económico del Estado en la situación del empleo no se han establecido con precisión, y su alcance y profundidad son objeto de debate (BID 2003; Kaztman 2002), se delinean tendencias claras respecto de los derechos ligados al ámbito laboral. Los procesos de privatización de las empresas estatales constituyen un factor que ha contribuido al deterioro de derechos ligados al empleo. Con objetivos de eficiencia y aumento de productividad en las empresas privatizadas, se aplicaron programas de retiro voluntario, jubilaciones prematuras, despidos y cesantías que redujeron el empleo público. Entre 1990 y 1999 el porcentaje de asalariados en el sector público pasó de 16% de la fuerza de trabajo urbana, a 12.9 (CEPAL 2003 a:135). En Argentina, donde las empresas estatales absorbían entre el 36 y el 45% del total del estatal, la privatización de esas empresas repercutió en la reducción del empleo. Según datos de Duarte (2001: 43), en 1985 las empresas estatales de telefonía, correos, transportación aérea, energía eléctrica y aguas, tenían 243.354 empleados, y trece años después, en 1998, esas empresas ya privatizadas ocupaban 75.770 empleados en total. Otros cálculos indican que entre 1987 y 1997 se perdieron cerca de 150 000 empleos en

las empresas privatizadas. Aunque en los siguientes cuatro años se crearon nuevos trabajos en los mismos sectores, lo que permitió recuperar un 80 a 90 por ciento de la reducción de personal (BID 2003), la privatización trajo consigo la pérdida de la estabilidad laboral, que hasta entonces había sido considerada como un derecho de carácter constitucional para los empleados públicos.

Por otra parte, diversos cambios tecnológicos y organizacionales, así como la búsqueda de mayor flexibilidad, en un marco de creciente competencia en el mercado internacional, han influido en el deterioro de las condiciones laborales que han conducido a extender la precariedad en el empleo. Esta se caracteriza por la carencia de contrato de trabajo, el incremento de empleos temporales o de tiempo parcial, la falta de seguridad social, la ampliación de causales de término de contrato, la reducción de las indemnizaciones por despido, y las limitaciones impuestas al derecho de huelga, la negociación colectiva y la afiliación sindical (CEPAL 2003 a: 137). Asimismo, se ha incrementado el empleo informal y el de carácter temporal. Según datos de la CEPAL, en la década de los años noventa, 66% de los nuevos empleos urbanos se crearon en el sector informal. El número de trabajadores no calificados por cuenta propia se incrementó en el comercio y los servicios (24,2%), al igual que el de los trabajadores —empleadores y asalariados— de microempresas (18,2%), el del personal doméstico (9,4%), el de los trabajadores por cuenta propia no calificados en la industria y la construcción (8,1%) y y de trabajadores en ocupaciones primarias (6%). Como consecuencia, el empleo informal aumentó de 41% en 1990 a 46,3% en 1999 en la mayoría de los países de la región, excepto en Argentina y Chile (CEPAL 2003 a: 135).

El aumento de la proporción de trabajadores asalariados en ocupaciones de carácter temporal se dio sobre todo en el sector de servicios y en las ocupaciones menos calificadas. En las áreas urbanas de Chile, Colombia y Costa Rica creció el número de empleos no permanentes, sobre todo en las microempresas (CEPAL 2003 a: 137) y, hacia mediados de los años noventa, la carencia de contratos de carácter indefinido afectaba a más de 40% de los asalariados en Brasil, Paraguay y Perú, y a más de un tercio en Argentina y Colombia. (CEPAL 2003 a: 137).

La heterogeneidad de condiciones y salarial es una característica de la situación laboral actual. Así, en algunos lugares la agricultura no tradicional emplea a trabajadores capacitados en labores permanentes, con buenos niveles educativos relativos y buenos salarios y, en otros, se contrata de manera temporal a trabajadores con poca

capacitación y bajos salarios (BID 2003). En el curso de los años noventa, los ingresos laborales de los asalariados no permanentes fueron mucho más bajos que los de los asalariados permanentes. Algo similar ocurre entre los asalariados con y sin contrato de trabajo. Las mayores diferencias se verificaron en México, donde los trabajadores sin contrato recibían el equivalente a 41% de los ingresos de los trabajadores con contrato (CEPAL 2003 a:137).

Otra expresión de precariedad en el empleo es la carencia de previsión o seguro de salud. Los más afectados son quienes trabajan en las microempresas, aunque hay importantes diferencias nacionales. En Bolivia y Paraguay, más de 60% de los asalariados carece de acceso a la seguridad social, mientras que en Argentina, Brasil, El Salvador, México y Venezuela, esa situación afectaba a poco más de un tercio. Los países donde la cobertura de seguridad es mayor son Chile, Costa Rica —países donde la seguridad social cubre a entre 75 y 80% de la fuerza de trabajo— y, en especial, Uruguay, donde sólo carece de cobertura una proporción ínfima de la población. (CEPAL 2003 a: 140). Además, han aumentado las tasas de desocupación: en 2002 el desempleo regional representó 8,9% y afectó más a los países de América del Sur (CEPAL 2003b: 48).

