

XI

CUESTIONES DE “TIPICIDAD Y EXIGIBILIDAD” EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: SOBRE LOS PARÁMETROS PARA LA DEFINICIÓN DEL UMBRAL DE CIUDADANÍA

.....

JAIME ORDÓÑEZ

Director de la Cátedra de Teoría del Estado y Profesor Titular de la Universidad de Costa Rica; Profesor del Doctorado en Derechos Humanos y Derecho Público de la Universidad Carlos III de Madrid y la Universidad Autónoma de Centroamérica; Profesor Invitado de Tulane University y el Center for Latin American Studies, University of Maryland; Consultor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

Nota del Autor

La presente comunicación sintetiza dos esfuerzos conceptuales y técnicos. Por un lado, desarrolla algunos extremos de los resultados del Proyecto denominado “La igualdad de los modernos”, en el cual el autor tuvo el honor de participar, bajo la Dirección del Dr. Antonio A. Cançado Trindade, como parte del grupo de especialistas designado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para el desarrollo de un estudio sobre el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Asimismo, retoma algunas investigaciones realizadas dentro del CES (Centro de Estudios Estratégicos) durante 1997 y 1998 en relación al eje temático tipicidad-exigibilidad desarrollado con motivo de la investigación conjunta de A. Torrealba Navas y el suscrito, dentro del marco del Proyecto sobre reforma del estado y descentralización. Esta comunicación retoma algunos de los hallazgos y desarrollos teóricos producidos por ambas investigaciones, de lo cual se deja constancia en las citas y créditos respectivos. Adicionalmente, busca hacer una propuesta integradora de los distintos elementos teóricos y prácticos para iluminar las relaciones entre indicadores fácticos y tipicidad y justiciabilidad jurídica, como un eje

obligatorio para avanzar en la vigencia de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, así como en la construcción del llamado “paradigma de ciudadanía” en la región.

1. Premisas Fácticas y Teóricas

La reevaluación del llamado gasto o *inversión social* y de su impacto en el ámbito del desarrollo económico y del crecimiento ha vuelto a ocupar una parte central de la agenda de trabajo no sólo de los bancos multilaterales, agencias de cooperación y organismos regionales sino, además, de los propios países y sus gobiernos desde inicios de 1990 hasta la fecha.¹ Después de los grandes esfuerzos de los proyectos de ajuste estructural (PAE) en los que se vieron implicados la mayoría de las economías nacionales latinoamericanas durante la década de los 80 con el objeto de sanear sus déficits fiscales, detener la escala inflacionaria, racionalizar su gasto público, redimensionar el tamaño del Estado y reestructurar sus economías, el fin de ese complejo período arrojó resultados dispares. Por un lado, ciertamente se logró una mayor racionalidad del tamaño y eficacia de la función estatal en la mayoría de los países, lo cual se ha visto reflejado en los indicadores de gestión pública de la última década. Este hecho estuvo

acompañado, además (y por razones más generales y amplias a ese específico fenómeno), de una fuerte ola de democratización política que ayudó a afianzar las instituciones de la democracia representativa en la mayoría del Continente.

La cara negativa de ese proceso fue, sin embargo, una fuerte recesión económica, marcada por una violenta disminución de la calidad de vida y del ingreso de los ciudadanos y un aumento generalizado de la pobreza, hechos que generaron aún mayor exclusión social en la región. La década de los ochenta – como se ha dicho tantas veces – fue gananciosa en lo político pero de un enorme retroceso en el campo social. Podría decirse que la llamada **frontera de ciudadanía** se vio reducida, toda vez del empobrecimiento de las clases medias y del ensanchamiento de los llamados grupos de exclusión social.^{2/3}

Por su parte, la década del 90 demostró – y como respuesta a ese período – que la vía para reactivar el crecimiento (no únicamente macro-económico sino, también, el llamado crecimiento o desarrollo social) implicaba además un necesario reposicionamiento del rol del Estado como socio – y no como antagonista – de la sociedad civil y del propio mercado.⁴ La experiencia de varios países del Primer Mundo con experiencias económicas y sociales exitosas demostró que el crecimiento del mercado estaba ligado a una suerte de racionalidad política y económica – a una fijación de las reglas del juego – que sólo el Estado es capaz de asegurar. Por lo demás, la recurrencia exitosa en varias experiencias de los últimos 40 o 50 años de la aplicación del axioma keynesiano, según el cual el fortalecimiento de las clases medias garantiza el crecimiento del mercado (en virtud de la relación entre demanda o capacidad de compra y oferta) arrojó luces sobre la importancia de la función reguladora y propulsora del Estado para el lanzamiento económico. Los casos de Uruguay, Costa Rica, Chile y Argentina – y de sus modelos de desarrollo no sólo desde el punto de vista de la sostenibilidad económica sino, además, de la sostenibilidad y el desarrollo social tal y como demuestran los últimos informes de Desarrollo Humano del PNUD – sirven como ejemplo para sustentar esta hipótesis.

Este argumento central da lugar para que en los últimos años renazca en América Latina la consideración de la función estatal (y de la prestación de sus servicios básicos en materia de seguridad social, así como de entidad reguladora y propulsora del libre juego del mercado) como un AGENTE básico para el fortalecimiento democrático de la región y su desarrollo económico y social.

