

Superación de la pobreza e inclusión social como claves para la democracia y los derechos humanos en América Latina

Gerardo Caetano*
Gustavo De Armas**

1. Derechos humanos y desarrollo humano: bases para la democracia y la superación de la pobreza

La literatura más reciente dedicada a la conceptualización y medición del desarrollo humano, presenta un interés cada vez mayor en torno a los derechos humanos. El vínculo entre la protección y el efectivo ejercicio de los derechos humanos, por una parte, y el grado de desarrollo humano que alcanzan las sociedades, por otra, se ha transformado

* Uruguayo. Historiador y politólogo. Doctor en Historia. Coordinador Académico del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República y Director Académico del Centro para la Formación en Integración Regional. Es Presidente del Consejo Superior de FLACSO; Presidente del Centro Unesco de Montevideo; miembro correspondiente de la Real Académica Española; académico; investigador y catedrático en la Universidad de la República, y consultor de distintas instituciones internacionales, como IIDH, UNESCO, PNUD, FLACSO, SEGIB, OEA, Unión Europea, UIP, OEI.

** Uruguayo. Máster en Ciencia Política, Licenciado en Ciencia Política y Licenciado en Sociología por la Universidad de la República de Uruguay. Especialista en Política Social de la Oficina en Uruguay de UNICEF. Entre 2007 y 2009 se desempeñó como Analista de Coordinación de Programas en la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Uruguay. Asimismo, se desempeñó como consultor en políticas sociales para el BID, CEPAL, OEA y PNUD. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. En 1993 comienza su carrera como profesor en la Universidad de la República, Universidad Católica del Uruguay y Universidad ORT del Uruguay. Autor en forma personal o en coautoría de más de cien publicaciones en sus áreas de especialidad. *La selección y presentación de la información que figura en este texto, así como las opiniones expresadas, son responsabilidad exclusiva del autor y, por tanto, no reflejan necesariamente ni comprometen la posición de las organizaciones a las que pertenece.*

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

en uno de los asuntos principales para quienes abordan los procesos de desarrollo. Así, en la actualidad resulta casi un lugar común que el desarrollo humano deba ser examinado desde la perspectiva de la filosofía política, en fluido diálogo con la reflexión sobre la vigencia efectiva de los derechos humanos. En esta dirección, sostiene Amartya Sen¹: “Los adelantos en materia de desarrollo humano no siempre vienen acompañados de progresos en la realización de los derechos humanos y, por consiguiente, es posible que un análisis que se limite exclusivamente al desarrollo humano no refleje la vulnerabilidad de personas y grupos dentro de una sociedad”.

Quizás una de las principales contribuciones de Sen a la reflexión sobre el concepto de desarrollo humano, ha sido señalar que el cumplimiento de los derechos humanos – civiles, políticos, económicos, sociales y culturales – está estrechamente asociado al logro de mayores niveles de desarrollo humano, definido éste como “expansión de las libertades” de los ciudadanos, o como diría el propio Sen²: “El desarrollo (humano) puede ser visto [...] como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfruta la gente”. Se podría afirmar, entonces, que existe una relación biunívoca entre ambos conceptos. Por una parte, el nivel de desarrollo humano que las sociedades alcanzan – globalmente y en cada una de las dimensiones que lo constituyen: bienestar material, educación y salud – responde o se asocia a la concreción de los derechos, en particular, los económicos, sociales y culturales. Por otra, la protección de esos derechos depende, en gran medida, de la cobertura y eficacia de las políticas sociales principales – educación, salud, seguridad social, etc.– para generar mejores condiciones de vida y el mayor desarrollo posible de las capacidades y competencias de las personas.

El cumplimiento efectivo de los derechos humanos representa una de las condiciones principales –necesaria aunque no suficiente– para que las sociedades progresen en términos de desarrollo humano. Asimismo, lograr un piso mínimo de desarrollo representa una condición necesaria para el ejercicio de los derechos humanos. En otras palabras, no parece posible –o al menos no parece sostenible en el tiempo–

1 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2000*. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid/Barcelona/México, 2000, págs. 22-23.

2 Sen, Amartya, *Development as freedom*. Oxford University Press, 1999.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

alcanzar altos niveles de desarrollo humano sin garantizar en forma efectiva el ejercicio de los derechos humanos. Del mismo modo, no parece factible que un Estado pueda cumplir con este mandato si no cuenta con bases sólidas de desarrollo.

Parece claro que la protección de los derechos de las y los ciudadanos – particularmente, sus derechos económicos y sociales – constituye para los países un factor clave en el logro de mayores niveles de desarrollo humano – sin establecer, con esto, una relación mecánica –, en tanto implica necesariamente invertir en la formación del capital humano que las economías requieren para poder desplegar procesos de crecimiento sostenido. Al mismo tiempo, la protección de esos derechos responde, en gran medida, al nivel de desarrollo que las sociedades alcanzan. El desarrollo de los países de “ingreso medio-alto” y “alto desarrollo humano” (entre los que se hallan varios de los países de América Latina y el Caribe) depende – y dependerá cada vez más – de su capacidad para formar y acumular capital humano de alta calidad. Se trata de promover el desarrollo integral de seres humanos capaces de ejercer en plenitud sus derechos, de ser ciudadanos en el sentido más cabal del término. Asimismo, que puedan acceder a la dignidad del trabajo, con la incorporación de las innovaciones en todos los procesos productivos, lo que permitirá agregar valor, diversificar productos y mercados externos y, en consecuencia, trazar una senda de crecimiento dinámico y, más importante aún, sostenido en los valores de la solidaridad y de la igualdad³.

3 La formación de competencias en las personas desde las más tempranas edades, potenciar sus capacidades y talentos, constituye un asunto absolutamente clave para el desarrollo de las sociedades, no sólo por razones económicas sino también políticas, en tanto esas competencias son las que les permitirán desempeñarse en forma activa como ciudadanos. En esta dirección, sostiene Sen: “las capacidades de las que disfrutaban los adultos están profundamente condicionadas por su experiencia como niños [...] Las inversiones en educación y otros aspectos de las oportunidades existentes durante la niñez pueden mejorar las capacidades futuras en formas muy distintas. Primero, pueden hacer que las vidas de los adultos sean más ricas y menos problemáticas [...] Nuestra habilidad para vivir con otros, para participar en actividades sociales y para evitar desastres sociales también está profundamente influida por las aptitudes que adquirimos como niños [...] El éxito de una democracia depende de la participación de los ciudadanos y éste no es solamente un asunto de ‘reacción visceral’, sino también de preparación sistemática para vivir como ciudadanos activos y deliberantes...”. Sen, Amartya, *Development as freedom...*

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

La relación biunívoca entre derechos humanos y desarrollo humano se construye en la realidad a través de marcos jurídicos, instituciones y políticas específicas. El principal mecanismo o instrumento mediante el cual las sociedades avanzaron en la protección de los derechos de sus ciudadanos y, a la vez, en el logro de mayores niveles de desarrollo a lo largo del siglo pasado, fue el Estado.

La génesis, la expansión, la crisis y, finalmente, la reconfiguración de los Estados de Bienestar durante el siglo veinte han estado indisolublemente ligados a los progresos que las sociedades han realizado en términos de protección de los derechos humanos de su ciudadanía y en materia de desarrollo humano, tanto en los países industrializados o más desarrollados como en los de la región. Se podría afirmar que el debate sobre los modelos de Estado de Bienestar que las sociedades contemporáneas requieren a la luz de las transformaciones económicas, demográficas, sociales y políticas a las que asisten, constituye una tarea necesaria e impostergable. Reflexionar sobre los regímenes de bienestar que las sociedades latinoamericanas necesitan para los próximos decenios no debería ser considerada una tarea reservada a los especialistas en política social. Es – y deberá ser cada vez más – un asunto de política económica. Y, por cierto, comporta una rediscusión a fondo de qué entendemos sobre desarrollo y democracia. América Latina continúa siendo el continente más desigual del planeta, con significativos segmentos de su población instalados en las franjas de la pobreza y aun de la indigencia, como se verá a continuación. El régimen democrático, el desarrollo y los derechos se hallan severamente cuestionados ante estas realidades. Una perspectiva de análisis de estos temas, que pretenda ser honesta y consistente, no puede eludir esa interpelación radical.

