

DERECHO AL DESARROLLO Y SU VINCULACION CON  
LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Dr. Ernesto Ottone

Muchas gracias Antonio por tus generosas palabras.

Al abordar el tema de los derechos económicos y sociales bajo el punto de vista jurídico, cuando dentro del Instituto hay un desarrollo muy importante; el mismo Antonio ha escrito cosas sobre este tema desde esa perspectiva. Nuestra perspectiva es sobre todo la del tema al cual yo me dedico que es el tema del desarrollo económico y social. Nosotros con el Instituto estamos tratando de avanzar en un trabajo de elaboración de un documento, en relación con una definición más operativa de los derechos económicos y sociales. Para poder pasar de un momento normativo, en el cual se reconocen un conjunto de derecho, a ver como esos derechos económicos y sociales se pueden de alguna manera medir y, como una segunda etapa si son exigibles, de que manera se pueden exigir. Todo esto es una tarea teóricamente muy compleja, que desde hace mucho tiempo se ha tratado de abordar y los resultados a nivel teórico no han sido buenos porque es una construcción teórica muy difícil. Nosotros estamos recién entrando a tratar de construir los conceptos básicos sobre los cuales se puede construir indicadores en esta materia. Les digo desde ya, que todavía el nivel de elaboración es un nivel extraordinariamente incipiente, por lo tanto, lo que yo les entrego en esta charla es, aquellos elementos en los cuales hemos podido ir avanzando que son naturalmente muy incompletos, con más preguntas que respuestas.

Quiero señalar que en el aspecto de los derechos culturales me apoyo plenamente en lo que le escuché al Profesor Stavenhagen, porque si bien nosotros hemos trabajado esta perspectiva, la hemos trabajado no exactamente en el desarrollo de los derechos

117F11-11659  
CEDO-11896

PL

económicos, sociales y culturales sino en el tema del desarrollo, identidad y universalidad, que ha estado en el centro de lo que él ha planteado con tanta autoridad.

Antes de entrar al tema, yo quisiera hacer algunas reflexiones básicas sobre el tema de la equidad hoy en día, tanto a nivel general como a nivel de América Latina. Quisiera señalar frente a este tema, que si nosotros vemos el panorama de hoy en el mundo, incluso en los países desarrollados, pareciera que estamos viviendo una profunda crisis de equidad. La esperanza de la pos Guerra Fría, de que las cosas iban a caminar muy bien, de que la globalización de la economía iba a dar resultado estupendo; donde iban a desaparecer los conflictos armados y por lo tanto iban a quedar grandes excedentes para la posibilidad del desarrollo, son promesas que no se han realizado en la práctica. Por lo tanto lo que vemos hoy día más bien es una situación bastante crítica de la equidad y de la integración de las sociedades. Tanto así, que si nosotros miramos los países desarrollados, lo que fue Europa en el camino de los años 50, 60, 70, que eran los tiempos de un crecimiento económico bastante acelerado y el funcionamiento de un Estado de bien estar; que surge como decisión de reconstrucción europea después de la Segunda Guerra Mundial, pudiéramos ver que ahora comenzamos a vivir un momento de fuerte tensión en un concepto que durante muchos años no fue discutido; en un concepto que durante muchos años permitió a esas sociedades alcanzar niveles importantes de equidad; avanzar en este terreno y hoy en día aparecen cuestionados.

En qué se manifiesta. Se manifiesta en la crisis del Estado de bienestar; hoy en día ninguna sociedad europea no está siendo discutido de alguna manera la existencia del Estado de bienestar, no hay presiones sobre esto.

En las dificultades de integración social, que tienen un componente muy fuerte cultural pero que se ligan fuertemente a fenómenos también de crisis económica y social; a temas como el desempleo crónico, sobre el cual se ha utilizado distintas políticas muy diferentes de tipo

económico y social, al cual el desempleo se resiste y hoy en día los economistas comienzan a pensar que no es un problema puramente de política económica sino un rasgo de época que va más allá de la economía y por lo tanto para el cual hay que buscar soluciones que vayan más allá de las políticas económicas.