En ese contexto, la presente comunicación busca parte de un nuevo paradigma sustantivo y metodológico para medir la integración social y la participación democrática: el llamado UMBRAL DE CIUDADANÍA, esto es, un indicador que permita medir los **niveles de inclusión social**, mediante la evaluación del disfrute de una serie de valores y derechos por parte los habitantes de la sociedad.

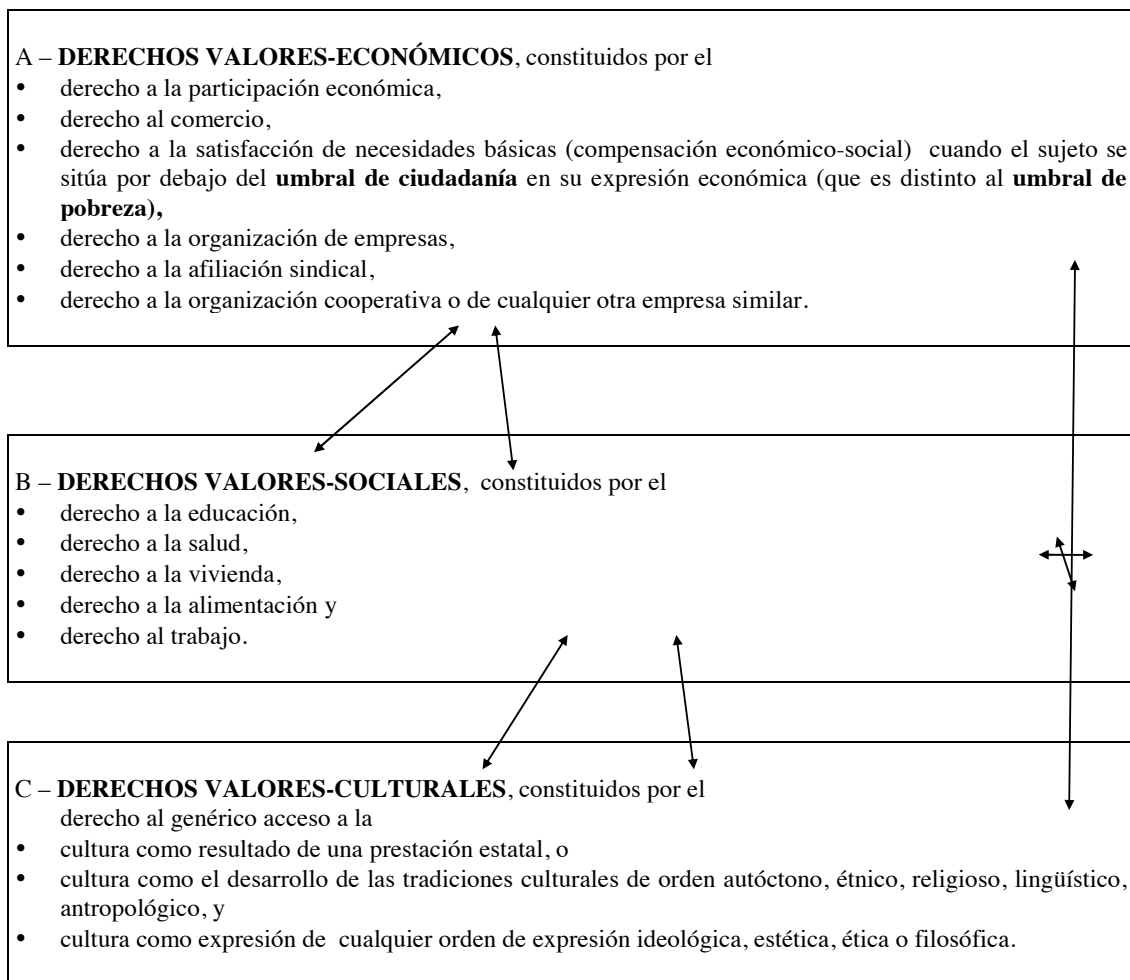
2. El Umbral de Ciudadanía como Indicador Mínimo de “Inclusión Social”

El umbral de ciudadanía puede ser considerado como el desarrollo de un modelo de indicadores para definir el **patrón mínimo de inclusión social**, esto es, como aquella frontera de disfrute fáctico de una serie de derechos económicos, sociales y culturales que permiten el desarrollo de los llamados derechos y valores ciudadanos. El proceso de construcción de esos derechos ha sido resultado de un amplio proceso de consolidación histórica de exigencias ético-jurídicas de carácter universal, el cual tiene medio siglo de desarrollo.⁵

Como ha sido desarrollado en los últimos años⁶, se trata de un conjunto de valores de realización interactiva y sistémica, lo cual significa que la satisfacción de sus objetivos sólo resulta posible a partir de la simultánea realización de los valores y objetivos de los otros derechos que forman parte del sistema. En la correlación siguiente, los valores A, B y C expresan áreas de derechos-valores económicos, sociales y culturales, constituyéndose un hipotético D como el ámbito donde se desarrolla el **umbral de ciudadanía** (en el tanto de zona de confluencia e interacción sistémica de las tres variables). Para los efectos de clasificación, los expondremos de la siguiente manera:

Gráfico 1

MODELO TRADICIONAL DE INTERACCIÓN SISTÉMICA



La correlación de los elementos que conforman cada grupo de derechos valores, tiene también un carácter **múltiple e interactivo**⁷, según el cual los elementos de cada universo encuentran relación con los otros en todas las relaciones posibles y funcionan como CONSTANTES DE REALIZACIÓN DE DERECHO-VALOR, en el tanto intersectan los tres ámbitos (económicos, sociales y culturales), generando dinámicas de realización compartida.^{8/9} Esta característica es importante, porque desde el punto de vista de la **construcción o la re-construcción del umbral de ciudadanía** no existen aquí derechos o valores con prioridad jerárquica, lo cual tiene implicaciones prácticas y

directas en las políticas de desarrollo social. Esta misma correlación ha sido detallada en lo que se ha llamado propuesta de indicadores sintéticos, el cual propone un desarrollo de valores integrados e interactivos a partir de un indicador que integra la **realización de consumos esenciales y la participación de intercambios**.¹⁰

Gráfico 2

MODELO DE INDICADORES SINTÉTICOS

Realización de consumos esenciales o seguridades (Satisfacción de necesidades mínimas biológicas)	Participación de intercambios o creación de capacidades. (Satisfacción del umbral de ciudadanía a partir del intercambio social-específico)
Alimentación	Ingresos
Seguridad Social	Educación
Vivienda	Trabajo
Salud (medicina curativa)	Nutrición y salud preventiva Posibilidades de expresar el potencial genético Información Poder político

Inversión asistencialista

Como se deduce de aquí, existen dos factores operantes. Por un lado, están los bienes que permiten participar en las redes sociales de intercambio, las cuales pueden expresarse en distintos niveles o capacidades. Por otra parte, están los bienes que realizan consumos esenciales, los cuales podemos denominar también como seguridades.

3. Las Seguridades o Consumos Esenciales. Un Ejemplo de Indicador de Seguridad

Por un lado, las **seguridades o consumos esenciales** son categorizados individual o familiarmente, para efectos prácticos y estadísticos. Las seguridades o consumos esenciales se refieren a aquellos **satisfactores de necesidad mínimas biológicas**. En términos generales, esos satisfactores (y los indicadores de satisfacción de necesidades mínimas) tienen que ver con aquellos mínimos de pobreza internacional universalmente reconocidos, y cuya satisfacción es (o debería ser) imperiosa independientemente del contexto social o histórico en que se presenten. Por ejemplo, dentro

Inversión potencial (CREACIÓN DE CAPACIDADES SOCIALES)

de este ámbito se comprenden aquellos mínimos biológicos en materias como salud, alimentación, vestuario, vivienda, mínimos que se han generalizado en los indicadores internacionales de pobreza.

En este campo, se plantean “fronteras de bienestar mínimo” tales como las que se plantean – por ejemplo – para el tema de alimentación. Como han planteado Carlson y Wardlaw¹¹, el desarrollo de indicadores internacionales en materia de nutrición infantil (alimentación mínima) ha sido desarrollado sobre la base de un modelo de indicadores objetivos (cuantificables individualmente) y referidos a:

- a) edad;
- b) sexo;
- c) peso; y
- d) altura y tamaño del infante.

El objeto ha sido desarrollar la noción de *indicadores de condición nutricional (nutritional status indicators)* que afectan la infancia, considerada uno de los sectores más vulnerables de la población. Sobre la base de las variables propuestas es posible establecer un indicador comparativo (sobre la base de criterios de desarrollo antrométrico) que permite comparar los casos determinados de exclusión social con

aquellos que representan la *media* o *media alta* de nutrición social. Peso y altura constituyen los criterios de medición antropométrico más comunes en las investigaciones nutricionales. Esos referentes, comparados a su vez con el sexo y la edad, dan lugar para el desarrollo de tres indicadores específicos: 1. – Bajo peso para la altura; 2. – Baja altura para la edad y 3. – Bajo peso para la edad (infra-peso). Cada uno de estos indicadores generan información distinta y particular que, al ser considerada en su conjunto, arroja una visión global sobre el tema de alimentación infantil en una sociedad.

En el ejemplo anterior, los referentes antropométricos pueden ser considerados en función de un referente social específico, es decir una sociedad con sus propios patrones de normalidad antropométrica (es decir, criterio de normalidad en México, en Australia, en Somalia, o en Noruega, con perfiles antropométricos ciertamente distintos para cada caso nacional). Sin embargo, este criterio de particularidad ha sido discutido como parcial o temporal y es de preveer que paulatinamente tenderá a buscar patrones antropométricos más generales e internacionales. La frontera de las 2.700-3.000 calorías diarias ha sido considerada como un referente internacional, independientemente de algunas especificidades en la valoración antropométrica según las circunstancias nacionales o regionales.

4. La Creación de Capacidades o la Participación en Intercambio-social. Un Ejemplo de Construcción de un *Indicador de Intercambio*

Las **capacidades** son valorizadas socialmente y suponen los factores instrumentales para poder satisfacer en forma adecuada y sostenida los consumos esenciales o seguridades.

Dentro de este modelo de análisis, el llamado umbral de ciudadanía tiene que ver con el establecimiento de mínimos competitivos que permitan en lo fundamental la creación de **capacidades sostenidas** en el largo plazo, a la par de las **seguridades o consumos esenciales**. Desde luego, las consideraciones de políticas

públicas – en relación al énfasis histórico en uno u otro ámbito – deberán estar atemperadas por las circunstancias transicionales de cada país y contexto determinado, lo cual puede obligar a grandes inversiones coyunturales en materia de seguridades o consumos esenciales. Sin embargo, la sostenibilidad del modelo únicamente se garantiza por la inversión estructural en el ámbito de las capacidades.