2. Evolución reciente de la pobreza en América Latina: entre tendencias auspiciosas y persistentes desigualdades

Al examinar la evolución de la pobreza y la indigencia – definidas a partir de la variable ingresos y no de un conjunto más amplio de dimensiones –, durante los últimos 30 años en América Latina y el Caribe se podrán advertir o identificar, con cierta facilidad, cuatro períodos claramente diferenciados.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

El primero de los períodos corresponde a los años ochenta del siglo pasado: la llamada “década perdida”. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, entre 1980 y 1990 la incidencia de la pobreza aumentó de 40,5% a 48,3%, lo que implicó, merced al crecimiento poblacional registrado en esos años, pasar de 136 a 200 millones de habitantes viviendo en hogares con ingresos inferiores a la Línea de Pobreza.

La última década del siglo pasado constituye la segunda etapa en esta periodización; en esos años, en particular durante el primer lustro de los noventa, se registró una moderada reducción de la pobreza: de 48,3% a 43,8% entre 1990 y 1999. Esta leve caída en los niveles de pobreza y de indigencia (de 22,5% a 18,5%) se produjo en el contexto de crecimiento económico posterior a la “década perdida”, en una etapa signada por procesos de apertura económica y reformas de signo liberal. Cabe consignar que este descenso fue de la mano con un incremento de los niveles de desigualdad, especialmente durante la segunda mitad de esa década; de hecho, como se puede apreciar en el Cuadro 3, la concentración del ingreso, medida a través del Coeficiente de Gini, aumentó en 12 de 17 países estudiados.

Al analizar esta segunda etapa de nuestra periodización no puede omitirse el señalamiento del vínculo profundo e insoslayable entre desigualdad y pobreza. En América Latina, las altas tasas de pobreza son el resultado de los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, no de una “pobreza económica” o de una insuficiencia productiva. En esta línea, señala Eduardo Lora al analizar la desigualdad en la distribución de la renta en la región⁴: “Uno de los rasgos más destacados de la mala distribución [del ingreso] en América Latina es la enorme brecha que hay entre las familias que pertenecen al decil de más altos ingresos y las demás. [...] el hecho de que el exceso de concentración de ingreso en América Latina se debe a la brecha de los ingresos más altos puede demostrarse con facilidad, ya que si se recalculan los índices de Gini sin incluir al decil más rico, se encuentra que la concentración del ingreso de los países latinoamericanos no difiere en forma sistemática de la de Estados Unidos (calculada en forma semejante). El Gini del

4 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y social en América Latina Informe 1998-1999*. BID, Washington, 1998, pág. 18 y ss.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

90% de la población (excluyendo en el cálculo al decil más rico) sería en promedio de sólo 0,36, en lugar de 0,52. [...] Una implicación muy grave de la concentración del ingreso en América Latina es la extensión de la pobreza en la región. [...] Si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente; [...] si el ingreso en América Latina se distribuyera como en los países del Sudeste de Asia, la pobreza sería una quinta parte de lo que es en realidad. Incluso tomando el patrón distributivo de África, se encuentra que para los mayores niveles de desarrollo que tiene América Latina, debería tener la mitad de los pobres que tiene realmente”.

Entre fines de los años noventa y los primeros del pasado decenio se puede ubicar la tercera fase en este recorrido. En esa etapa se produce en la región considerada como conjunto, un estancamiento en la reducción de la pobreza, en tanto algunos países padecen un crecimiento significativo de la pobreza y de la indigencia a causa de profundas crisis económicas que cierran en forma dramática el ciclo y los modelos de los años noventa.

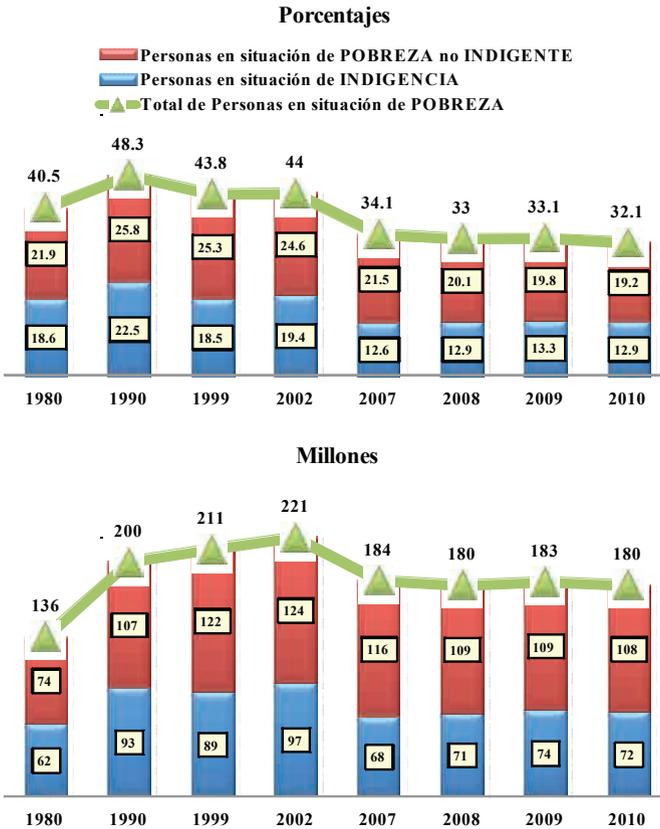
Finalmente, el cuarto período se inicia a comienzos de este siglo con una sostenida reducción de la pobreza y de la indigencia, tanto en términos relativos como absolutos. Entre 2002 y 2007 se reduce el porcentaje de población en situación de pobreza de 44 a 34,1 y el de indigencia de 19,4 a 12,6. Este comportamiento asume otra valoración si se considera en términos absolutos: la población en situación de indigencia se redujo de 97 a 68 millones entre 2002 y 2007.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
 DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

Gráfico 1

Población bajo las Líneas de Pobreza y de Indigencia (Mét.CEPAL) en América Latina (*).

Años seleccionados entre 1980 y 2010. En porcentajes y millones de personas.



Fuente: elaboración propia con base en datos extraídos de la base on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>), a partir de las tabulaciones de los países.

(*) Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

Cabe el interrogante respecto a si el estancamiento que se observa en los últimos cuatro años en los índices de pobreza y de indigencia representa una nueva etapa en este recorrido, en un marco global de crisis económica y de incertidumbre, o si simplemente implica una desaceleración de una tendencia que aún se sostiene, en términos de mejora en los niveles de bienestar de los estratos de menores ingresos de la población.

El descenso de la pobreza que se registra en la región en los últimos diez años – y que en algunos países, como Chile, se inicia ya en los años noventa – se manifiesta con mayor claridad en aquellos países que experimentaron profundas crisis económicas y sociales a comienzos de la década pasada. En este sentido, se destaca la trayectoria de Argentina, donde la pobreza cae desde el 45,4% que registró en 2002 – valor inédito para la historia argentina – al 8,6% del 2010 – el segundo valor más bajo de la región, detrás de Uruguay que registró un 8,4% en ese año. Otros países donde se observan caídas muy pronunciadas en los niveles de pobreza desde 2002 a 2009, son Brasil (respectivamente, 37,5% y 24,9%), Venezuela (48,6% y 27,6%), Perú (54,8% y 34,7%) y Chile (21,7% – en 1999 – y 11,5%). Más allá del impacto que tiene en la región la trayectoria particular de algunos de sus países (obviamente, Brasil merced a su peso poblacional), la conclusión más relevante que se desprende de los datos presentados (cuadros 1 y 2) es que prácticamente en todos los países de la región (al menos en los dieciocho sobre los que se presenta información) se advierte en mayor o menor grado una disminución de la pobreza y de la indigencia en la primera década de este siglo.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
 DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

Cuadro 1

Población bajo la Línea de Pobreza (Mét. CEPAL) en países de América Latina (18 países seleccionados) a nivel nacional (salvo cuando se explicita que son datos urbanos).