En los países donde han tenido mayor éxito en tener un desempleo menor como en los Estados Unidos de América, estos empleos creados han sido empleos tremendamente diferenciados y por lo tanto, no ha significado niveles de equidad mayor si no niveles de diferenciación muy fuerte entre empleos que tienen un determinado ingreso y empleos que tienen empleos tremendamente bajos o sea, una estructura de iniquidad muy fuerte.

Quién tiene la culpa de todo esto. Bueno, no hay una respuesta única frente a esto, no hay un malo, no hay un enemigo frente a esto, hay muchos problemas que se han ido sumando. Pareciera que el tema que asume la globalización, que asume la competitividad mundial tan fuerte, tan feroz y naturalmente le genera a las economías y a las economías centrales una necesidad muy fuerte de rendimiento y ese rendimiento significa buscar, bajar costos en general en el proceso productivo. Pareciera que el desarrollo científico tecnológico tan fuerte que se pensaba que bueno, se suprimirían determinados empleos pero el desarrollo científico y tecnológico significaría la creación de otros y se generaría situaciones de reciclaje de mano de obra de un sector a otro, pareciera más difícil y más lento y más complicado de lo que se pensó en un principio. Es así como esta tecnologización y cambio tecnológico tremendamente fuerte de las sociedades, no generan necesariamente nuevos nichos para el empleo; los reciclajes de la mano de obra no parecen ser tan fáciles como se pensó en un momento. Por lo tanto aquí, hay interrogantes tremendamente fuertes. Un último libro de Rifkie(?), que planteaba el fin del trabajo plantea con mucha seriedad tesis que anteriormente los gobiernos no admitían ni siquiera discutir. Hoy en día, cuando se reúne el G-7, por primera vez empieza a discutir el tema del tiempo compartido, de nuevas

fórmulas que no pasan solamente por el crecimiento para compartir el trabajo. Es decir, estamos ante un conjunto de fenómenos que hacen, que generan presiones muy fuertes sobre el tema de sociedades integradas y de sociedades equitativas.

De otra parte, en términos del Estado bienestar, se ha producido un enorme desarrollo de una expectativa de vida más elevada, con generación de costo muy fuerte para las pensiones. Los costos de las tecnologías médicas se han reproducido de manera tremendamente fuerte, en fin, hay una serie de elementos sociológicos también, que van generando desafíos muy fuertes para un Estado de bienestar.

Recientemente Ralph Darendorff (?) señalaba por ejemplo, que los derechos adquiridos que se han ido juntando durante todos estos años, pueden llevar a unas situaciones que se necesiten impuestos prácticamente del conjunto de la renta para pagar los derechos adquiridos en un Estado de bienestar, llevando naturalmente un argumento hacia el fondo.

En todo caso, hoy en día se empiezan a plantear en todos los países -- estoy hablando de las economías desarrolladas -- el tema de cuáles son los derechos mínimos adquiridos que no se pueden tocar. A cambiado el centro de la discusión, de la acumulación de derechos a cuáles son los derechos mínimos adquiridos que no se pueden tocar para que estas sociedades puedan seguir funcionando. Cosas que eran casi de la religión de estas sociedades, como el sistema de salud en Inglaterra; el contrato entre las generaciones en Alemania; la seguridad social en Francia que eran parte de la cultura de esos países, hoy en día están siendo cuestionadas.

Se habla del fin del Estado asistencial y de la necesidad de generar mecanismos de sociedades asistenciales; de sociedades solidarias donde los mecanismos sean otros en los cuales se puedan generar nuevos fenómenos de integración social y se conjuren los peligros de desintegración social, hoy día existentes.