En los países en que se adoptaron reformas laborales [Argentina (1994), Colombia (1991), Guatemala (1990), Panamá (1995), Perú (1991) y Venezuela (1998)], se redujeron costos de despido y se facilitaron las contrataciones temporales (Duarte 2001: 36; BID 2003). De estos países, solo Argentina y Venezuela cuentan con seguro de desempleo, pero de baja cobertura: en el primero, el seguro fue creado en 1991 y no ha superado el 15% de los desempleados. En el segundo, su cobertura no ha alcanzado el 6% de los cesantes (Velásquez Pinto 2003: )

En síntesis, las nuevas condiciones del contrato de trabajo ya no incluyen la estabilidad laboral, hay una creciente dificultad para acceder a empleos de calidad de quienes entran al mercado de trabajo; ha disminuido el acceso a seguridad social y han aumentado los riesgos sociales, sea por el desempleo o porque se han extendido formas de contratación que limitan el tiempo de empleo y que excluyen a personas de beneficios sociales (Kaztman, 2002: 43). De acuerdo con un estudio de CEPAL, sólo 10% de la población ocupada obtiene ingresos que le permiten un nivel de vida sumamente elevado; poco menos de 15% tiene ingresos intermedios pero mucho más bajos que los de la elite y, por último, tres cuartas partes de la fuerza de trabajo obtiene ingresos similares entre sí, mucho menores que los percibidos por los otros dos niveles (CEPAL

2003 a: 149). Esto se expresa en los elevados niveles de concentración del ingreso en la mayor parte de los países. Según datos de 2002, estos niveles son más altos en Brasil y Bolivia, donde el índice de Gini supera el 0,60, con valores de 0,64 y 0,61, respectivamente. Ligeramente más abajo se encuentran Argentina (0,59), Honduras (0,59), Nicaragua (0,58) y Paraguay (0,57). Sólo en dos países, Uruguay (0,46) y Costa Rica (0,49) se registran coeficientes por debajo de 0,50 (CEPAL 2003b: 78).

Los efectos de la privatización de los servicios de infraestructura han contribuido a agravar las carencias de los sectores más desfavorecidos. Alrededor del año 2000, la inversión privada tenía algún grado de participación en los sectores de energía eléctrica, telecomunicaciones y transporte de un 90% de los países de la región y en la mitad de ellos en el sector de agua potable (Estache, Foster y Wodon 2002: 106).

Con el proceso de privatización, diversos servicios públicos pasaron a depender de las fuerzas del mercado, lo cual contribuyó a subordinar el acceso a estos servicios a la distribución del ingreso y puso en desventaja a los sectores pobres, en una coyuntura en que el desempleo y/o los trabajos de precaria calidad aumentaban. Es necesario tener presente que en economías con fuertes desigualdades de ingreso, el mercado tiende a orientar su oferta a los sectores de mayores ingresos, tanto en cantidad como en calidad (Ocampo 1998: 12). Además, la actividad de la empresa privada tiende al desequilibrio geográfico, ya que responde mejor en ciudades grandes, pero es insuficiente en pequeñas poblaciones o en el sector rural, donde la provisión de ciertos servicios no es rentable (Ocampo 1998: 13).

En dos ámbitos la privatización de los servicios de infraestructura repercute en la población de menores ingresos: el que se refiere al acceso a los servicios y el que concierne a la capacidad de los pobres de financiarlos. Respecto del acceso, se ha constatado un aumento del valor inicial de la conexión a servicios que posiblemente antes de la reforma se proporcionaba a un costo mínimo. Dado que el valor que cobran las empresas privadas por la conexión asciende a varios cientos de dólares, está fuera del alcance de los hogares pobres, de ahí que a raíz de la reformas numerosas familias pobres, no hayan podido conectarse a los servicios. Hay también un problema de falta de acceso para quienes habitan en zonas alejadas, ya que como las empresas privadas actúan bajo criterios de lucro, no consideran rentable ampliar los servicios a usuarios de bajos ingresos con bajo consumo.

En el caso de las personas de bajos ingresos que cuentan con acceso a los servicios, ciertos efectos de la reforma pueden plantearles problemas de capacidad de pago. En virtud de objetivos de sustentabilidad financiera de los servicios de infraestructura, a menudo las empresas aumentan las tarifas en proporciones que pueden llegar al 100%. Sólo cuando la reglamentación se basa en la competencia efectiva o en el otorgamiento de incentivos, las tarifas pueden disminuir (Estache, Foster y Wodon 2002: 108). Por otra parte, los propósitos de mejorar la calidad del servicio exigen grandes inversiones en el mejoramiento de la infraestructura, que se financia elevando las tarifas que los usuarios deben pagar, lo cual repercute en la población de menores ingresos. Frecuentemente, las tarifas incluyen cobros considerables por concepto de gastos permanentes, o un cobro mínimo mensual por el consumo, lo cual afecta particularmente a los clientes de bajos ingresos cuyo consumo del servicio es reducido (Estache, Foster y Wodon 2002: 113).

Las dificultades anteriores se acentúan cuando los esquemas de participación privada no incluyen claros principios de solidaridad. En algunos países el gobierno ha establecido rebajas según la zona en que se habita. Por ejemplo, Colombia ha instaurado un sistema en virtud del cual el valor de los servicios de utilidad pública debe basarse en principios de solidaridad social (Contreras y Gómez-Lobo 2000, citado en Estache Foster y Wodon 2002). Y en la reforma del sistema de salud en Colombia se establecieron beneficios totalmente independientes del monto de cotización, pero la respuesta privada dirigida a los estratos más pobres no ha sido satisfactoria (Ocampo 1998: 12).

La inestabilidad en el empleo, la insuficiencia de los salarios, así como el retiro de certezas que se daban por hecho, han coadyuvado a extender la falta de seguridad y la incertidumbre entre la población, sobre todo la más vulnerable. Este proceso ha sido profundizado a causa de que la modificación del papel interventor del Estado en la economía trajo consigo no sólo la mencionada privatización de servicios y su encarecimiento, sino la eliminación de subsidios universales. Paralelamente, el fin de los regímenes autoritarios y los procesos organizativos ligados a la competencia partidaria, han conllevado la apertura de oportunidades políticas ligadas a la democratización y la búsqueda febril de votos y/o clientelas por parte de partidos y organizaciones; de igual manera, el debilitamiento del sector formal de la economía ha favorecido la acción de intermediarios en las relaciones de clientela. Cabe recordar que las estructuras de toma de decisión han favorecido que muchos de los sectores de bajos ingresos actúen como clientes de algún patrón de nivel intermedio. Los ejemplos en la mayoría de los países

se multiplican: en Uruguay, renombrados personajes de la política han reconocido que el clientelismo y el acomodo forman parte “de la más vieja tradición del Estado uruguayo” (Alfano 2004)<sup>10</sup>; en Venezuela, se ha denunciado el carácter clientelar del programa social Misiones del gobierno de Chávez (Márquez 2004).