**Años seleccionados entre 1980 y 2009 (*).
 En porcentajes.**

	1980	1990	1994	1997	1999	2002	2004	2006	2008	2009
Argentina (área urbana)	8,5		16,1		23,7	45,4	29,4	21,0		11,4
Bolivia (Est. Plurinacional de)				62,1	60,6	62,4	63,9		54,0	
Brasil	45,1	48,0	45,3	35,8	37,5	37,5	37,7	33,3	25,8	24,9
Chile		38,6	27,6	23,2	21,7		18,7	13,7		11,5
Colombia	42,3	56,1	52,5	50,9	54,9	54,1	51,1	50,6	46,1	45,7
Costa Rica	23,6	26,3	23,1	22,5	20,3	20,3	20,5	19,0	16,4	18,9
Ecuador (área urbana)		62,1	57,9	56,2	63,5	49,0	47,5	39,9	39,0	40,2
El Salvador			54,2	55,5	49,8	48,9	47,5			47,9
Guatemala	71,1	69,4			61,1	60,2		54,8		
Honduras		80,8	77,9	79,1	79,7	77,3	74,8	71,5	68,9	
México		47,7	45,1	52,9	46,9	39,4	37,0	31,7	34,8	
Nicaragua			73,6		69,9	69,3		61,9		
Panamá	43,0					34,0	31,8	29,9	27,7	25,8
Paraguay (área urbana)					60,6	61,0	65,9	60,5	58,2	56,0
Perú	53,9			47,6	48,6	54,8	48,6	44,5	36,2	34,7
República Dominicana						47,1	54,4	44,5	44,3	41,1
Uruguay (área urbana)	12,8	17,9	9,7	9,5	9,4	15,4	20,9	18,8	14,0	10,7
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	25,0	39,8	48,7	48,0	49,4	48,6	45,4	30,2	27,6	

Fuente: elaboración propia con base en datos extraídos de la base on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>), a partir de las tabulaciones de los países.

(*) Los datos corresponden a los años consignados o, en su defecto, al año inmediatamente anterior o posterior.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

Cuadro 2

Población bajo la Línea de Indigencia (Mét.CEPAL) en personas en países de América Latina (18 países seleccionados) a nivel nacional (salvo cuando se explicita que son datos urbanos).

Años seleccionados entre 1980 y 2009 (*). En porcentajes.

	1980	1990	1994	1997	1999	2002	2004	2006	2008	2009
Argentina (área urbana)			3,4		6,7	20,9	11,1	7,2		3,8
Bolivia (Est. Plurinacional de)		23,0	19,8	22,6	19,8	21,3	20,2		16,2	
Brasil		23,4	20,2	13,9	12,9	13,2	12,1	9,0	7,3	7,0
Chile		13,0	7,6	5,7	5,6		4,7	3,2		3,6
Colombia		26,1	28,5	23,5	26,8	19,9	24,2	15,8	17,8	16,5
Costa Rica		9,9	8,0	7,8	7,8	8,2	8,0	7,2	5,5	6,9
Ecuador (área urbana)		26,2	25,5	22,2	31,3	19,4	18,2	12,8	14,2	15,5
El Salvador			21,7	23,3	21,9	22,1	19,0			17,3
Guatemala		42,0		31,6		30,9		29,1		
Honduras		60,9	53,9	54,4	56,8	54,4	53,9	49,3	45,6	
México		18,7	16,8	22,0	18,5	12,6	11,7	8,7	11,2	
Nicaragua			48,4	44,6		42,4		31,9		
Panamá	23,2					17,4	14,8	14,3	13,5	11,1
Paraguay (área urbana)			18,8	16,3	17,4	18,4	26,8	23,2	22,1	19,1
Perú	24,9			25,1	22,4	24,4	17,1	16,1	12,6	11,5
República Dominicana					22,1	20,7	29,0	22,0	22,6	21,0
Uruguay (área urbana)	3,3	3,4	1,9	1,7	1,8	2,5	4,7	4,1	3,5	2,0
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	8,6	14,4	19,2	20,5	21,7	22,2	19,0	9,9	9,9	

Fuente: elaboración propia con base en datos extraídos de la base on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>), a partir de las tabulaciones de los países.

(* Los datos corresponden a los años consignados o, en su defecto, al año inmediatamente anterior o posterior.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

Como ya se indicó, la reducción de la pobreza y la indigencia en estos últimos diez años ha sido acompañada por la disminución en los niveles de concentración de ingreso, en un marco de crecimiento sostenido y, en muchos casos, a tasas inéditas para la historia reciente. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, 14 de los 16 países sobre los que se presenta información registran una caída en sus valores de Gini entre 1999 (o 2004) y 2009. Esta tendencia a la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso merece atención, en tanto, como vimos, América Latina ha sido y aún sigue siendo una de las regiones más desiguales del orbe, rasgo que obedece a causas de carácter histórico y estructural⁵.

En este sentido, la comparación entre la primera década de este siglo y la primera mitad de los años noventa del pasado resulta pertinente y oportuna. Si bien en la primera mitad de los años noventa varios países de la región registraron un descenso en los niveles de pobreza – aunque de menor cuantía que la observada en la pasada década – y tasas de crecimiento de cierta magnitud, en los primeros años de este siglo la disminución de la pobreza y la indigencia ha ido acompañada tanto por el crecimiento económico – aún mayor que el observado hace dos décadas – como por la reducción de la desigualdad, uno de los males endémicos de la región. En otras palabras, y evitando propiciar un relato autocomplaciente, se podría afirmar a la luz de la información disponible hasta el momento que los últimos diez años registran una trayectoria virtuosa de la región, especialmente si se la compara con el recorrido de las últimas tres décadas del siglo veinte. Aunque todavía no en los niveles exigibles, se ha podido combinar crecimiento económico, reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso. En otras palabras, aunque a ritmos todavía lentos, en algunos países de la región ha comenzado a perfilarse el tan mentado y tantas veces esquivo objetivo de crecer con equidad.

5 Banco Mundial, *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with History?* BM, 2003.

Cuadro 3

Concentración del ingreso en países de América Latina (16 países seleccionados), medida a través del Coeficiente de Gini. Años seleccionados entre 1981 y 2009 (*).

	1981	1986	1990	1994	1999	2004	2009
Argentina		0,428	0,466	0,460	0,498	0,502	0,461
Bolivia (Estado Plurinacional de)				0,536	0,579	0,578	0,563
Brasil	0,579	0,585	0,610	0,608	0,598	0,577	0,547
Chile		0,562	0,553	0,551	0,555	0,546	0,521
Colombia	0,591		0,536		0,587	0,583	0,567
Costa Rica	0,475		0,453	0,468	0,477	0,487	0,507
Ecuador		0,505		0,543	0,601	0,551	0,494
El Salvador			0,540	0,499	0,522	0,490	0,483
Honduras		0,551	0,574	0,550	0,554	0,585	0,570
México				0,519	0,490	0,461	0,483
Panamá			0,589	0,578	0,576	0,550	0,520
Paraguay				0,582	0,570	0,540	0,510
Perú		0,457			0,567	0,503	0,491
República Dominicana		0,478	0,505		0,520	0,520	0,489
Uruguay	0,437		0,424	0,421	0,438	0,471	0,422
Venezuela (República Bolivariana de)			0,471	0,486	0,498	0,470	0,394

Fuente: para todos los países, excepto Venezuela en todos los años y Uruguay en 2009, elaboración propia a partir de información extraída de las bases de datos on-line de Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>); para estos dos países en los años consignados, elaboración propia a partir de información extraída de la base on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

(*) Los datos corresponden al año seleccionado o, en su defecto, al inmediatamente anterior o posterior.