5. El Problema de la Tipicidad y la Exigibilidad. Un Ejemplo en el Ámbito de la Reforma Institucional

Como ha sido planteado por parte de la comunidad científica en esta materia en los últimos años, el desarrollo de los derechos económicos sociales y culturales no será posible hasta que – a la par del desarrollo de un modelo de indicadores sintéticos – se definan claramente los niveles tipicidad y exigibilidad de las normas. (Por tipicidad refiero lo que en idioma inglés se ha llamado *legal rights* y por exigibilidad lo que se ha denominado como *justiciability*). En este sentido, pueden verse los textos de Phillip Alston, K. Tomasewski, Asbjorn Eide, Martin Scheinen entre otros, referidos al debate sobre tipicidad, exigibilidad o justiciabilidad, en el plano nacional e internacional.¹²

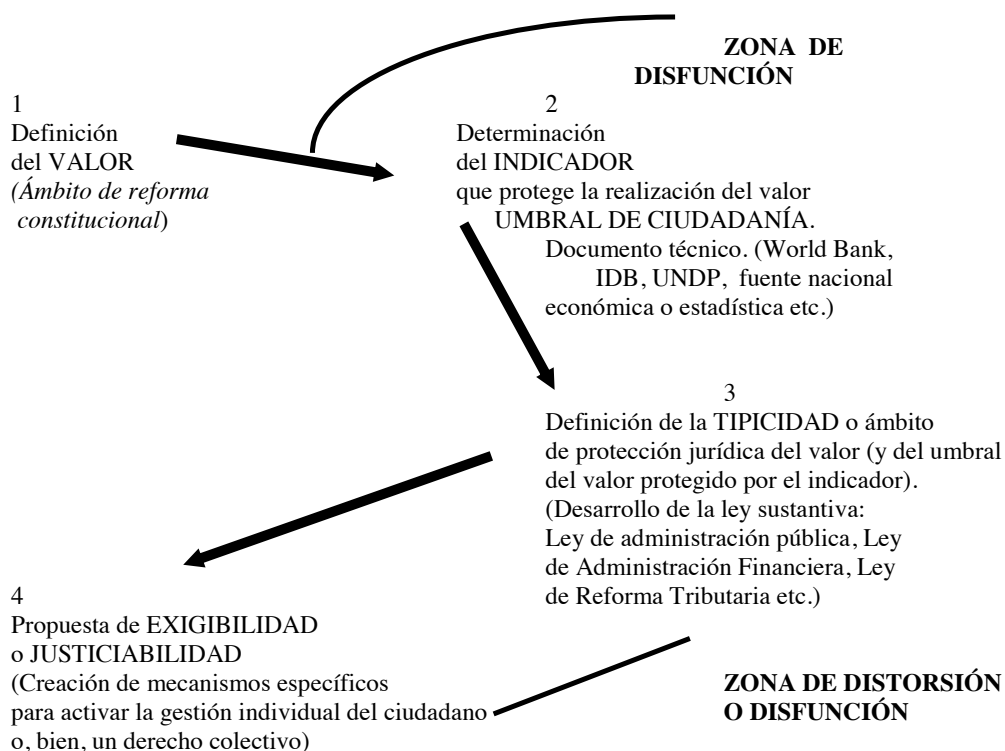
En términos generales, tal y como hemos expuesto en un trabajo previo¹³, la relación de construcción normativa se puede describir de la siguiente manera: una vez determinado el umbral fáctico al cual se refiere el valor protegido (determinado por un indicador dado), inmediatamente procede realizar una suerte “protección jurídica” del umbral definido por el indicador. Esta protección será posible únicamente a partir del desarrollo de la definición de un umbral de protección legal (zona normativa) consistente en la tipicidad, o creación del tipo jurídico. Posteriormente, una vez cumplido este segundo paso de configuración de la **tipicidad**, el proceso de construcción jurídica se completa mediante la creación de mecanismo efectivo que – sustancial y procesalmente – permita la reclamación del derecho, es decir, la activación de los mecanismos jurisdiccionales para obligar a su vigencia o reparación cuando así se considere oportuno. Este último o tercer paso es lo que llamamos tipicidad o exigibilidad.

El desarrollo de estos tres pasos suponen una secuencialidad de orden causal conceptual y, además, temporal. La definición de la tipicidad (es decir de la característica legal del derecho) no es posible sin la definición previa de un indicador y el análisis concreto de una especie fáctica en examen que permita “activar el indicador”. De la

misma manera, la definición de los mecanismos y los instrumentos de la exigibilidad o la justiciabilidad no son posibles sin la definición previa, a su vez, de la tipicidad o fijamiento de la frontera jurídica del valor (legal right). La secuencialidad, pues, se presenta así:

Gráfico 3

DETERMINACIÓN DEL INDICADOR FUNCIONAL COMO PRESUPUESTO DE LA TIPICIDAD Y LA EXIGIBILIDAD-JUSTICIABILIDAD



Las zonas donde se indican DISFUNCIONES O DISTORSIONES ocurren por no atender correctamente las correlaciones entre **valores u objetivos** (de carácter técnico, político o económico) y los **indicadores** que puedan funcionar como parámetros para la medición de resultados o definición de exigencias. Asimismo, existen disfunciones también en aquellos casos donde, aún el evento de que se pueda haber establecido aceptablemente las

formas de **tipicidad** (definición del ámbito jurídico que definen el derecho), no existe una adecuada solución al problema de las normas instrumentos (procedimentales) que garantizan la **exigibilidad o la justiciabilidad** del derecho.