Desde el punto de vista analítico podemos distinguir tres modalidades por medio de las que se propicia la conversión de derechos en privilegios y, por esa vía, se dificulta su universalización: una primera modalidad descansa en relaciones de clientelas individuales, dirigidas a resolver problemas cotidianos y que en general se dan entre un partido político con acceso a recursos y los habitantes de zonas marginadas. La segunda consiste en el acceso a satisfactores por medio de organizaciones, favorecida, como señalamos antes, por la preferencia estatal de privilegiar a la demanda organizada por encima de otras formas de demanda. La tercera está ligada a formas corporativas de carácter sindical. Reiteramos que la distinción es fundamentalmente analítica, pues en el plano empírico no siempre es posible distinguir una de otra. Las tres modalidades se encuentran ancladas en la práctica de intermediación e intercambio político en los países latinoamericanos, que ha sido identificada desde por lo menos las primeras décadas del siglo XX. En efecto, los apelativos de los mediadores políticos entre un patrón y algunos de sus seguidores, son diversos: “capitulero” en el Perú de la década del 30 y el 40; “cabo eleitoral” en el Brasil de los 30 en adelante -aunque la lealtad de estos últimos respecto de un partido político específico fuera poco sólida-; “gestor”, “padrino político” o “cacique” en México, a lo largo de su historia moderna; “caudillo barrial” en los partidos radical y conservador en la Argentina de los años 20 y 30; “referente” o “puntero” peronista en la Argentina de los noventa (Auyero 2000: 186). Asimismo, ciertos acuerdos entre partidos favorecieron la acción de los mediadores. En Venezuela, a raíz del Pacto de Punto Fijo, firmado en 1958 por tres partidos políticos (AD, COPEI y URD), se desarrolló un sistema que favoreció el acceso a servicios públicos (atención a la salud, expansión de la educación gratuita, planes de vivienda popular) a través de tráfico de influencias y de grupos de intermediarios cuya viabilidad descansó en la abundancia de la renta petrolera (Alvarado Chacín 2003: 432).

La vitalidad que estas prácticas han mostrado durante la etapa de democratización y de instrumentación de reformas estructurales, muestra que no son resabios prontos a desaparecer, sino que forman parte de relaciones que se están consolidando. La

---

<sup>10</sup> Declaración del senador Atchuarry en agosto de 2004. Kaztman (2002:41-42) ha señalado que una parte importante del excedente de la exportación de productos primarios de Uruguay, se distribuyó a través de un sistema político clientelar, que pudo extenderse en virtud del alto grado de urbanización y del reducido número de habitantes. Así, las redes del clientelismo político llegaron a la mayoría de las familias.

capacidad de estas modalidades de obstaculizar la universalización de derechos obedece a distintos mecanismos. En todos los casos contribuyen a agravar los procesos de fragmentación y segmentación social.

Algunas características favorecen los mecanismos por medio de los cuales se reproduce el clientelismo. Sin duda, el alto nivel de exclusión y las grandes diferencias que existen en el acceso al bienestar y a los servicios del Estado, en un marco en que predominan los valores de la lealtad y la fidelidad personales, base para la contraprestación de servicios, favorece la actividad de los intermediarios (Caballero: 4). Asimismo, el flujo restringido de información es un factor que propicia la mediación. Tanto en lo que se refiere a bienes, como a acceso a asesoría especializada. Los mediadores disponen de información relacionada con el acceso a determinados recursos que proporciona el gobierno en virtud de que pertenecen al mismo partido. Por ejemplo, en algunas municipalidades de Argentina, los mediadores tienen las conexiones que les permiten tener información sobre la distribución de recursos en un determinado barrio; conocen el día, la hora y los números clave sin los cuales los vecinos no pueden retirar las bolsas (Auyero 2000: 188).

Por otra parte, la falta de transparencia sobre las formas de operación de los programas compensatorios favorecen el funcionamiento clientelar. Sobre todo cuando los criterios de distribución de los recursos, de selección de beneficiarios y de evaluación del proceso no se establecen de modo preciso, se propicia la operación de una lógica de mercado político para asignar recursos. Al respecto, hay denuncias sobre la intervención de objetivos clientelares en la integración de las listas de receptores del programa argentino contra el desempleo, "Trabajar". De acuerdo con las declaraciones de un legislador, la clave del clientelismo en este programa "es el empadronamiento".<sup>11</sup>

En el caso de las clientelas individuales, se da la transferencia de control de las acciones de los beneficiarios de la mediación en favor de dirigentes, a cambio de satisfactores (derechos), que consisten en favores, bienes y servicios. Implican la idea de que los problemas urgentes pueden ser resueltos mediante la intervención política personalizada. Frecuentemente, los intermediarios son vistos como personalmente responsables por la distribución de bienes, de ahí que jueguen el papel de benefactores providenciales que proporcionan seguridad, sin los cuales nada se puede obtener y ningún problema puede resolverse (Auyero 2001: 229-230). En la mirada de los clientes,

---

<sup>11</sup> Declaración del legislador Jorge Tobares. Una opinión semejante expresó Demetrio Taranda, sociólogo y docente de la Universidad Nacional del Comahue (UNC). "El clientelismo se coloca en la agenda neuquina", *en Río Negro on line* Rionegro.com.ar, 01 diciembre 2003.



son ellos y no las instituciones federales, provinciales (estatales) o municipales, quienes consiguen un trabajo, la leche de los niños, una medicina, una beca para un hijo que estudia, o ser inscrito en la lista de algún programa social. En virtud de la relación personal, la obligación del cliente está implícita, se oculta tras el agradecimiento personal, no es explícita. Por ello, el beneficiario no puede apelar a un derecho, o a una tercera parte para hacer valer el reclamo. El obstáculo que esta modalidad representa para el ejercicio de los derechos tiene dos puntos de observación: desde quien recibe los beneficios, el hecho ya mencionado de que el acceso a satisfactores por medio del intercambio personalizado impide considerar al tercero al que se puede reclamar, además de que se desalienta su capacidad de agencia<sup>12</sup> y desde el punto de vista de la política de derechos, erosiona tanto el funcionamiento de normas aplicables universalmente, como su instrumentación.