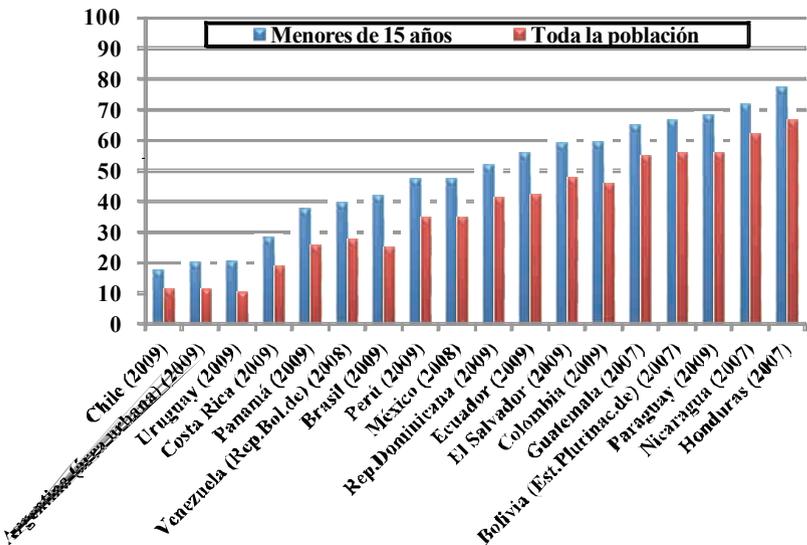
La reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad en la distribución del ingreso que ha experimentado la mayor parte de los países de la región no ha permitido, empero, acortar otras brechas que históricamente han definido algunos de los perfiles más notorios de la región. Así, las asimetrías con relación al ingreso y, por ende, al riesgo de caer en situación de pobreza entre grupos étnicos, áreas geográficas (el mundo rural versus el urbano), grupos de edad y género, se mantienen desafiantes en la región. Como se puede apreciar en

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
 DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

el siguiente gráfico, en todos los países de la región (al menos en los 18 sobre los que se presenta información) la incidencia de la pobreza en niños, niñas y adolescentes menores de 15 años, es mayor que en el conjunto de la población (en promedio, 1,4 veces mayor).

Gráfico 2

Población menor de 15 años de edad y población total bajo la Línea de Pobreza (Met.CEPAL) en América Latina (18 países seleccionados). Año 2009 o circa. En porcentajes.



Fuente: elaboración propia a partir de información extraída de la base de datos on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

Algunos de los países que exhiben más bajos índices de pobreza muestran la mayor brecha entre la niñez y el conjunto de la población: en Uruguay la incidencia de la pobreza en niños y niñas es el doble que en el conjunto de la población, en tanto que en Argentina es 1,74 veces mayor y en Chile 1,5. En dichos países lograr un descenso de la pobreza en el conjunto de la población aún mayor que el registrado en los

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

últimos años descansa, fundamentalmente, en la posibilidad de reducir significativamente la pobreza infantil.

Aún más notoria resulta la inequidad entre grupos de edad en el acceso al bienestar si se compara a las personas menores de 15 años con las de 65 o más años de edad, es decir, si se compara los dos grupos de población que teóricamente constituyen el núcleo más sensible de los regímenes de bienestar y, en particular, de los sistemas de seguridad social. Alrededor de 2009, en los 18 países de la región examinados la probabilidad de ser pobre para un niño menor de 15 años de edad era 2,8 veces más alta que para una persona de 65 o más años⁶.

La concentración de la pobreza en las generaciones más jóvenes en buena parte de la región es una expresión de las persistentes inequidades entre grupos de población en el acceso al bienestar y, por tanto, en el ejercicio de sus derechos, particularmente, de sus derechos económicos, sociales y culturales. Pero este fenómeno también resulta indicativo de la oportunidad que no se está aprovechando plenamente en un tiempo de bonanza, al menos en América del Sur, de invertir en la formación de capital humano, en el desarrollo de capacidades y competencias desde la más temprana infancia.

Otra de las expresiones o manifestaciones de inequidad refiere a la condición étnica de las y los ciudadanos latinoamericanos. A diferencia de lo que acontece con el clivaje de edad, el panorama dentro de la región puede resultar variopinto con relación a las brechas entre indígenas y el resto de la población, respecto a la incidencia de la pobreza. Empero, en muchos países se observan considerables asimetrías en perjuicio de los primeros. De acuerdo a datos procesados por CEPAL⁷, en nueve de los catorce países de los que se dispone información, la incidencia de la pobreza es mayor entre la población indígena que en el resto de la

6 Cálculo hecho a partir de la información disponible en la base on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>). De hecho, en los cuatro países del Cono Sur la *ratio* entre el porcentaje de pobreza correspondiente a niñas y niños de 0 a 14 años y el correspondiente a las personas de 65 o más años de edad fue, en promedio, 6,8, alcanzando el máximo registro en Uruguay (10,2) ya que entre niños y niñas la pobreza alcanza al 21,31%, mientras entre los adultos mayores afecta al 2,09%.

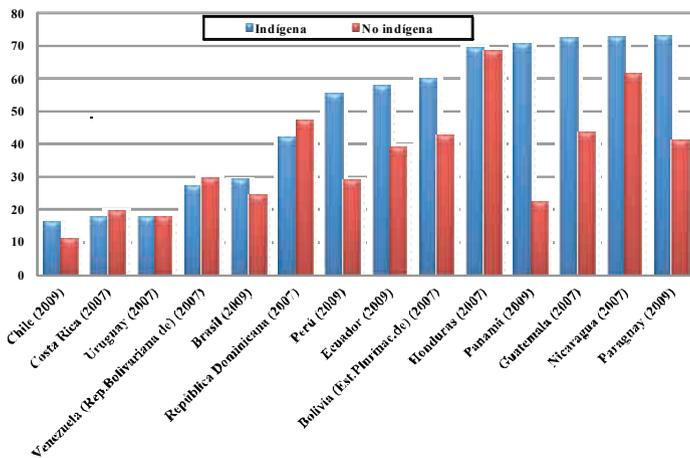
7 Ver, <<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstatasp?carpeta=estadisticas>>.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

población (en algunos casos, significativamente más alta), en tanto en los restantes países se advierte una situación de paridad o, levemente, una menor incidencia de la pobreza entre las personas indígenas (Gráfico 3).

Gráfico 3

Población bajo la Línea de Pobreza (Met. CEPAL) por etnia en América Latina (14 países seleccionados). Año 2009 o circa. En porcentajes.



Fuente: elaboración propia a partir de información extraída de la base de datos on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

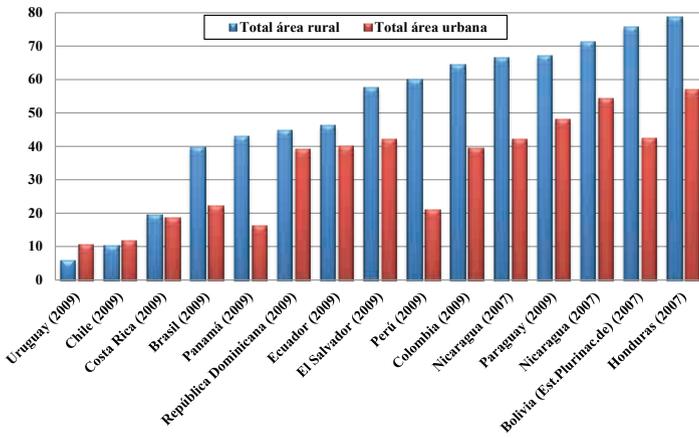
Uno de los clivajes estructurales que determina las distintas posibilidades que tienen las familias de acceder a los bienes y servicios requeridos para satisfacer sus más básicas necesidades es el área geográfica a la que pertenecen: más específicamente, la dicotomía entre las áreas rurales y urbanas. Tradicionalmente, en América Latina – y en algunas otras regiones del mundo – las personas que residen en las áreas rurales o semiurbanas disponen de menores oportunidades para acceder a ingresos, bienes y servicios. Los datos presentados en el siguiente gráfico muestran la persistencia de esta asimetría o disparidad entre áreas rurales y urbanas. Al mismo tiempo resulta interesante señalar que en los países con más bajos niveles de pobreza y, a la vez, mayores índices

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

de urbanización⁸, se constata una mayor incidencia de la pobreza en las áreas urbanas que en las rurales (Uruguay y Chile) o, a lo sumo, una relativa paridad entre ambas áreas (Costa Rica).