Por qué señalo esto. Para señalar la gravedad del fenómeno del debate de la equidad hoy en día en el mundo. Si nosotros vemos las sociedades de América Latina, el tema es mucho más grave; el tema es mucho más grave pero es mucho más histórico; las sociedades latinoamericanas nunca han sido sociedades equitativas ni siquiera cuando después de la pos guerra en los procesos de desarrollo con sustitución de importaciones, las economías crecieron a ritmo muy acelerado durante muchos años; siempre se ha hablado de sociedades heterogéneas; siempre existieron niveles de pobreza muy altos. Naturalmente, cuando este modelo de desarrollo hizo crisis en los años 80, con la crisis de la deuda externa y hubo que hacer el ajuste, naturalmente se produjo una caída mucho más fuerte en la situación de iniquidad y en la situación de aumento de la pobreza pero son sociedades que han tenido niveles estructurales de iniquidad históricas.

Hoy en día en qué situación estamos. Quisiera muy brevemente señalar esto para entrar en la reflexión sobre los derechos económicos y sociales, de manera muy resumida.

Como ustedes conocen en el año 1995, fue un año en que se produjo una peligrosa inflexión en el proceso de moderada recuperación que representaban las economías de la región durante los años anteriores; en los años 90 habíamos logrado salir del hoyo, por decirlo así, y comenzar con una recuperación moderada, modesta de la economía. Esa inflexión pudo haberse convertido en una crisis de mayores proporciones, pero en definitiva el crecimiento sólo se interrumpió sólo en Argentina, en México y Uruguay. Sólo con un esfuerzo externo sin precedentes se pudo evitar la generalización de la crisis. En la mayoría de los países de la región, se mantuvo un desempeño caracterizado por moderadas tasas de crecimiento, acompañadas por una inflación también moderada y decreciente; elevados déficits en cuenta corriente financiados con capital externo y bajos coeficientes de ahorro nacional. Sólo Chile pudo mejorar este desempeño al mismo tiempo que Brasil, condujo a la más

grande economía de la región asimilarse al patrón seguido por la mayoría de los países en los últimos años.

Considerando la fuerte heterogeneidad que caracterizó el comportamiento económico de la región en el año 1995, los promedios regionales difícilmente reflejan lo acontecido. El crecimiento al producto interno bruto apenas llegó al 0.6 por ciento en comparación con el 4.6 del 94, pero si no consideramos a México y a Argentina, el promedio se eleva por sobre 4 por ciento, siendo muy poco inferior al del 94. Lo mismo pasó con el mercado laboral donde subió la tasa de desempleo regional en un punto porcentual, básicamente por los problemas de México y Argentina.

Mirando hacia adelante, surgen algunos interrogantes muy preocupantes; aún cuando Argentina, México y Uruguay retomen un rumbo de crecimiento con estabilidad, se amplíe el ahorro nacional y mejore la calidad de las políticas económicas, las respuestas no aparecen claras respecto a la capacidad que tendrán las economías de la región para generar empleo productivo y para reducir los persistentes y hondos rezagos sociales. En este plano es donde los problemas siguen siendo graves, los éxitos escasos y la inflación más preocupante.

Durante el primer quinquenio de los años 90, varios países registraron éxito en su lucha por superar la pobreza; en ese período esta se redujo, se redujo respecto a la crisis -- entendámonos bien. Se redujo en distintas magnitudes en Argentina, en Bolivia, en Colombia, en Costa Rica, en Chile, en México, en Panamá, Perú y Uruguay, sin embargo, un numeroso grupo de países no lograron tasas de crecimiento económico por habitante suficiente para disminuir la pobreza y a partir del 94, se dieron tendencias preocupantes en algunos de los que habían avanzado en ese frente en los últimos años: Argentina, Costa Rica, México y Uruguay. En otros países muy exitosos en materia de crecimiento e inflación como Chile, se han observado dificultades para continuar reduciendo

significativamente la indigencia o pobreza extrema. Todos estos acontecimientos, guardan estrecha relación con la distinta capacidad de los países para mantener un crecimiento elevado y conciliarlo con la reducción de la inflación y el desempleo.