En el caso de México, la mediación, a menudo concebida como gestoría, es una actividad que forma parte del *ethos* de los militantes del otrora partido oficial, el PRI. De un carácter semi institucionalizado, la gestión abarca desde asesoría legal gratuita que se proporciona en despachos de ese partido, hasta atención a la salud. La solidez de la legitimidad de la mediación (gestoría) se expresa en el hecho de que la representación priísta en la Cámara de Diputados difunde las acciones de gestión que lleva a cabo.<sup>13</sup>

Los periodos electorales impulsan la extensión de estas prácticas más allá de la estructura de relaciones cotidianas que permiten resolver problemas. Se expresan entonces en relaciones de claro intercambio, en las que el votante recibe un beneficio material a cambio de su voto a favor de un determinado partido. Resultados de una encuesta tipo panel efectuada en México durante el proceso electoral del año 2000, mostraron que 14.7 por ciento de los encuestados informaron haber recibido un regalo o algún tipo de ayuda de un partido político durante la campaña. (Cornelius 2002:18)<sup>14</sup>. La encuesta FLACSO-IFE (2000), por su parte, mostró que a aproximadamente 4.2 millones de personas (7% de los votantes) se les ofreció algún bien o servicio a cambio

---

<sup>12</sup> Usamos el término agencia en el sentido de A. Sen, quien lo usa para referirse a la persona que actúa y provoca cambios, y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos (Sen 2000: 35).

<sup>13</sup> En una hoja informativa del Diputado Federal por el séptimo Distrito Electoral de Coahuila (Saltillo), Fernando Donato de las Fuentes, se dan a conocer las acciones de “Gestión y Atención Ciudadana” efectuadas por éste; entre otras, seguimiento a la entrega de los recursos necesarios para atender a las víctimas de una inundación en el municipio de Piedras Negras, Coahuila, en abril de 2004, y entrega de apoyos a personas de escasos recursos (Gaceta “Resultados Legislativos”, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, noviembre de 2004)

<sup>14</sup> Esos resultados corresponden a la cuarta secuencia (después de las elecciones) del Estudio de Panel México 2000, citado por Cornelius (2002). En la cuarta secuencia, el PRI ocupó el primer lugar en el reparto de regalos (60%), el segundo lugar el PAN, con 21%; el PRD, 14% y otros partidos 5%.

de su voto (Aparicio 2002: 89).<sup>15</sup> Según esta misma encuesta, las variables socioeconómicas ejercen una gran influencia sobre la probabilidad de que los ciudadanos estén expuestos a prácticas de tipo clientelar. Mientras esta probabilidad es de 9.6 por ciento para quienes tienen estudios de bachillerato o superiores y de 10.3 para quienes cursaron la primaria o la secundaria, aumenta a 19.2 por ciento entre las personas sin escolaridad. Respecto del ingreso, las personas cuyo ingreso familiar era menor a mil pesos mensuales (alrededor de 100 dólares americanos) tuvieron una probabilidad de 26.6 por ciento, en tanto que para las personas cuyo ingreso familiar era de mil a dos mil pesos, de dos mil a cuatro mil pesos o superior a cuatro mil pesos, la probabilidad era de 14.5, 8.3 y 5.7 por ciento, respectivamente (Aparicio 2002: 95)

En la segunda modalidad, el acceso a recursos se da por medio de la organización clientelar, que a menudo funciona como base de apoyo a partidos políticos, cualquiera que sea la ideología de estos. Si bien al igual que la primera descansa en formas de mediación que fortalecen a los “brokers”, los intermediarios, se trata de relaciones más estructuradas y, en ocasiones, menos informales. En las grandes ciudades de la región se multiplican organizaciones que funcionan de este modo y constituyen un reservorio a movilizar en manifestaciones y eventos de los partidos, y a menudo devienen en sustento importante de (l) (los) aparato(s) partidista(s); señalamos las más frecuentes: de acceso a vivienda, comerciantes informales, taxistas, conductores de microbuses. A la vez que permiten el acceso de grupos específicos a satisfactores, estas organizaciones abren oportunidades de ascenso social a sus miembros, al tiempo que aseguran resultados electorales favorables al partido del mediador. En el plano empírico, esta modalidad no siempre puede diferenciarse claramente de la de clientelas individuales, pues es posible que éstas se estructuren en organizaciones. Sin embargo, en la medida en que la relación de clientela enmarcada en una organización se da en torno a un objetivo específico y no difuso, tiene mayor posibilidad de mantenerse; también porque se basa en intereses de más largo plazo. En cierto sentido, se encuentra a medio camino entre la clientela individual y el corporativismo de larga data. Su nuevo rasgo consiste en su potencial de configurar un nuevo patrón organizativo en el mapa de segmentación y fragmentación social, que proporciona a sus miembros servicios, formas de bienestar y, eventualmente, protección jurídica o contra la aplicación de la ley. Esta modalidad refuerza cohesiones internas, pero va en menoscabo de la solidaridad social

---

<sup>15</sup> De acuerdo con el coordinador del PRI de la campaña electoral de 2001 al gobierno del estado de Yucatán, Raúl Montalvo, se repartía tela para confeccionar ropa, artículos escolares, camisetas, etc. En las poblaciones más pequeñas y con grandes carencias, se amarraba una vaca en el centro de la población, a fin de que los habitantes supieran que si ganaba el candidato del partido, repartiría carne. El PRI no era el único en efectuar estas prácticas. Comunicación personal, 20 de noviembre 2004.

y del ejercicio ciudadano autónomo; por ello, opera a contracorriente de la universalización de los derechos.