Gráfico 4

Población bajo la Línea de Pobreza (Met.CEPAL) por área geográfica de residencia en América Latina (15 países seleccionados). Año 2009 o circa. En porcentajes.



Fuente: elaboración propia a partir de información extraída de la base de datos on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

Si bien la pobreza sigue teniendo en la mayoría de los países de la región una mayor incidencia en las áreas rurales que en las urbanas, los países de la región no escapan a la tendencia global a la concentración –al menos en términos absolutos– de la pobreza en las grandes áreas urbanas. En este sentido, cabe señalar que la pobreza en las grandes urbes o áreas metropolitanas suele estar asociada a procesos

⁸ Chile y, particularmente, Uruguay exhiben más altos niveles de pobreza en las áreas urbanas que en las rurales, en tanto en Costa Rica se advierte una relativa paridad entre ambas áreas.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

de segregación residencial y exclusión sociocultural⁹. En la medida que la pobreza se asocia a procesos de segregación espacial y fragmentación del espacio público urbano, su reducción demanda o reclama perspectivas de análisis más complejas y abordajes multidimensionales en materia de política pública.

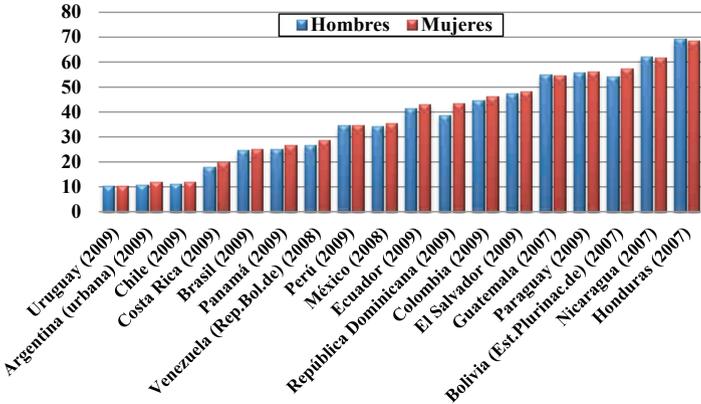
Finalmente, con relación a las inequidades de género, un análisis global de la incidencia que la pobreza tiene en mujeres y varones no permite observar diferencias de mayor significación. No obstante, en quince de los dieciocho países de América Latina y el Caribe sobre los cuales se presenta información en el siguiente gráfico, la incidencia de la pobreza es mayor entre las mujeres que entre los hombres¹⁰. En promedio, los quince países de la región en los que existe una brecha de género con relación a la pobreza en perjuicio de las mujeres, la *ratio* entre el porcentaje de mujeres en situación de pobreza y el valor correspondiente a los varones es 1,05, llegando a un máximo de 1,12. Desde luego, una apertura por edades o territorial podría mostrar brechas aún mayores. En cualquier caso, la reducción de las disparidades laborales entre mujeres y varones (de acceso y salariales) así como de las disímiles cargas de trabajo no remunerado (el cuidado de niños y adultos mayores), entre otras brechas que aún deben ser acortadas, sigue siendo una de las llaves para que la probabilidad de caer en situación de pobreza de ingreso no afecte en mayor grado a las mujeres.

9 En tal sentido, corresponde consultar: UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano*. UNICEF, Nueva York, 2012.

10 En los otros tres países los porcentajes correspondientes a mujeres y varones son prácticamente idénticos, por lo cual, en rigor, no podría afirmarse que la diferencia entre esas estimaciones del porcentaje de personas bajo Línea de Pobreza sea estadísticamente significativa.

Gráfico 5

Población bajo la Línea de Pobreza (Met. CEPAL) por género en países de América Latina seleccionados. Año 2009 o circa. En porcentajes.



Fuente: elaboración propia a partir de información extraída de la base de datos on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

Los datos examinados hasta el momento permiten extraer dos conclusiones. En primer término, luego de varias décadas, América Latina y el Caribe experimentan como región (albergando trayectorias más o menos positivas o virtuosas) un período positivo, en tanto se han conjugado un crecimiento económico sostenido, una reducción de la pobreza y la indigencia significativa en términos relativos, y un descenso moderado de sus históricamente altos niveles de desigualdad. En segundo lugar, la región sigue exhibiendo inequidades en el acceso al bienestar social y, por tanto, en la probabilidad de caer en situación de pobreza y de indigencia, que merecen especial atención al momento de formular e implementar políticas públicas destinadas a reducir en forma significativa la pobreza.

La constatación de estas persistentes disparidades entre grupos de edad (en perjuicio de las generaciones más jóvenes), mujeres y varones (en perjuicio de las primeras), áreas geográficas (en perjuicio de las zonas rurales y las áreas urbanas de menor magnitud) y grupos étnicos (en la mayoría de

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

los países, en perjuicio de las poblaciones indígenas), plantea la necesidad de construir una agenda integral y renovada de políticas orientadas a superar la pobreza, basada tanto en la mejora global de los niveles de bienestar de la población como – y quizás en mayor medida – en la consistente reducción de las desigualdades que aún la fragmentan. Esto implica operar de manera progresiva – esto es, contemplando acciones afirmativas y de discriminación positiva– en la distribución del ingreso, la formación de capacidades y activos en las personas y la generación de oportunidades para su desarrollo. Estos imperativos en términos de políticas públicas deben sustentarse en una resignificación radical de los vínculos entre democracia, derechos humanos y combate a la pobreza.

3. El auge de las políticas sociales y la irrupción de nuevos programas de superación de la pobreza

En los últimos diez años, la región de América Latina y el Caribe ha experimentado un viraje con relación a los paradigmas que predominaron en el debate político y académico durante las últimas dos décadas del siglo pasado en materia de política social. Las profundas crisis económicas que algunos países de la región sufrieron hacia fines de los años noventa, que contribuyeron a clausurar el tiempo intelectual y político del Consenso de Washington, y la revalorización del Estado, que ya en esos años se comenzó a percibir a nivel global, ambientaron el fortalecimiento de las funciones estatales en el campo de las políticas sociales. Este retorno del Estado al centro de la escena – o al menos la valoración del papel que puede desempeñar en el terreno económico y social – se refleja en el incremento significativo y sostenido que ha tenido el gasto público social, tanto de su prioridad macroeconómica como fiscal, en prácticamente todos los países de la región. También este proceso se registra en el lanzamiento de novedosos y ambiciosos planes de superación de la pobreza basados en la aplicación de amplios programas de transferencias condicionadas.

Históricamente, la prioridad macroeconómica asignada por el Estado a la inversión social – esto es, la participación del gasto público social (GPS) en el PIB – ha sido en los

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

países de la región, con la excepción de algunos casos, menor a la registrada en otras regiones del mundo, en particular en cotejo con los países más desarrollados. En 1990 el GPS representaba en promedio entre los países de la región 9,7% del PIB – con una mediana, aún menor, de 7,1% –, dentro de un amplio rango de variación que iba de 3% a 29%. En 1999, y tras un decenio de crecimiento económico relativamente significativo, el GPS promedio alcanzó al 12,1% del PIB. Finalmente, al término de la última década, y tras un crecimiento acumulado aún mayor, el GPS llegó en promedio al 16% del PIB. El incremento experimentado por la inversión social del Estado durante la primera década de este siglo, determinó que algunos países de la región hayan alcanzado niveles similares a los registrados en los países más desarrollados. Sin considerar el caso cubano, donde la participación del Estado en la economía y las políticas sociales reviste rasgos particulares dentro de la región, cabe señalar que algunos Estados de la región destinan en la actualidad una porción del PIB a las políticas sociales que se asemeja a la que dedican en promedio los países más desarrollados. En promedio, Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay destinaron en 2009 una cuarta parte de su producto PIB a las políticas sociales (Cuadro 4).