El ritmo y las características del crecimiento económico actual, continúa generando un menor número de empleos que el necesario para absorber productivamente la creciente fuerza de trabajo. Se han mantenido y en algunos casos se han acentuado, la heterogeneidad productiva del empleo así como las muy marcadas diferencias en las tasas de desempleo abierto que afecta a los hogares de los distintos estratos de ingresos. En los países en que el desempleo abierto urbano fluctúan alrededor del 5 por ciento, la desocupación en el decir más pobre es cercana al 20 por ciento y supera el 30 por ciento cuando el desempleo promedio alcanza tasas mayores. Este fenómeno que se interpretó inicialmente como una consecuencia propia de las primeras fases del proceso de reforma, vuelve a registrarse aún en los casos que en dicho proceso se encuentra más avanzado y las tasas de crecimiento son altas.

Una desigual distribución de los costos de la fase del ajuste y una marcada rigidez en la distribución del ingreso en los períodos de auge, continuó siendo una característica de la evolución económica de la mayoría de los países latinoamericanos durante los años 90. Es así como los estratos medios bajos que comprenden el 30 por ciento de la población que sigue al 40 por ciento más pobre, han sufrido una disminución de su ingreso real con respecto al que había alcanzado a fines de los años 70 y, en la mayoría de los países ha experimentado un retroceso en su participación en la distribución del ingreso. Actualmente en países que registran una distribución más desigual del ingreso en la región tales como Brasil y Chile, el 30 por ciento de hogares que conforman el estrato medio bajo, capta sólo el 20 por ciento del ingreso urbano. En los países con una distribución relativamente

inequitativa, Argentina, Costa Rica y Uruguay, ese estrato participa con alrededor del 26 por ciento.

Qué he querido señalar con todas estas cifras. Que pese a los importantes esfuerzos realizados para superar la situación de iniquidad social, en materia de impulso y reconversión de las políticas sociales; de reformas en el campo educativo; de la salud y de la seguridad social, nos encontramos ante una situación persistente de rezago en la equidad social que cuestiona la sustentabilidad al proceso de desarrollo y obstaculiza la densidad ciudadana y democrática en la región. Por decirlo en dos palabras -- hemos salido de la crisis tremenda de los años 80; estamos en una situación económica y social relativamente mejor pero con situaciones de iniquidad, desigualdad y niveles de pobreza muy alto. Lo que es más grave, es que si no hay cambios en la calidad del proceso de desarrollo, si no hay una participación activa, pública y privada por torcer determinadas direcciones en el terreno del ahorro, de la inversión, de la difusión tecnológica, de la unidad de entre políticas económicas y sociales; de la consideración de la inversión educativa como inversión y no como gasto, en fin si no hay una serie de elementos que tuerzan el rumbo actual del desarrollo, esta perspectiva de iniquidad social se va a seguir manteniendo y ahondando en el futuro. Ese es un elemento que creo, tremendamente importante para entrar a ver el significado del tema de los derechos económicos y sociales en la región. Estamos en un mundo que funciona de una manera donde el tema de la equidad es un tema que está bajo presión y estamos en una región que pese a haber hecho esfuerzos y haber tenido algunos éxitos parciales, está todavía en un sistema, ritmo y modo de desarrollo que no genera mayor equidad. En ese es el mundo en que estamos y quería decir ello porque este es el punto de apoyo para una reflexión sobre los derechos económicos y sociales.

Entrando en el tema de los derechos, una primera dificultad que se plantea para la identificación de los indicadores de equidad, es la definición de los fenómenos involucrados

en el concepto de equidad o iniquidad, en el contexto de la región, a la luz de los derechos reconocidos como propios al ser humano en cuestiones económicas, sociales y culturales.