Estas disfunciones – en lo referido a las primeras disfunciones, es decir, las que van del valor a la definición del indicador – pueden ser explicadas también a partir de tablas analíticas

referidas a la correlación entre objetivos, categorías, concepto e indicadores. Un propuesta teórica de ello sería la siguiente:

Gráfico 4

CATEGORÍAS SOBRE FINALIDADES E INDICADORES

(Con un ejemplo específico de distorsión: transferencia de competencias tributarias a gobiernos locales en Costa Rica)

FINALIDAD	CATEGORÍA	CONCEPTO	INDICADOR
Fortalecimiento de gob. Locales y transferencia de competencias	<i>in-put</i> normativo y técnico	Empowerment social accountability	→
Tributarias			Capacidad impositiva y fiscal
Financieras			Eficacia de gestión
Administrativas			Eficacia de gestión
Electorales			Autonomía y eficacia

ZONAS DE DISTORSIÓN O DISFUNCIÓN

-----social accountability-----

DEFINICIÓN DE TIPICIDAD	EXIGIBILIDAD O JUSTICIABILIDAD
Tipificación en Ley General de Administración Pública, Ley de Administración Financiera, Códigos Municipales y leyes electorales	Recursos administrativos, leyes de amparo, Juicios contencioso-administrativos, remedios constitucionales, gestión ante el ombudsman etc. (Puede ser sustantiva o procesal).

Fuente: *Análisis para una ley marco de transferencia de competencias a los gobiernos locales de Costa Rica.*

J. Ordóñez y A. Torrealba (CES-Costa Rica) Inédito.

Un caso típico de esta secuencialidad se presenta por ejemplo en muchos de los proyectos de reforma institucional y normativa desarrollados en América Latina, tanto en aquellos que tienen una inspiración interna o doméstica o, bien en aquellos que, desarrollados desde afuera por una agencia de cooperación, un banco multilateral o alguna otra agencia.

Por ejemplo, un caso estudiado reiteradamente en la región corresponde a los procesos de reforma institucional

6. El Umbral de Ciudadanía y el Cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Una Valoración Crítica.

El hecho de no poseer todavía indicadores específicos e internacionalmente reconocidos para la medición de derechos económicos, sociales y culturales hace que la realización de un diagnóstico respecto de su cumplimiento en la

región deba asimilarse, en general, a los temas de la equidad en relación con los derechos económicos y sociales, y a los de la integración social en el ámbito de los derechos culturales. En consecuencia, los indicadores socio-económicos tradicionales pueden entregarnos sólo una visión parcial, concentrándose en aquellos aspectos fuertemente relacionados con lo que podría denominarse derecho a la subsistencia: derecho al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la alimentación, a la educación, al mantenimiento de un nivel de vida adecuado y una vivienda adecuada.

1) Derechos del Trabajo

En el ámbito de los derechos relativos al trabajo se puede apreciar de manera clara cómo las tendencias socio-económicas que han prevalecido en los últimos años han incidido en la realización de los derechos económicos y sociales, resultando en una complejización de la esencia de los mismos, sobre todo el derecho a trabajar, a la libre elección del trabajo, a la limitación razonable de la jornada de trabajo y, finalmente, a la protección contra el desempleo.

2) El Derecho a Trabajar

De 1990 a 1994, se produjo un mejoramiento de la situación del empleo en la región en su conjunto. Sin embargo, la súbita interrupción del crecimiento en algunos países en 1994, notoriamente México, Argentina y Uruguay, rompió con esa tendencia. En una muestra de 1996 de once países en los que se cuenta con información sobre desempleo urbano, se pudo establecer que la tasa para desempleo abierto mejoró tan solo en tres de ellos con respecto al inicio de la década. Al mismo tiempo, la situación empeoró significativamente en los tres países afectados por la crisis del peso mexicano a fines de 1994 y fue también moderadamente peor en otros tres, manteniéndose a su vez estable en los otros dos. Como resultado de lo anterior, en cuatro de los once países se observaban tasas de desempleo abierto urbano moderadas o bajas (entre un 4% y un 7%), mientras que los otros siete países presentaban tasas altas (entre un 10% y un 18%).¹⁴

La evolución del desempleo en esta década deja en evidencia la fuerte inelasticidad con respecto a la generación de empleo que caracteriza al tipo de crecimiento económico experimentado

en la región. La relación entre actividad económica y niveles de ocupación es asimétrica dependiendo de la dirección de las fluctuaciones del producto. Así, al experimentarse una reducción de los ritmos de crecimiento (o una caída súbita de la actividad como en 1994), el efecto en la tasa de empleo es casi inmediato y proporcional. Sin embargo, al recuperarse los niveles de actividad, la recuperación del empleo es gradual al inicio y más lenta después, aún cuando se recuperen y persistan las altas tasas de crecimiento.