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
 DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

Cuadro 4

Gasto Público Social en países de América Latina y el Caribe (21 países seleccionados).

Años seleccionados entre 1991 y 2009 (*). En porcentaje del PIB.

	1991	1995	1999	2001	2005	2009
Argentina	19,61	21,23	21,80	22,17	19,95	27,78
Bolivia (Estado Plurinacional de)			16,22	17,74	17,65	18,42
Brasil	15,48	20,31	21,52	21,27	22,51	27,06
Chile	12,12	11,92	14,96	15,20	12,87	16,73
Colombia	5,79	11,51	11,44	11,47	12,83	14,45
Costa Rica	14,99	15,23	15,92	18,67	17,26	22,44
Cuba	28,77	27,48	22,81	24,32	34,33	38,92
Ecuador	3,90	4,43	3,37	4,46	4,68	9,35
El Salvador		5,35	8,52	10,71	12,04	13,01
Guatemala	3,62	4,47	6,85	7,09	7,59	8,07
Honduras	6,21	5,62	6,93	8,88	9,79	12,22
Jamaica	8,31	8,20		9,79	9,88	10,67
México	6,34	7,71	8,63	9,11	9,42	11,22
Nicaragua	6,30	6,88	9,26	7,69	11,17	13,00
Panamá	8,07	8,31	8,73	9,87	7,53	10,53
Paraguay	3,59	8,27	9,58	6,24	8,12	11,01
Perú	3,79	6,88	8,48	9,38	9,55	10,01
República Dominicana	3,07	4,29	5,52	7,08	7,05	7,73
Trinidad y Tobago	7,12	6,67		9,96	9,99	12,06
Uruguay	17,29	20,57	20,38	22,42	19,69	23,32
Venezuela (Rep.Bolivariana de)	9,75	7,83	9,45	12,12	11,52	

Fuente: elaboración propia con base en datos extraídos de la base on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>), a partir de las tabulaciones de los países.

(*) Los datos corresponden a los años consignados o, en su defecto, al año inmediatamente anterior o posterior.

En el marco de la revalorización del papel del Estado en la provisión del bienestar social, reflejada en el crecimiento sostenido, tanto en términos relativos como absolutos, de la inversión pública en políticas sociales los programas destinados a intervenir en forma directa en el ingreso de los hogares en situación de pobreza o de vulnerabilidad a la pobreza han pasado a ocupar un lugar principal en el repertorio de las políticas sociales.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

Mientras los fondos de inversión social de los años ochenta y noventa pretendían básicamente mejorar las condiciones materiales de los sectores en situación de pobreza extrema sin intervenir en forma directa sobre sus ingresos, apelando a programas de mejora de la infraestructura y los servicios en el territorio, de apoyo a emprendimientos productivos y de capacitación laboral, las políticas que se han venido instrumentado en los últimos años han apostado, sin abandonar ese tipo de intervenciones, a incrementar los ingresos de las familias en situación de pobreza a través de Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), con el fin explícito de reducir la pobreza extrema o de mitigar su severidad. En los últimos diez a quince años, prácticamente todos los países de la región han ido implementando, con mayor o menor cobertura y envergadura, este tipo de programas, buscando alcanzar a la población que está al margen de los mecanismos tradicionales de protección social, vinculados al mercado laboral formal, o a los sectores que cayeron en situación de pobreza tras las profundas crisis que algunos países experimentaron a comienzos de la década pasada.

Si bien es posible identificar una serie de rasgos compartidos entre estos programas, que permiten agruparlos en una familia de nuevas modalidades de política social, con facilidad se advierten también algunas dimensiones en las que difieren: la amplitud de la población cubierta por sus principales prestaciones; la magnitud de los recursos fiscales movilizados; el grado de articulación entre los nuevos programas y las políticas sociales permanentes (Cuadro 5).

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
 DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

Cuadro 5

**Indicadores de cobertura y gasto de los
 Programas de Transferencias Condicionadas
 (PTC) en países de América Latina y el Caribe
 seleccionados. Años 2009/2010 para cobertura y
 2009 para gasto.**

		Cobertura / población (%)	Cobertura / población pobre (%)	Cobertura / población indigente (%)	Gasto / PIB (%)	Fuente de financiación
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	8,3	46,4	>100	0,2	Gobierno
Bolivia	Bono Juanito Pinto	17,5	32,4	50,7	0,33	Gob. y WB
Brasil	<i>Bolsa Familia</i>	26,4	84,6	>100	0,47	Gob. y WB
Chile	Chile Solidario	6,8	51,7	>100	0,11	Gobierno
Colombia	Familias en Acción	25,2	56,5	>100	0,39	Gob., BID y WB
Costa Rica	Avancemos	3,3	17,4	52,2	0,39	Gob. y WB
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	44,3	>100	>100	1,17	Gob., BID y WB
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	8,2	17,1	38,7	0,02	Gob., BID y otros
Guatemala	Mi Familia Progres	22,6	39,7	70,5	0,32	Gobierno
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	8,7	12,3	17,2	0,24	Gob, BID y otros
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación	11,3	>100	>100	0,4	Gob. y WB
México	Oportunidades	24,6	62,8	>100	0,51	Gob., BID y WB
Panamá	Red de oportunidades	10,9	39,5	81	0,22	WB y BID
Paraguay	Tekoporá	8,6	13,9	25,2	0,36	BID
Perú	Juntos	7,6	21,2	60,6	0,14	Gobierno
R.Dom.	Solidaridad	21,2	46,3	89	0,51	Gobierno
Trinidad y Tob.	Programa de transferencias condicionadas (TCCTP)	2,4	14,6	>100	0,19	Gobierno
Uruguay	Asignaciones Familiares	11,6	84,6	>100	0,45	Gobierno

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2010*. CEPAL, Santiago de Chile, 2010, pág. 148.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

En tanto buena parte de estos nuevos programas se caracterizan por su carácter no contributivo, y dada la función que explícitamente pretenden cumplir como sostén para el ejercicio de los derechos sociales, base doctrinaria del concepto de Estado Social de Derecho, se podría afirmar que representan en cierto sentido, una reorientación de los sistemas de protección social en la región hacia nuevos modelos o regímenes. En esta línea, comenta Draibe¹¹: “los Programas de Transferencias Condicionadas de última generación [...] tienden a apoyarse [...] en concepciones más amplias de derechos sociales y, más aún, en una visión multidimensional de la pobreza, además de la apuesta a las capacidades de las personas y en el capital social, maximizado a través de las redes e interconexiones entre las personas y la comunidad”.

Al sostenido aumento del gasto público social y a la implementación de los PTC, se han ido sumando en los últimos años algunas reformas destinadas a fortalecer las funciones del Estado en el campo de las políticas sociales, ya sea como fuente principal de financiación, como proveedor directo de los servicios y/o como regulador de los prestadores.

El incremento de la inversión estatal en políticas sociales que varios países de la región han experimentado en los últimos años y, más específicamente, la introducción de nuevos instrumentos que permiten alcanzar a segmentos de la población que históricamente han estado relegados de las mallas de protección social o que han sido afectados por ciclos económicos recesivos, coloca a la región en una posición claramente más favorable que en el pasado reciente para plantearse el desafío de implementar planes o programas aún más ambiciosos que permiten reducir en una mayor magnitud la incidencia de la pobreza.