Por último, el corporativismo gremial es la modalidad con mayor grado de estabilidad e institucionalización, como lo indica el que en muchos países de la región haya formado parte de la estructura de poder de los regímenes políticos y que sus organizaciones hayan sido los principales beneficiarios del sistema de atención al bienestar previo a las reformas del ajuste estructural. Generalmente, las organizaciones que cuentan con mayor número de afiliados o se ubican en sectores estratégicos de actividad en empresas de carácter monopólico (petróleo, electricidad), han garantizado a sus miembros beneficios sociales sustanciales que, en el actual contexto de precariedad e incertidumbre laboral, se convierten en privilegios que van más allá de derechos: en varias empresas públicas en México y Venezuela, los agremiados obtienen la posibilidad de que sus familiares sean contratados en la misma empresa, a cambio de apoyo activo a las políticas de la dirigencia. Lo mismo ocurre con los empleados de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba en Argentina, cuyo sindicato dispone del 50 por ciento de las vacantes de la empresa<sup>16</sup>, y que además están exentos del pago del consumo de luz. En Colombia, se han identificado organizaciones y asociaciones que por su importancia estratégica se constituyen en virtuales grupos de presión que ejercen gran influencia en la distribución del presupuesto nacional. (magisterial, del sector de hidrocarburos, del ejército, de la policía y de empleados judiciales) (Caballero s/f: 10).

Tanto la intermediación corporativa como la meramente clientelar impiden que se universalice la satisfacción de las demandas porque ésta sólo favorece a determinados grupos que captan recursos que bajo otra modalidad de asignación se distribuiría de modo diferente. De ahí que su efecto no sea generalizable a quienes están en la misma circunstancia pero fuera del grupo.

Tres factores estrechamente relacionados, uno de carácter institucional y dos que podríamos llamar de cultura y prácticas cívicas de la población, contribuyen a obstaculizar el ejercicio de derechos civiles y políticos universales y a favorecer mecanismos y modalidades de clientela que erigen a los derechos como privilegios. En el ámbito institucional, estar sometido a la ley no siempre significa ser portador de derechos exigibles, ya que la aplicación de la justicia en la región tiende a favorecer a los grupos de mayores ingresos y a afectar a los más vulnerables, los cuales están más expuestos a conductas discrecionales y carecen de los recursos económicos e

---

<sup>16</sup> <http://www.tabaquismo.freehosting.net/dialogo/privilegios.htm> julio 2002

informativos para tener acceso a una buena defensa. Con excepción de aquellos protegidos por relaciones de clientela. En lo que se refiere al ámbito de cultura y prácticas cívicas, el primer factor es el insuficiente cumplimiento del derecho en la mayor parte de los países. Ni la adhesión a las normas por razones morales, es decir, por el reconocimiento de que son justas y, por ello, legítimas, ni la obediencia para evitar la sanción, conducen a cumplir el derecho (Garzón Valdés 2004: 230). El segundo factor, es el ya mencionado problema de que la idea de una ciudadanía universal fundada en los derechos humanos no ha logrado consolidarse plenamente en América Latina (García Villegas 2004: 96).<sup>17</sup> Estos factores han conformado una actitud ambigua frente a las normas jurídicas, que se manifiesta en la interacción social cotidiana. Esta ambigüedad es resultado de una continua tensión entre la normatividad establecida y las redes de clientelas, así como con los intereses particularistas defendidos a través de mecanismos de justicia privada (García Villegas 2004: 97). Con ello, se acentúa el ya abordado problema de debilidad de los derechos humanos en tanto derechos civiles y políticos, fuentes de los derechos sociales.

### **3. Consideraciones finales y prioridades para favorecer la aplicación universal de los derechos sociales**

De la exposición anterior se desprenden dos conjuntos de problemas que es preciso tomar en cuenta en la reflexión sobre la aplicación universal de los derechos: uno se refiere al papel del empleo en el acceso a estos derechos y el otro a las modalidades de acceso a derechos que dificultan la universalización de estos.

En lo que se refiere al primero, el modelo de acceso a derechos basado en la idea de que el crecimiento económico por sustitución de importaciones permitiría incorporar a toda la población mediante la creación continua de empleos estables, ya no tiene sustento en el actual patrón económico de exportaciones. La situación laboral se caracteriza por una gran heterogeneidad en la que coexisten una baja proporción de empleos con prestaciones sociales y protección contra riesgos, con numerosos empleos precarios, bajo contratos de duración limitada y carentes de prestaciones. La inestabilidad de los contratos y la precariedad de la cobertura de prestaciones, producen un deterioro de las condiciones que favorecen la formación de la ciudadanía y la adquisición de derechos sociales por la vía de la participación laboral. De ahí que el empleo asalariado no pueda ser ya el único eje de sustentación del disfrute de derechos, y que se deba dar especial

---

<sup>17</sup> Este autor remonta el incumplimiento del derecho en América Latina a la época de la Colonia -española y portuguesa- “cuando el instinto de conservación de las mayorías indígenas inculcó una actitud social de desacato soterrado a las reglas impuestas por un orden social y político que consideraban ajeno e invasor” (García Villegas 2004: 95)

atención al establecimiento universal de derechos que protejan a los trabajadores de los efectos de la lógica de mercado. Los especialistas señalan la conveniencia de combinar diferentes estrategias de protección, en las que cabe contemplar formas contributivas, incluso la incorporación de planes de ahorro complementarios bajo la forma de cuentas individuales, a fin de fortalecer la protección contra riesgos. También recomiendan aplicar a la vez medidas de apoyo económico a los desempleados y medidas de orientación y capacitación. Así, los trabajadores informales o los auto empleados tendrán opciones para acceder a derechos (Velásquez Pinto 2003).