El desempleo en la región tiene una incidencia desigual según los estratos de ingresos. Se estima que los niveles de desempleo del 20% más pobre de la población duplican fácilmente los niveles del promedio general, situación que se agrava para el 10% más pobre, entre quienes existe un 400% por ciento más de desocupación que para el promedio general. Además del desempleo abierto, se tienen cifras sobre la situación de otras dos formas en que se sub-realiza el derecho al trabajo en América Latina: los empleos que generan insuficientes ingresos, así como el sub-empleo visible (insuficientes horas de trabajo).

3) Derecho a una Remuneración Satisfactoria y Salario Mínimo

De acuerdo a las estadísticas, en la América Latina contemporánea el poseer un empleo de jornada completa no garantiza acceder a las condiciones de existencia mínimas para las familias de los trabajadores, tal y como demanda el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU, del año 1966. Para el año 1994, la mayoría de los países de la región contaban entre un 20% y un 40% de los empleados de tiempo completo que no lograban obtener un ingreso superior al umbral de bienestar de 2.5 líneas de pobreza.¹⁵ Solamente en Argentina, Costa Rica y Uruguay, dicho porcentaje resultó bastante inferior, fluctuando entre el 10% y el 15%, mientras que en Honduras – en el caso extremo del espectro – dicho porcentaje se sitúa en el 60%. El ingreso promedio urbano para la región en su conjunto correspondiente para el año de 1994 fue de 4.3 líneas de pobreza.¹⁶

Por otra parte, la evolución de los términos reales del salario mínimo ha sido realmente negativa. No sólo existe una creciente desproporción entre los llamados *salarios mínimos legales*, su efectividad real y las exigencias indexadas del mercado sino, además, en diez de los dieciocho países de los que se cuenta información los salarios mínimos reales de 1995 eran inferiores a los de 1990 y – adicionalmente – en doce de esos países eran claramente inferiores a los de 1980, justo al inicio de la llamada década perdida.¹⁷

Para combatir las insuficientes remuneraciones, millones de latinoamericanos recurren, pues, a la sobre-ocupación. Cerca del 30% de los ocupados en la región tienen empleos en los que trabajan, por lo general, 50 horas por semana, es decir, un 15% más de lo normal. Como resultado de estos esfuerzos extraordinarios, un 20% de ellos es capaz de superar el **umbral de bienestar**, y el resto generó un promedio de ingreso que tan sólo supera un 20% de dicho umbral.¹⁸

4) Derecho a un Nivel de Vida Adecuado

Dentro del presente marco de análisis, los niveles de pobreza de una sociedad tienen una fuerte relación con el grado de integración social de la misma y con el grado de realización de los derechos económicos, sociales y culturales en general, aunque es importante destacar que no deben entenderse como sinónimos de los niveles de equidad social. En ese sentido, la situación en nuestra región es bastante insatisfactoria dado los elevados niveles de pobreza e indigencia. Según la información correspondiente a 12 países que representa un 85% de la población de la región, en 1994 más de la mitad de ellos representaba niveles de pobreza muy altos (entre el 31% y el 50% de los hogares). La misma fuente señala que se calcula que casi la totalidad del resto de países de la región se encontraría en algunas de estas dos categorías, mientras que tres países presentaban niveles medios (15% a 30%) y tan sólo dos países tenían bajos niveles de pobreza (menos del 15%).¹⁹

5) Derecho a la Seguridad Social

Aunque en América Latina coexisten sistemas de seguridad social muy diversos, la mayoría de ellos se caracteriza por la falta de equidad resultante de una cobertura parcial de la población, fundamentalmente urbana y activa en el sector formal de la economía, y por presentar – además – marcadas diferencias entre grupos y regiones geográficas. Asimismo, muchos de los sistemas nacionales adolecen de fuertes deficiencias institucionales que se traducen en costos excesivos, crecientes déficits, alta evasión y morosidad.

6) Derecho a la Salud y a la Asistencia Médica

América Latina ha generado importantes logros en la reducción de la mortalidad de sus lactantes e infantes, aumento de la expectativa de vida al nacer e incrementos en la cobertura de los servicios de salud. Sin embargo, aún presenta importantes déficits en la realización de los derechos a la salud y a la asistencia médica. Los segmentos más pobres de la población encuentran mayores dificultades en esta materia, como lo evidencia el hecho de que una proporción importante de la mortalidad siga teniendo causa en los índices de pobreza. En materia de cobertura, tres cuartas partes de los países de la región han alcanzado niveles de acceso de la población a servicios de salud por encima del 60%

Sin embargo, al igual que en otros aspectos, la situación varía de un país a otro, habiendo tres (Bolivia, Honduras y Perú) en los cuales menos del 50% de la población tiene acceso a los servicios de salud estatales. (La estadística en relación a Guatemala, Haití y otros países estudiados no resulta confiable). En total se estima que aproximadamente 105 millones de personas en la región no acceden regularmente a los servicios de atención en salud.²⁰

7) Derecho a la Vivienda

Fuertemente vinculado al derecho a la salud se encuentra, asimismo, el derecho a la vivienda. La OMS (Organización Mundial para la Salud) ha señalado que la vivienda es el factor ambiental que más influencia tiene sobre las

condiciones de enfermedad y el aumento de las tasas de mortalidad infantil. En América Latina y el Caribe existe un parque habitacional aproximado de 43 millones de viviendas, con un déficit cuantitativo aproximado de 18 millones, incrementándose anualmente en razón de 2.7 millones como resultado de dos variables: el aumento de la pobreza y la formación de nuevos hogares como resultado del aumento poblacional.²¹

8) El Derecho a la Educación

Durante las últimas décadas, inclusive durante los años ochenta, la región mejoró continuamente su desempeño en términos tradicionales, particularmente en la cobertura de la educación primaria, que pasó del 60% al 95% a mediados de la presente década y – en materia de analfabetismo – que se redujo del 20.2% en 1980 al 15.2% en 1990.²² Gracias a la tendencia positiva de la educación básica experimentada en la mayoría de los países, las principales diferencias entre la región se centran en los niveles de analfabetismo, por un lado y, por otro, en los niveles reales de la educación regional y su competitividad dentro y fuera de la sociedades de estos países.