Algunos ejercicios prospectivos realizados por CEPAL permiten dimensionar el esfuerzo macroeconómico y fiscal que demandaría aplicar en cada país de la región un programa destinado a reducir en forma significativa la incidencia de la pobreza entre las familias con niños – es decir, en los segmentos poblacionales que registran los mayores niveles

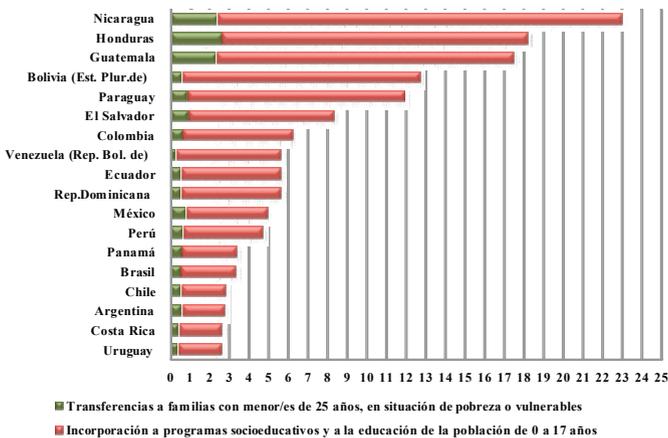
11 Draibe, Susana, “Programas de transferencias condicionadas”, en: Cardoso, Fernando Henrique y Alejandro Foxley (eds.), *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y el desarrollo en América Latina*. Ed. Uqbar, Santiago de Chile, 2009, pág. 468.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
 DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

de pobreza– y a cubrir los déficit de cobertura educativa que aún existen (Gráfico 6).

Gráfico 6

Costo de un programa de transferencias monetarias (*) dirigidas a familias en situación de pobreza o vulnerabilidad a la pobreza () con al menos una persona menor de 25 años, y de la incorporación a programas socioeducativos (***) en América Latina y el Caribe (18 países seleccionados). Año 2008. En porcentaje del PIB.**



Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2010...* Nota informativa, capítulo V, págs. 49 a 54.

(*) La propuesta de transferencias planteadas por CEPAL (2010) supone una transferencia equivalente al monto de 1 Línea de Pobreza por cada niño entre 0 y 4 años de edad (1,5 en caso de tratarse de una familia con jefatura monoparental), de 0,5 por cada niño entre 5 y 14 años de edad (0,75 en caso de familia monoparental) y del costo por alumno en la educación secundaria pública por cada joven entre 15 y 24 años que no estudia ni trabaja.

(**) Familias con ingresos per cápita inferiores a 1,8 Línea de Pobreza.

(***) Costo total de la inclusión educativa de las personas menores a 18 años de edad que no están cubiertas en los programas de primera infancia, educación pre-primaria y primaria, baja secundaria y alta secundaria, de acuerdo a las edades teóricas correspondientes a dichos niveles de enseñanza, considerando el costo per cápita en la oferta pública.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

En este marco, puede sostenerse que la reducción de la pobreza en el corto plazo y fundamentalmente en el mediano plazo demanda el fortalecimiento de la acción estatal en diversos campos de política. En este sentido, sostiene CEPAL¹²: “Para avanzar en la agenda de la igualdad es indispensable que el Estado asuma un papel protagónico. [...] Por una parte [...] tiene la responsabilidad básica de disociar logros y aprendizajes educativos respecto de las condiciones socioeconómicas de origen de niños y jóvenes y promover una mayor convergencia de esos logros en toda la sociedad. Por otra parte, el Estado debe velar por reducir las brechas del mercado laboral y la vulnerabilidad a diversos riesgos, tanto por medio de políticas activas de empleo y salarios, como de transferencias públicas con claro efecto redistributivo a lo largo de la vida de las personas”¹³.

Obviamente, en aquellos países donde los índices de pobreza son bajos – al menos en comparación con el resto de los países de la región – y la cobertura en educación

12 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2010* pág. 205.

13 A esta altura parece bastante claro que la acción del mercado y los beneficios del crecimiento económico por sí solos no pueden lograr una distribución adecuada del bienestar –razonablemente equitativa– ni la disminución de la pobreza. El reconocimiento del papel que puede y debe jugar el Estado a través de los sistemas tributarios y las políticas sociales –en particular, la seguridad social y los programas de transferencias– ha ganado terreno en el debate intelectual y político. En esta dirección, afirma Ruíz-Huerta: “La complejidad de las sociedades contemporáneas aconseja cuestionar la existencia de relaciones lineales entre el crecimiento económico y la distribución de la renta. La tasa agregada de crecimiento económico es el resultado de procesos muy diversos, que pueden tener efectos contrapuestos sobre la desigualdad y la pobreza. Ésta última, aunque puede verse muy afectada por el ritmo general de la actividad económica, **depende en buena medida del papel compensador de las políticas públicas**. No es difícil intuir algún tipo de relación entre el gasto realizado en prestaciones sociales en cada país y su respectiva tasa de pobreza. **Cabe esperar a priori que los países que más esfuerzo presupuestario realizan presenten también tasas de pobreza más bajas** [...] Los programas de mantenimiento de rentas constituyen, por tanto, una red de **protección eficaz en muchos casos para eludir el riesgo de pobreza o rebajar su intensidad** [...] Conviene recordar, en cualquier caso, que el objetivo básico de los programas de mantenimiento de rentas es **que los beneficiarios puedan alcanzar unos niveles mínimos de renta más que eliminar por completo la pobreza**”. Las negritas nos corresponden al texto original. Ruíz-Huerta, Jesús, “Las políticas contra la pobreza en la OCDE: eficacia, equidad y control democrático”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002, pág. 9.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

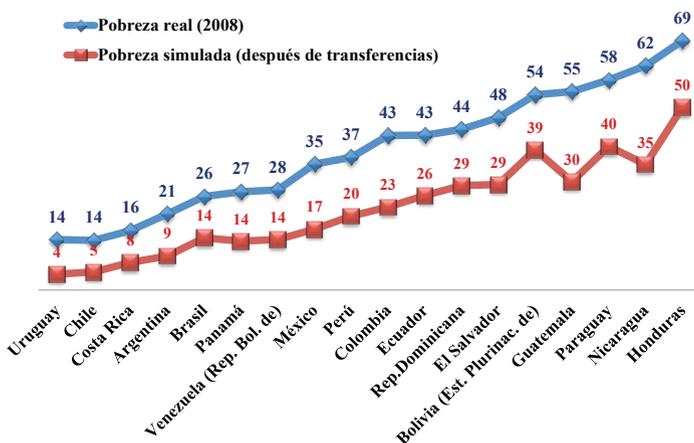
básica cuasi-universal o al menos muy extendida (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay), el esfuerzo macroeconómico adicional que implicaría la implementación de este tipo de plan resulta, en principio, con relación al PIB de esos países, relativamente bajo: menor, o apenas superior, a 3 puntos porcentuales del producto. Algunos de estos países son, precisamente, los que asignan mayor prioridad macroeconómica al GPS dentro de la región (como ya se señaló, Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay destinan en promedio al GPS 25% del PIB).

Para estos países la ejecución de programas de superación de la pobreza como el que modela CEPAL no parece ser una meta irrealizable, al menos en términos fiscales, habida cuenta de la capacidad que han demostrado desde hace varias décadas para movilizar recursos, ya sea destinando una porción aún mayor del PIB al GPS o transfiriendo recursos desde el gasto público no social al GPS. Además de ese primer grupo de países, el ejercicio planteado por CEPAL permite identificar un segundo segmento que componen Perú, México, República Dominicana, Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y Colombia, donde la ejecución de un programa de este corte supondría esfuerzos adicionales o una redistribución del gasto público de cierta entidad (entre 4 y 6 puntos porcentuales del PIB), aunque factible quizás en un horizonte temporal un poco más lejano.

Finalmente, se advierte un último grupo de países para el cual la aplicación de un programa de este tipo implicaría un salto significativo con relación a la presión fiscal que ejercen, aunque de muy diversa cuantía: desde 8% a 23% del PIB. La razón por la cual estos países deberían movilizar una porción significativa de su producto para poder desarrollar este tipo de programas estriba en que aún vastos segmentos de su población se hallan en situación de pobreza (entre 48% y 69%, como se aprecia en el Cuadro 1) y en la persistencia de un déficit de cobertura educativa de cierta magnitud. El impacto que un programa de esta magnitud tendría en la incidencia de la pobreza y, probablemente también, en la distribución del ingreso, se advierte con claridad en el Gráfico 7.