El segundo conjunto comprende:

- Predominio de formas corporativas y clientelares de acceso a bienes colectivos, fundamentalmente por la vía de las organizaciones, que restringe la universalidad en la entrega de satisfactores de bienestar.
- La tensión entre modalidades jerárquicas clientelares -en las que las personas ceden derechos de control de sus acciones a cambio de ciertas medidas de bienestar-, y la figura de ciudadano basada en el individuo con derechos y obligaciones.
- Insuficiencia en el cumplimiento de las normas jurídicas.

El predominio de estos rasgos explica que los derechos registrados en las Constituciones sean principios rectores, ligados al discurso político, pero no leyes de cumplimiento obligatorio. También indica los fuertes obstáculos a enfrentar en la aplicación universal de los derechos sociales, ya que la noción de derechos está arraigada en la idea de igualdad que subyace en la concepción de ciudadanía: igualdad ante la ley (derechos civiles), igualdad política (derechos políticos), igualdad en la titularidad y el ejercicio de los derechos y las obligaciones. De ahí que un componente central relacionado con la aplicación universal de los derechos sea el cumplimiento de la ley; relacionado con este, la ampliación de la concepción de ciudadanía a contenidos multiculturales. Otro componente se refiere a los factores institucionales a ser considerados en la aplicación de medidas, y un tercero a la influencia de los compromisos internacionales en el cumplimiento de los derechos sociales.

En lo que concierne a la igualdad de los ciudadanos ante la ley, las graves insuficiencias en la región indican que una prioridad para afirmar los derechos económicos, sociales y culturales es fortalecer el estado de derecho y el cumplimiento de la ley. Tanto por parte de las autoridades como de los ciudadanos. Además de recursos económicos, el

cumplimiento de los derechos sociales implica la regulación de agentes privados y la capacidad de garantizar la observancia de las normas. Un segundo ámbito concierne a la ampliación de la concepción de ciudadanía a contenidos multiculturales. En la actualidad, la diferencia es un componente fundamental de la idea de igualdad, y la ciudadanía se caracteriza por la igualdad en el marco de las diferencias. De ahí la importancia de incorporar el creciente pluralismo social y cultural, haciendo especial énfasis en los grupos más vulnerables a la exclusión.

Por otra parte, en virtud de que la concepción marshalliana de ciudadanía conlleva implícitamente las condiciones que favorecen la igualdad social y la participación, pero no plantea las especificaciones requeridas, es necesario avanzar en esa precisión. Los actores políticos y sociales deben tomar decisiones sobre la extensión y los límites de los derechos, acordes con los compromisos internacionales y tomando en consideración los recursos fiscales.<sup>18</sup> Es decir, es necesario definir los derechos como prestaciones mínimas o medias, sobre todo aquellas que es menester modificar cada cierto tiempo, como por ejemplo la educación, cuyo nivel mínimo se ha fijado en primaria y secundaria (en general, nueve años), pero pronto habrá que cambiar, de acuerdo con los resultados de investigaciones especializadas. En efecto, en varios estudios de la CEPAL se ha subrayado que, en la mayoría de los países, 12 años de escolaridad parecen constituir el umbral mínimo para que la educación pueda cumplir un papel significativo en el mejoramiento del ingreso ocupacional y en la reducción de la pobreza (CEPAL 2003 a: 173). Paralelamente, se deben desarrollar formas individualizadas de acceso a los derechos sociales, a la vez que se preserva las de acción colectiva.

Las medidas a instrumentarse tendrían tomar en cuenta factores institucionales y tener presente que debilitar el fenómeno de intermediación implica modificar no sólo la conducta de quienes ofrecen los recursos, sino la de quienes los aceptan. Conviene introducir en la legislación electoral especificaciones detalladas sobre conductas de inducción al voto, calificables como delitos. Algunos códigos electorales en la región las contemplan, y sin duda han contribuido a moderar esas conductas sobre todo en zonas urbanas, pero no en las rurales. Por ejemplo, en las elecciones del año 2000 en México, prosiguió la tendencia de reducción de compra del voto; la utilización de recursos para inducir el voto, fue mucho mayor en los distritos rurales de mayor atraso económico, y sólo 21 por ciento de las acciones realizadas para conseguirlo fueron ilegales desde el punto de vista técnico. Cornelius (2002: 15) recuerda que quienes utilizaron esas tácticas

---

<sup>18</sup> Ciertas condiciones demográficas plantean dilemas que es necesario tomar en cuenta en la distribución de los recursos. Nos referimos al envejecimiento de la población que orienta una gran parte de los recursos públicos al pago de pensiones de la seguridad social.

aprovecharon las ambigüedades del Código Electoral para justificarlas como rutinas distributivas legales.

En lo que se refiere a la aplicación de programas compensatorios, un factor a considerar es que la población con graves carencias tiende a sostener relaciones de agradecimiento con quienes la proveen de recursos, y a cederles el control de sus acciones. Así, la capacidad de agencia de las personas, de ser sujetos de cambio y no receptores pasivos de prestaciones, carece de condiciones para desarrollarse o por lo menos se ve severamente obstaculizada. Sobre todo si tenemos presentes los componentes del desarrollo humano, sistematizados a partir de la concepción de Amartya Sen, quien ha hecho énfasis en el desarrollo de capacidades de las personas como medio de aliviar la pobreza: satisfacer requerimientos nutritivos, evitar enfermedades que se pueden prevenir, contar con un techo, con vestido, ser educado, vivir sin vergüenza, participar en las actividades de la comunidad, tener respeto por sí mismo (Sen 2000:17).<sup>19</sup> Aunque en general los programas de alivio a la pobreza plantean diversos requisitos de contraprestaciones a quienes los reciben, estos requisitos no se refieren al fortalecimiento del sentido ciudadano, de ahí la necesidad de incorporar medidas que fortalezcan la capacidad de formulación de objetivos e iniciativa de las personas, enmarcado en un ethos ciudadano, tanto en lo que se refiere a la pertenencia a una comunidad nacional como a la posibilidad de reivindicar derechos y ejercer responsabilidades. Asimismo, dado que los mediadores basan su actividad en el acceso privilegiado a la información, es necesario difundir entre la población la información pertinente sobre los programas, las oportunidades y los recursos, con el fin no solo de restar peso a la acción de los intermediarios, sino de dotar de recursos informativos a quienes carecen de ellos.