La primera aproximación a la definición de los DESC suele ser de tipo indicativo -- cuáles son, cómo están definidos, cuáles son los señalados en las condiciones y en los pactos. Esos son temas que ustedes conocen y yo permitiría no referirme, son el derecho al trabajo; el derecho a contar con condiciones de trabajo equitativo; el derecho a sindicalizarse; el derecho a la seguridad social; el derecho a la salud, etc. Ustedes conocen en general la enumeración de estos derechos. Pero, su sola mención da cuenta del doble peligro que buscan conjurar, de una parte la marginación de personas del progreso común de la humanidad y de otra la explotación de personas o conjunto de personas en áreas de la consecución de ese mismo progreso. Sin embargo, la mayor parte de los derechos señalados en esta lista, señalada de manera desordenada, relativos al ámbito laboral, suponen la existencia de relaciones de trabajo asalariado o al menos en la inserción en estructuras formales de trabajo. Esto exige una redefinición en el caso latinoamericano caracterizado por una profunda heterogeneidad estructural. Puede pasarse por alto el hecho de que en América Latina más del 40 por ciento de la población urbana se encuentra ocupada en sectores de baja productividad; empresas de hasta cinco personas o trabajando por cuenta propia o en condición de familiares no remunerados. En otras palabras, la noción de marginación o exclusión parecen el contexto de América Latina tanto más relevante que la noción de explotación. Esto conduce a una nueva pregunta. Si los derechos contra la explotación suponen de manera intuitiva, inmediata un agente de dicha explotación contra el cual se puede recurrir, quién es de manera precisa el agente de la marginación o de la exclusión. La ilusión de una respuesta en la lógica del derecho al trabajo se disipa, pero la cuestión es la misma para los otros derechos de la lista, a un nivel de vida digno, a la salud, a la educación, a la participación en el avance cultural. En este

punto, la situación latinoamericana, en la que los derechos del trabajo aparecen como oblacionalmente, menos significativos que los derechos al trabajo, no así no poner de relieve una dificultad intrínseca a la definición de los DESC, como derechos humanos homólogos a los derechos civiles y políticos.

La cuestión más decisiva en relación a la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, parece radicar en efecto, no tanto en las cuestiones técnicas acerca de como operacionalizar lo que se exige, sino una cuestión conceptual que tiene que ver con la pregunta -- qué, ante quién y cómo se exige su efectiva realización.

La noción de derechos humanos, más comúnmente del hombre y del ciudadano, es históricamente joven y políticamente ambigua; de hecho su instalación en el centro mismo del discurso político moderno, encuentra su origen en la rebelión europea contra el absolutismo y por la extensión de la democracia liberal en el siglo XVIII y su ratificación universal, ocurre recién a partir del enfrentamiento del fenómeno totalitario nazi-fascista, hacia la cuarta década del presente siglo.

La rebelión contra el absolutismo fue un movimiento de clases medias y masas pobres urbanas que sintetizó dos poderosas motivación potencialmente contradictorias, de una parte la afirmación de la libertad de los modernos, frente a un estado que ahogaba la iniciativa individual; de otra, la insatisfacción frente a una autoridad central que ignoraba las obligaciones de protección, otrora cumplidas por el señorío feudal, al que había reemplazado.

La exigencia de un orden político que garantizara copulativamente la libre iniciativa y la protección social de los ciudadanos, es pues una marca de origen de la noción de los derechos humanos. A su vez sin embargo, una nueva fuente de confusiones se derivó de la formalización en pactos distintos para los llamados derechos civiles y políticos de una parte y los llamados derechos económicos, sociales y culturales por otra, por parte de los Estados

Miembros de las Naciones Unidas, oscureciendo el hecho de su esencial interrelación. En tanto, noción antagonista del poder absoluto, la idea de derechos propios del ser humano y su metáfora más recurrente, la de la sociedad prepolítica, alude a los límites de la acción del Estado o más precisamente dicho, a sus deberes de omisión para garantizar el cumplimiento de los derechos que las personas ya tenían antes de su establecimiento. El Estado debe abstenerse de intervenir en determinadas materias que son de exclusiva soberanía de las personas. El corelato de esta afirmación es el reconocimiento del poder de las personas para controlar la efectiva abstención del Estado en tales materias, mediante el ejercicio activo de su influencia sobre la toma de decisiones públicas -- los derechos civiles y políticos. Se deriva de ello que la violación de los derechos civiles y políticos es siempre el resultado de una acción que transgrede el mandato de omisión, realizada por uno o más funcionarios oficiales, en uso abusivo del poder, que genera responsabilidad exigible por los ciudadanos, las que a su vez pueden definirse en términos de conversaciones civiles y/o penales.