De tal suerte, los resultados sugeridos por estos indicadores no son suficientes para que los educandos se inserten adecuadamente en el mundo laboral, ni siquiera en el caso de los países con un alto nivel de alfabetismo y de educación media y superior. En algunos casos, porque los alumnos no permanecen en los países el tiempo suficiente, ya que – como promedio regional – sólo la mitad de los países que ingresan al sistema educativo primario terminan realmente sus estudios. En segundo término, porque de acuerdo a estudios recientes aún aquellos que logran terminar la educación media no adquieren las destrezas necesarias para el sistema productivo. De hecho, sólo el 50% de los niños y jóvenes que salen del sistema educativo son capaces de comunicarse por escrito como lo requiere la sociedad contemporánea a través de los denominados **“códigos de la modernidad”** que incluye el manejo de las operaciones aritméticas básicas, la lectura y comprensión de un texto escrito, la comunicación escrita, la observación, descripción e interpretación de mensajes de los medios de comunicación modernos y la participación en el diseño y ejecución de trabajos en grupos.

FASES ESTRATÉGICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PROYECTO SOBRE UMBRAL DE CIUDADANÍA

OBJETIVO	• Desarrollar una evaluación en 6 países de la región acerca de los niveles del umbral de ciudadanía (sobre la base de los presupuestos e indicadores de medición indicados en este Proyecto) con el objeto de determinar las bases fáctico-sociales para el desarrollo de proyectos de fortalecimiento de cultura democrática. • Producir un protocolo de recomendaciones técnicas y de desarrollo de políticas públicas para las entidades estatales de los países concernidos y de la cooperación internacional dirigidas a fortalecer la relación específica entre la ampliación del umbral de ciudadanía y el desarrollo de una cultura democrática.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	• Determinar el desarrollo del llamado núcleo básico de derechos económicos y sociales (educación, salud, vivienda, alimentación y trabajo) y las políticas públicas existentes para su desarrollo específico en cada sociedad nacional. • Realizar un análisis de los presupuestos mínimos en cada uno de los 6 casos de estudio para determinar los mínimos de inclusión social en cada uno de los derechos económicos y sociales del núcleo básico, así como en su relación de conjunto, lo cual permitirá determinar el umbral de ciudadanía específico en cada sociedad nacional. • Evaluar las políticas públicas existentes en los gobiernos de los 6 casos de estudio, y los cambios que deberán experimentar para la promoción y la profundización de los derechos económicos y sociales y la ampliación del respectivo umbral de ciudadanía. • Determinar la relación entre la ampliación del umbral de ciudadanía en cada uno de los 6 casos de estudio y la creación de un escenario fáctico económico y social para el desarrollo de programas y proyectos de fortalecimiento democrático, tomando en cuenta las particularidades de orden socio-económico, étnico, cultural, religioso, geográfico y de inserción regional de cada uno de los países concernidos por el Proyecto. • Reedefinición de la agenda del Programa Una cultura para la democracia sobre la base de los productos y resultados del presente Proyecto.

RESULTADOS	• Desarrollo de un estudio de campo y documental-analítico sobre el ámbito particular del umbral de ciudadanía en cada uno de los países concernidos, así como del rol particular del Estado en sus funciones de inversión social, de promoción productiva, de crecimiento económico y de desarrollo humano. • Proposición de un modelo tentativo de INDICADORES correspondientes a la franja de ciudadanía según relación <i>consumos esenciales – participación de intercambios</i> como PROPUESTA GENERAL REGIONAL en los ámbitos de: a) Ingresos b) Educación c) Trabajo d) Nutrición y salud preventiva e) Posibilidad de expresar el potencial genético f) Información g) Poder Político h) Salud (medicina curativa) i) Vivienda j) Alimentación k) Participación cultural y social • Desarrollo de un PROTOCOLO DE RECOMENDACIONES EN POLÍTICAS PÚBLICAS para cada uno de los seis países concernidos como resultado de la aplicación del índice básico de umbral de ciudadanía.
-------------------	---