Por otra parte, aunque el gasto social se ha incrementado notablemente en el área, la carencia en muchos países de formas adecuadas y efectivas de evaluación, basadas en el seguimiento de las acciones que permitan controlar resultados, tanto respecto de las entidades estatales como respecto de las organizaciones encargadas de proporcionar los servicios, incide en sus escasos logros en la disminución de la pobreza y en garantizar acceso efectivo al disfrute de derechos sociales por la mayoría de la población. Como señalan Cely y Gregory refiriéndose a Guatemala: “el alza que se registró (en el gasto social) no quiere decir que esté bien gastado, pues no ha significado una mejora en la calidad de los servicios públicos” (Cely y Gregory s/f). Según estos autores, de cada diez

---

<sup>19</sup> Para Sen, el objetivo fundamental del desarrollo es la expansión de la libertad, que es a la vez su medio principal (Sen 2000:16)

guatemaltecos, ocho entran a la escuela; cuatro terminan el tercer grado; tres llegan al sexto grado, y menos de uno es promovido al siguiente ciclo escolar (Ibid.). A diferencia de otros países latinoamericanos, en Guatemala el gasto en salud es regresivo, pues departamentos que registran altos índices de pobreza, como Alta y Baja Verapaz, reciben cinco veces menos recursos por habitante que el promedio nacional (Ibid). En este país, al igual que en otros, se carece de un sistema de monitoreo y evaluación de los programas sociales, con base en el cual se conozcan los resultados de los programas, a fin de modificarlos cuando sea necesario. Un objetivo que es indispensable alcanzar es el diseño y aplicación de modelos de evaluación y seguimiento de los programas en los diversos órdenes de gobierno (locales, estatales, federales). En diversos países, la evaluación y el seguimiento sólo se aplica de manera parcial, ya sea en los programas compensatorios más publicitados o en las entidades con mayor nivel de desarrollo económico.

En el ámbito de los compromisos internacionales suscritos por los países latinoamericanos respecto al cumplimiento de derechos sociales (el PIDESYC), sin duda esos compromisos han favorecido avances en la mejora de los siguientes indicadores de derechos sociales: se ha actualizado la legislación sobre derechos en la mayor parte de los países, sobre todo en lo concerniente a las mujeres, los niños y la población indígena y, como producto de una recomendación del Comité que analiza los reportes, los Estados empezaron a proporcionar datos por sexo que permiten un conocimiento más preciso sobre la situación de las mujeres<sup>20</sup>. También ha favorecido el aumento del gasto social en la mayoría de los países; en efecto, en 17 países de la región analizados en un estudio, “el gasto público por habitante aumentó, en promedio, 50% entre el bienio 1990-1991 y el bienio 1998-1999, lo cual significó que se elevara de un promedio de 360 dólares anuales per cápita al principio de la década, a uno de 540 dólares anuales per cápita hacia fines de ésta” (CEPAL 2003 a: 221). Sólo en dos países —Honduras y Venezuela—, disminuyó en términos reales ( : 222).<sup>21</sup>

El hecho de que en virtud de los compromisos internacionales haya avances en algunos indicadores, señala que a mediano plazo es una modalidad con cierto grado de eficacia. Habría que ampliarla al ámbito que concierne al estado de derecho, como medida para

---

<sup>20</sup> Para este fin, se diseñó el Índice de desarrollo de género que cuantifica los logros en el desarrollo humano, y el Índice de Potenciación de Género que evalúa la participación de las mujeres en la vida política y económica de los países (Apodaca, 1998: 140-141).

<sup>21</sup> Además, el gasto social fue sumamente redistributivo en todos los países. Si se descuenta el gasto en seguridad social, los hogares del 20% de menores ingresos recibieron 28% de los recursos públicos, mientras que el 20% más rico recibió sólo 12% de éstos (CEPAL 2003 a: 236).



universalizar y ubicar a los derechos sociales en el marco de los derechos civiles y políticos individuales. Ello contribuiría a evitar que los circuitos del intercambio de apoyo político por atención al bienestar -constituidos por los partidos, los sindicatos, las burocracias públicas, etc.- favorecieran los intereses de las organizaciones que poseen mayor poder organizativo y reivindicativo, en desmedro de los ciudadanos que carecen de recursos organizativos y reivindicativos.

## **Bibliografía**

Asprilla Coronado, Guillermo "Clientelismo, democracia y referendo" en <http://www.actualidadcolombiana.org/archivo/politica/0031.doc>

Alvarado Chacín, Neritza. 2003. "Pobreza y asistencialismo en Venezuela" en *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. IX, No. 3, Universidad de Zulia.

Ansolabehere, K. 2003. "Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales en Argentina" en *Revista Mexicana de Sociología*, Núm. 3, julio-septiembre.

Aparicio, Ricardo 2002. "La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000" en *Perfiles Latinoamericanos*, México, FLACSO No. 20, junio.

Apodaca, C. 1998. "Measuring Women's Economic and Social Rights Achievement", en *Human Rights Quarterly*, Vol. 20, Núm. 1, Febrero, pp. 139-172.

Auyero, J. 2000. "Cultura política, destitución social y clientelismo político en Buenos Aires. Un estudio etnográfico", en Maristella Svampa (editora) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento / Editorial Biblos, pp.181- 208.

----- 2001 *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Cuadernos Argentinos Manantial.

Barbalet, J. 1988. *Citizenship: Rights, Struggle and Class Inequality*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

Bayón, M. C., Roberts, B., Saraví, G. "Ciudadanía social y sector informal en América Latina" en *Perfiles Latinoamericanos*. No. 13, Diciembre, 1998.

BID. 2003. *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina*. Washington, BID.