Teóricamente, la última razón en la que se afirma el control del cuerpo ciudadano, es la posibilidad de su renovada rebelión contra el poder político -- aunque esta posibilidad fue explícitamente omitida de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre del 48.

La construcción democrática del Estado expresada típicamente en el sistema de balance de poderes y contrapoderes, de su ingeniería institucional, es la respuesta operativa a la pregunta por la garantía normal del cumplimiento de las obligaciones de omisión o contención del Estado autorefrenado.

La construcción meramente metafórica de la noción de los DESC, como la base real para la vigencia de los derechos civiles y políticos, la idea de que la ciudadanía se construya antes que nada a partir del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, pudo haber tenido un sentido al interior de las confrontaciones ideológicas, entre liberales y socialista

que caracterizaron buena parte del siglo XX. De hecho, los propios pactos internacionales en esta materia, reflejan la armonización diplomática de los reclamos de uno y otro, bajo la moción formalmente común de la democracia. Pero, al mismo tiempo, como es sabido, sirvió a menudo como justificación a la postergación o al simple arrasamiento de los derechos civiles y políticos, no solamente en los denominados socialismos reales, sino muy señaladamente también en el caso de las dictaduras latinoamericanas, que justificaban la postergación de los derechos democráticos y también de la equidad social al necesario logro previo de las condiciones del desarrollo económico sostenido. Identificándose además con el planteamiento doctrinario neoliberal, en este sentido.

La nueva originación de las tendencias autoritarias que hacen uso de estos modelos latinoamericanos en el propio campo de la Europa Central y del Este, es una muestra que la seducción de este argumento ideológico no ha desaparecido.

A la inversa, la restricción de los derechos civiles y políticos, ha buscado también fundamento en la versión jacobina de los mismos -- ninguna libertad para los enemigos de la libertad -- en situaciones en que los sistemas políticos han resultado incapaces de contener las demandas igualitarias de amplias mayorías marginadas.

La cuestión central descansa en el siguiente punto. Tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales, son derecho de las personas respecto del Estado y más allá, son derechos, es decir protecciones de los débiles respecto a la violencia potencial de los más poderosos; ya sean del ámbito público o del ámbito privado, sin embargo, existen algunas diferencias que actualmente resultan esenciales para el problema de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Los DESC aluden en efecto a obligaciones de acción y no de omisión del Estado, en tanto representante de la sociedad en relación a las personas. La omisión de sí misma además de

la acción errónea insuficiente o inadecuada, es en consecuencia una forma de violación de los derechos involucrados.

Si el modelo ideal del cumplimiento de los derechos civiles y políticos es de un Estado permanentemente autorefrenado, el modelo ideal de realización de los DESC, es de una sociedad permanentemente autoactivada y en su representación o en su defecto, en el de un Estado activamente protector. A diferencia de los derechos civiles y políticos que buscan proteger reglas de equidad mínimas para que las personas puedan efectivamente ejercer su propio poder social, los DESC, buscan asegurar que no existan personas absolutamente desprovistas de poder social. Facilitar el acceso al mismo, es pues su objetivo central, aquello que exigen de los Estados.

En los hechos, tanto la omisión como la acción que los derechos humanos exigen al Estado respecto a los ciudadanos, sólo pueden quedar garantizados por la participación de los mismos en las decisiones públicas por el ejercicio activo de la ciudadanía.

Este es el punto en que dos enunciados aparentemente de distinto e incluso circunstancialmente contradictorios de fines, los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, se pueden fundir en un solo programa. Los DESC son del hecho de las personas, no son obligaciones del Estado y por eso es la participación y el control ciudadano sobre el Estado, al igual que en el caso de los derechos civiles y políticos, en la garantía de su realización.