Notas

1. Así STIGLITZ, Joseph, *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes*. Prebish Lecture. UNCTAD, 1998. Del mismo autor, *Más Instrumentos y Metas más Amplias*: desde Washington hasta Santiago. Banco Mundial, 1998. También, WOLFENSOHN, James D. *El Gasto Social es Clave*. Clarín, Buenos Aires, febrero de 1996. Asimismo, SERAGELDIN, Ismail, *The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital: Overview and Program Description*. Social Capital Initiative. Working Paper No. 1. Washington: World Bank, 1998.
2. Ver, entre otros, MORLEY, S. *Poverty and Distribution during Latin America Adjustment in the 1980's*, mimeo, Washington D.C: BANCO MUNDIAL, 1992. BANCO MUNDIAL, Informe sobre el Desarrollo Mundial. *La Pobreza*, Washington D.C., USA. 1994. También el trabajo comprensivo de RACZYNSKI Dagmar, *Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina: Diagnóstico y Lecciones de Política*. Informe Comparativo Regional Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Agosto de 1994. Serie de Documentos de Trabajo, 193.
3. Asimismo, sobre el agravamiento de los términos de inclusión ver durante todo el desarrollo de la década del 90, ver Inter-American Development Bank (IDB), *Facing up to Inequality in Latin America, Economic and Social Progress in Latin America*, 1998-1999 Report, Washington: D.C. BID - 1999. Sobre la totalidad del período, ver LONDOÑO, J.L. and M. SZEKELY, *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America 1970-1995*. Office of the Chief Economist Working Papers No. 357, Inter-American Development Bank
4. Ver KLIGSBERG, B. *¿Cómo Reformar el Estado para la Lucha contra la Pobreza? Comercio Exterior*, Vol. 42, No. 5, Mayo, México, 1992. PSACHAROPOULUS, George, *Return to Investment in Education, A Global Update*. World Development 22 (9): 1325-1344, 1994. Asimismo, MILLER DEL ROSO, J. and T. MAREK, *Class Action: Improving School Performance in the Developing World through Better Health and Nutrition*. Directions in Development. World Bank. Washington D.C.
5. El proceso de desarrollo de los llamados derechos económicos, sociales y culturales se inicia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU, resolución No. 217-A (III) del 10 de diciembre de 1948. En particular, se desarrollan los valores de protección de familia (Art. 16), a la seguridad social (art. 22), derecho al trabajo y los derechos derivados del trabajo (Art. 23); derecho al descanso, vacaciones pagadas, disfrute del tiempo libre (art. 24); derecho a un nivel de vida adecuado (art. 25), a la educación (art. 26), a la cultura (art. 27).
6. Ver CEPAL-IIDH, La Igualdad de los Modernos (Reflexiones acerca de la Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina) San José-Santiago, 1998. Para un trabajo integrativo, véase CANÇADO TRINDADE, Antônio, *La Relación entre el Desarrollo Sustentable y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Tendencias Recientes*. Estudios Básicos de Derechos Humanos, San José: IIDH, Costa Rica. 1995.
7. Sobre el carácter sistémico e interactivo de estos derechos puede verse CANÇADO TRINDADE, Antônio, *La Cuestión de la Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Evolución y Tendencias Recientes* (Serie para ONG, Vol. 6) San José, IIDH, 1992, pp. 19-24. Asimismo, puede verse ORDONEZ, Jaime y VASQUEZ, Enrique (Ed.) *Derecho al Desarrollo en América Latina*, San José: IIDH, 1991.
8. En tal sentido, debe verse la Resolución No. 41-128 de la Asamblea General de la ONU, especialmente el Art. 6º, § 2º. "Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación,

promoción y protección de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”.

9. Sobre la interacción de los factores culturales y sociales dentro de una perspectiva de desarrollo humano integral, véase SOSNOWSKI, Saúl, *Apuestas Culturales al Desarrollo Integral de América Latina*, Foro BID-París. 11-12 de marzo, 1999.
10. La noción técnica y conceptual entre el modelo de satisfacción de necesidades mínimas y consumos esenciales y la participación de intercambios (como bases de potenciación de ciudadanía) están expuestas en el texto clásico de Amartya SEN, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: OIT, Clarendon Press, 1981, p.15.
11. CARLSON, Beverley & WARDLAW, Tessa M. A.. *Global, Regional and Country Assesment of Child Malnutrition*, New York: United Nations Children´s Fund (UNICEF), 1990, p. 15
12. Así, VIERDAG, E.G. *The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covennat on Economic, Social and Cultural Rights*. Netherland Yearbook of International Law, Vol. 9 (1978). VAN HOOFF, G.J.H, *The Legal Nature of Economic, Social & Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views*, in P. ALSTON y K. TOMASEWSKI (eds.) *The Right to Food*. También SCHEININ, Martin, *Economic and Social Rights as Legal Rights*, 1992.
13. ORDÓÑEZ, Jaime y VÁSQUEZ, Enrique (Ed.), *Derecho al Desarrollo en América Latina*, IIDH, op. cit.
14. CEPAL, *Panorama Social de América Latina*. 1996.
15. Según CEPAL (*Panorama Social de América Latina*, 1996), el umbral de 2.5 líneas de pobreza resulta una base aceptable para acceder al bienestar, ya que con ese nivel un perceptor de ingresos puede mantener fuera de la pobreza a una familia de dos miembros. Cuando ambos, el jefe del hogar y el cónyuge, perciben cada uno ese nivel de ingresos, pueden mantener a una familia de hasta cuatro miembros que incluya dos menores sin trabajar fuera de la pobreza, pero un tercer hijo dependiente ubicaría a la familia en el límite de ésta. En la mayoría de los países de la región, un ingreso de 2.5 líneas de pobreza representa un ingreso mensual de entre 170 y 200 dólares al mes.
16. Ibid.
17. CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. 1996-1997.
18. Ibid.
19. CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. 1996.
20. Ibid.
21. Ibid.
22. UNESCO-OREALC, *Situación Educativa de América Latina y el Caribe*. 1980-1999.