Cely, N. y Gregory P. s/f "El gasto social y recursos humanos en el sector público en Guatemala", Comunicado de Prensa No. 2, Asociación de Investigación y Estudios

Sociales, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, Comisión de seguimiento del Pacto Fiscal, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Guatemala.

CEPAL 2003 a. *Una década de desarrollo social 1990-1999*, Santiago de Chile.

CEPAL 2003b. *Panorama social de América Latina*, 2003.

Contreras y Gómez-Lobo. 2000. *Subsidy Policies for the Utility Industries: A comparison of the Chilean and Colombia Water Schemes*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía.

Craven, M., C. R. 1998. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A perspective on its Development*, Clarendon Press, Oxford, Nueva York.

Cruz-Saco, M. A. 1998. "Introduction. Context and Typology of Reform Models" en *Do options exist?* University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa.

Draibe, S. 1993. "Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latinoamericano" *Lua Nova*, núm. 31.

Duarte, M. 2001. "Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos" en *Realidad Económica*, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, No. 182, agosto-septiembre.

Estache, A., V. Foster y Q. Wodon. 2002. "Cómo hacer que la reforma en la infraestructura en América Latina favorezca a los pobres", en *Revista de la CEPAL*, Núm. 78, Diciembre.

García Villegas, M. 2004. "No sólo de mercado vive la democracia. El fenómeno del (in)cumplimiento del derecho y su relación con el desarrollo, la justicia y la democracia", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 6, núm. 10, primer semestre, Universidad Externado de Colombia.

Garzón Valdés, E. 2004. "Estado de derecho y democracia en América Latina" en Carbonell, Miguel, Wistano Orozco, Rodolfo Vázquez (coord.) *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, UNAM, ITAM, Siglo XXI, México.

Gordon, S. 2002. "Desarrollo social y derechos de ciudadanía", Carlos Sojo (editor) *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, FLACSO, Banco Mundial, Washington, pp. 151-214.

Jelin, E. 1996. "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad" en Jelin, E. y Eric Hershberg (coord.) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 113-130.

Kaztman, R. 2002. "Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas en América Latina" en Rubén Kaztman y Guillermo Wormald (Coord.), *Trabajo y Ciudadanía*, Cebra.

Klein, E. 2000. "La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización" en *Revista de la CEPAL*, N. 72, diciembre, pp. 7-30.

Kymlicka, W. y Norman W. 1997. "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en *Agora*, núm. 7 , pp 5-42 Lima Instituto de Estudios Peruanos.

Malloy, J. Y C. Parodi. 1993. "Politics, Equity and Social Security Policy in Brazil: A Case Study of Statecraft and Citizenship, 1965-1985, en Ch. Abel y C. Lewis (coords.) *Welfare, Poverty and Development in Latin America*, Londres, The MacMillan Press.

Marshall, T.H. 1950. *Citizenship and Social Class and other Essays*. Cambridge, Cambridge University Press.

Mena, D. 1995. "Las reformas a los códigos laborales en El Salvador en M. Wannöfel (coord.) *Ruptura en las relaciones laborales*, Caracas, Nueva Sociedad/Fundación Friedrich Ebert.

Mesa Lago, C. 1986. "Seguridad social y desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, NÚM. 28, abril.

----- 1990. La seguridad social y el sector informal, Santiago de Chile, OIT/PREALC.

Mesa-Lago, M. Cruz-Saco y L. Zamalloa. 1993. Determinants of Social Insurance/Security Costs and Coverage: An International Comparison with Focus on Latin America, en Ch. Abel y C. Lewis (coords.) *Welfare, Poverty and Development in Latin America*, Londres, The MacMillan Press.

Ocampo, José Antonio. "Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina" en *Revista de la Cepal*, No. 65. Agosto, 1998, pp. 7-14

Roberts, B. 1996. "The Social Context of Citizenship in Latin America" en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 20, N. 1, March, , pp. 38-65.

Schvarzer, Jorge. 1993. "El proceso de privatización de la Argentina. Implicaciones preliminares sobre sus efectos en la gobernabilidad del sistema" en *Realidad económica*, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, No. 120, Noviembre-diciembre.

Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. 1ª reimpresión, Barcelona, Planeta.

Transparency International. 2003. "Corrupción global. Sudamérica", *Índice de Corrupción*, 2003

Velásquez Pinto, M. D. 2003. *Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina*, Serie financiamiento del desarrollo, No. 133, CEPAL, Santiago de Chile,

Wiarda, H. 1992. "Introduction: Social Change, Political Development and the Latin American Tradition", en *Politics and Change in Latin America. Still a Distinct Tradition?* Boulder, San Francisco, Oxford, Westview.

## **Hemerografía**

Alfano, Pablo "Los contratados del Estado. Confieso que he acomodado" en *BRECHA* <http://www.brecha.com.uy>.

Cieza, Guillermo. 2002. "Las políticas asistenciales de Duhalde. ¿Saldar la deuda social o fortalecer el clientelismo político?" En *Rebelión* [www.rebelión.org](http://www.rebelión.org), 23 enero.

"Educación y clientelismo" Editorial, en *El país* de Colombia on line elpaís-cali.terra.com, Junio 30, 2004.

"Clientelismo político a través del empleo público" en *BRECHA*, 28/agosto/04, <http://www.brecha.com.uy/>

Márquez, Trino "Las misiones chavistas significan la manipulación y el desprecio por los sectores más pobres de la sociedad y el resurgimiento del clientelismo en la forma más agresiva y excluyente conocida en la historia del país" en [www.melodysoft.com/app?=wwwmediavenezuela.culturayeducacion&doc=1](http://www.melodysoft.com/app?=wwwmediavenezuela.culturayeducacion&doc=1)

Caballero R, César A. "Gobernabilidad y Finanzas públicas en Colombia" en [http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion Estudios Economicos/Publicaciones/Archivos Macro/51\\_GobernabilidadFinanzasP%FAblicasColombia.PDF](http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Estudios_Economicos/Publicaciones/Archivos_Macro/51_GobernabilidadFinanzasP%FAblicasColombia.PDF).