Existen sin embargo requisitos mínimos para acceder a la ciudadanía, condiciones en las cuales las personas pueden quedar marginadas de su participación en las decisiones públicas, aún si no existe provisión alguna que se lo impida. La experiencia cotidiana de cualquier latinoamericano conduce espontáneamente a una respuesta positiva a esta pregunta. Por otra parte, la afirmación de ciertos niveles irreductibles es consustancial a la definición de los DESC como derechos humanos superiores a cualquiera legislación

positiva. Como señala Alston, el hecho de que dicho contenido básico debe existir, que en cierta medida puede no obstante estar potencialmente sujeto a la suspensión o a limitaciones de conformidad con las disposiciones pertinentes del Pacto, parecería una consecuencia lógica del uso de la terminología de los derechos. En otras palabras, no habría justificación para elevar una reclamación a la condición de un derecho, con todas las connotaciones que este concepto presuntamente tiene, si su contenido normativo puede ser tan indeterminado, que permita la posibilidad de que los que ostentan los derechos no posean ningún derecho particular a nada. Por lo tanto, cada derecho debe dar lugar a un derecho mínimo absoluto en ausencia del cual, deberá considerarse que un Estado Parte viola sus obligaciones.

Parece no haber duda acerca de la existencia y de la necesidad de definición de tales mínimos irreductibles, la cuestión central es en cambio si tales mínimos irreductibles, deben definirse a partir de la identificación de requerimiento biológico o social. Si la metáfora de la sociedad prepolítica permite concebir los límites de la acción del Estado, a partir de los derechos que las personas ya tenían antes de la instauración de este, ¿ella puede hacerse también extensiva a los niveles mínimos de satisfacción de las necesidades básicas que las personas podían procurarse en forma independiente, antes del inicio de las relaciones institucionales de intercambio en el Estado presocial?

Frecuentemente la discusión acerca de los mínimos absolutos de satisfacción de las necesidades básicas parecen dar una respuesta afirmativa a esta pregunta. Así se desprende por ejemplo de la continua referencia a los mínimos biológicos en materias tales como la alimentación, la salubridad o el abrigo, vestuario o vivienda, que suelen estar en la base de las definiciones internacionales de pobreza o indigencia, como indicadores de bienestar irreductible.

La propia relevancia que en naciones de escaso desarrollo o en coyunturas recesivas, adquiere el autoempleo y las actividades de mera sobre vivencia, parecieran ser otra forma de respuesta afirmativa a esa versión del mito originario de los derechos. Sin embargo, de la mera enunciación de los DESC, internacionalmente reconocido y de su propia denominación, resulta evidente que la mayor parte de ellos no se refiere a materias imaginables en contextos presociales sino a cuestiones que tienen que ver con la participación relativa en las diversas redes de intercambio. Son concebibles la alimentación, la salubridad o el abrigo, en el llamado Estado de naturaleza pero, en él no pueden existir ni educación, ni salario ni condiciones de trabajo, ni atención de salud y así en adelante. La extensión de las relaciones de intercambio, a las más disimiles esferas de la vida social, es un dato que no puede eludirse a la hora de definir los mínimos reductibles de la ciudadanía. Esta consiste precisamente en las posibilidades de participar en aquellas y el capital material y simbólico que requiere esa participación, es algo más que el que se requiere en términos presociales; es algo más que el que requiere la mera sobre vivencia biológica aunque la comprende.

De ahí que en la búsqueda de los indicadores que pudiera ser un indicador de cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales, la investigación nuestra se ha ido desplazando del campo, por decirlo así, de esta definición de las irreductibilidades o del concepto mismo de pobreza al concepto de ciudadanía, que es un concepto mucho más complejo que supone, la elevación de determinados niveles de cumplimiento de derechos mínimos pero, que va más allá de ellos. Que entra y que son posibles de establecer en indicadores que necesariamente van a ser, por decirlo de una manera doble, relativos y superpuestos. Es decir, la búsqueda de un umbral que nos permita situar posibilidades de medición de indicadores de derechos económicos, sociales y culturales, nos desplaza a un terreno mucho más complejo de los cuales son las magnitudes que actualmente son medidas

por los organismos internacionales en términos puramente de pobreza, incluso en términos puramente de desarrollo humano. En el análisis que hemos hecho de todos estos indicadores, nos parecen que hay algunos elementos que no permiten operacionalizar para un avance en esta materia. Por lo tanto, estamos trabajando en la definición de un terreno que hemos llamado, tal como hemos hablado en términos del desarrollo económico social, en términos de superar el umbral de pobreza como se ha hablado de superar el umbral de indigencia en términos de un umbral de ciudadanía, que supone los otros umbrales, pero que plantea con mucha fuerza también la participación en relaciones de intercambio social, de tal manera de poder utilizar un conjunto de indicadores que ya existen, para plantearlos de otra manera en términos de poder señalar potencialidades de las sociedades para alcanzar mayores niveles de equidad.

Quisiera poner un ejemplo de este elemento que, es todavía un elemento en elaboración sobre el cual estamos trabajando y pensando y por lo tanto, no voy a poder darles respuesta más acabada.

Cuando nosotros caminamos hacia una definición más operativa, nos situamos por ejemplo, en varios elementos: uno es el de la distribución del ingreso, que es una distribución tremendamente importante en casi todas las sociedades modernas donde, las relaciones monetarias marca fuertemente el conjunto de las relaciones sociales. Pero también hay otros elementos que no necesariamente se superponen con esto, por ejemplo, es la distribución de la educación. La distribución de la educación no necesariamente tiene que superponerse a la distribución del ingreso; es decir, en una situación de una determinada distribución del ingreso, puede haber con una fuerte inversión educativa, posibilidades de una distribución educativa que genere una tendencia potencial hacia una mayor equidad tomando en cuenta el rol central de la educación y el conocimiento en el desarrollo actual y en el desarrollo futuro. Es decir, para entrar a pasar del uso simplemente normativo,

simplemente como un punto de referencia y tratar de operacionalizar el tema de los derechos económicos, sociales y culturales, es necesario -- y es el mensaje que yo quiero transmitir -- es necesario todavía un gran trabajo de operacionalización de estos conceptos o sea, pasar de los meros conceptos normativos pero que operan como un simple punto de referencia a elementos que pudieran caminar hacia niveles de exigibilidad, es necesario pasar por una etapa de generar instrumentos de indicación que puedan ayudar al fenómeno de la exigibilidad. Yo ni siquiera sé en estos términos qué es lo que nosotros podemos obtener en este sentido. No se tampoco, cuales son los niveles de exigibilidad que son posibles y como se hace eso. Es una materia tremendamente compleja pero creemos -- y ese es el punto que yo quería sobre todo comunicar en esta exposición -- creemos que en la situación en que estamos enfrentados en el desarrollo latinoamericano, es necesario que pasemos en esta reflexión de un dígito a muchos más dígitos. Es decir, no vamos a poder salir de las buenas intenciones si en toda la discusión sobre el tema del desarrollo, nosotros no pasamos a otra dimensión. En el tema del desarrollo y crecimiento puramente económico, ya he señalado los temas de ahorro, de inversión, de difusión tecnológica, la centralidad de la inversión en educación. En el tema del conjunto de los elementos sociales, es necesario pasar a una situación también de vinculación de las políticas económicas y sociales mucho más fuertes.

En el tema de los derechos económicos, sociales y culturales, nosotros creemos que hay una potencialidad muy fuerte para avanzar en este terreno pero todavía, lo que queremos señalar es una pura potencialidad donde estamos todavía en los primeros pasos balbucientes de lo que pudiera ser esta construcción.

Quisiera por lo tanto señalar digamos, que tenemos un diagnóstico bastante claro; sabemos los problemas que hay que enfrentar, sabemos algunos elementos del desarrollo económico y social que están planteados y la necesidad de cambiar esos elementos y en el terreno del

cumplimiento de los derechos económicos y sociales, pueden ser un instrumento muy valioso en todo el debate del desarrollo. Yo quisiera terminar más bien y, perdonen la desilusión con un conjunto de interrogantes más que, con un conjunto de soluciones pero hemos echado a andar.

Muchas gracias.