Gráfico 7

Incidencia real de la pobreza y simulada (después de transferencias) en la población en países de América Latina y el Caribe seleccionados. Año 2008. En porcentajes.



Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2010...* pág. 211.

Los países de la región que presentan en la actualidad los menores porcentajes de población bajo Línea de Pobreza (en orden decreciente de acuerdo a los valores de 2008, Uruguay, Chile, Costa Rica y Argentina) lograrían reducir su magnitud a un dígito, ubicándose así en una situación similar a la de los países más desarrollados, y en niveles semejantes a los que supieron registrar a comienzos de los años sesenta y setenta, cuando se realizaron los primeros estudios de estimación de la pobreza en América Latina¹⁴. En los países restantes, si bien la aplicación de un programa de este tipo no reduciría la incidencia de la pobreza hasta transformarla en una condición que afecte a una minoría muy acotada de su población, determinaría un descenso sensible de la pobreza, colocando al continente en una posición más propicia para el fortalecimiento de la integración social y, por tanto, para la construcción de democracias de mayor calidad.

¹⁴ Altimir, Óscar, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL no. 27. CEPAL, Santiago de Chile, 1979, pág. 63.

4. Las visiones de la ciudadanía sobre la democracia

Examinar el estado de la democracia en un sistema político determinado – esto es, establecer en qué áreas o dimensiones registra sus mayores fortalezas y en cuáles sus debilidades relativas –, así como identificar los desafíos o retos que debe enfrentar para acrecentar la calidad del régimen poliárquico, es ante todo un ejercicio esencialmente analítico y empírico. Reconociendo la falibilidad de cualquier aproximación desde las ciencias sociales a la conceptualización teórica y la medición empírica de un fenómeno tan complejo como es el de la democracia, resulta imprescindible desbrozar las dimensiones principales que entraña el concepto moderno – no el clásico – de democracia representativa (basada en la participación de toda la ciudadanía – el sufragio universal – a través de elecciones libres y transparentes en un marco de competencia pluralista), para establecer, en términos comparativos, en qué punto se halla la región, cuál ha sido su trayectoria reciente y cuáles son, en consecuencia, algunos de los retos que debe enfrentar para seguir fortaleciendo la calidad de sus instituciones democráticas.

Una de las primeras dimensiones asociadas al concepto de democracia es la de “Estado de Derecho”, la que involucra entre otros aspectos la eficacia del sistema legal, la independencia efectiva del Poder Judicial, la protección del derecho de propiedad, la aplicabilidad de los contratos. El “Estado de Derecho” remite a la tradición liberal, una de las bases doctrinarias de los regímenes poliárquicos modernos. Según Guillermo O’Donnell¹⁵, el nacimiento y consolidación de las poliarquías ha sido el resultado histórico de la convergencia de tres corrientes del pensamiento político moderno: en primer lugar, el liberalismo, entendido como la doctrina que defiende el ejercicio de las libertades individuales; en segundo lugar, el pensamiento democrático, definido como la búsqueda de la permanente ampliación y profundización de los mecanismos de participación del *demos*; finalmente, el republicanismo, considerado como la vocación por la transparencia política y la vitalidad de la acción ciudadana. Utilizando el índice de “*Rule of Law*” que integra la base de datos *Worldwide Governance Indicators* del

15 O’Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal", en Revista *Ágora* 8, Buenos Aires, 1998.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

Banco Mundial, en 2009 los países reunidos en la OEA tenían un valor de - 0,11, dentro de un margen de variación teórico que va de - 2,5 a 2,5, por lo tanto, muy cercano al promedio de todas las naciones del mundo e inferior al promedio registrado entre los 54 países europeos y de Asia Central, y apenas menor al promedio de los 32 países de Asia del Este y el Pacífico. En otras palabras, en esta primera dimensión asociada al concepto de democracia, la región se ubica en un punto medio con relación a todas las regiones del mundo, por debajo del promedio de los países europeos y de Asia Central – que en su mayoría conforman el grupo de países de “Muy Alto Desarrollo Humano”, de acuerdo al índice que elabora Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) –, prácticamente a la par de los países del Este del Asia y el Pacífico, y por encima de las restantes regiones del planeta¹⁶.

Si se analiza el valor promedio de las Américas en el índice de “Voz y Rendición de Cuentas”, que contempla aspectos tales como la capacidad que tienen las y los ciudadanos para incidir en la vida política y participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, libertad de asociación y la existencia de una prensa libre, se advierte que su ubicación en el concierto internacional mejora con relación al índice de “Rule of Law”: el promedio es 0,35, tres décimas menor que entre los países de Europa y Asia Central, que es la región que obtiene el registro más alto entre todas las regiones. Resulta de interés este dato puesto que, en cierto sentido, se podría afirmar que la capacidad de organizar la voz de la ciudadanía y la *accountability* remiten a las otras dos corrientes de ideas que nutrieron la construcción de las poliarquías modernas según O’Donnell: el pensamiento democrático y el pensamiento republicano. El avance y consolidación de los regímenes democráticos en la región durante las últimas tres décadas, luego de los procesos de transición hacia la democracia que experimentaron muchos de sus países en los años ochenta, constituye uno de los factores explicativos del valor que, en promedio, registran los países de las Américas en este índice. Este refiere a una de las dimensiones constitutivas del concepto de poliarquía: la capacidad efectiva que tienen las y los ciudadanos de participar en los procesos de toma de decisión.

16 Al excluir a Canadá y a los Estados Unidos – los dos países que registran los valores más altos en el índice – del cálculo del promedio para las Américas, el índice cae a -0,22, un valor levemente más bajo que el promedio global que no altera la ubicación de la región en el ordenamiento de todas las regiones del orbe.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

Otra dimensión que resulta clave al examinar el estado de la democracia en la región refiere a la eficacia de los gobiernos para producir decisiones políticas e implementar políticas. El índice de “Eficacia del Gobierno” intenta resumir las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la administración pública y el grado de independencia frente a las presiones políticas, así como la calidad de la formulación y ejecución de las políticas. Por cierto, este concepto aplica a diversos tipos de régimen político, no sólo al régimen democrático. Empero, y recogiendo la enseñanza de Norberto Bobbio en *Il futuro della Democrazia* (1984)¹⁷, uno de los desafíos que enfrenta, en particular, el régimen democrático es el de producir e implementar decisiones políticas, estando como ningún otro régimen político moderno expuesto a diversas, y a menudo contradictorias, demandas de actores que se pueden organizar sin mayores restricciones, y las que debe responder con recursos siempre limitados. Articular expresión y representación de intereses diversos con decisiones que normalmente no conformarán en forma plena las demandas del *demos* es, por tanto, un reto típicamente democrático¹⁸. Como se puede apreciar en el Gráfico 8, la región obtiene

17 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. FCE, México, 1986.

18 Decía Bobbio: "primero el Estado liberal y después su ampliación, el Estado democrático, han contribuido a emancipar la sociedad civil del sistema político. Este proceso de emancipación ha hecho que la sociedad civil se haya vuelto cada vez más una fuente inagotable de demandas al gobierno, el cual para cumplir correctamente sus funciones debe responder adecuadamente pero, **¿cómo puede el gobierno responder si las peticiones que provienen de una sociedad libre y emancipada cada vez son más numerosas, cada vez más inalcanzables, cada vez más costosas?** [] La cantidad y la rapidez de estas demandas son tales que ningún sistema político, por muy eficiente que sea, es capaz de adecuarse a ellas. De aquí el llamado 'sobrecargo' y la necesidad en la que se encuentra el sistema político de tomar decisiones drásticas. [] Además, **la rapidez con la que se presentan las demandas al gobierno por parte de los ciudadanos, está en contraste con la lentitud de los complejos procedimientos del sistema político democrático [...]** En conclusión, **en la democracia la demanda es fácil y la respuesta es difícil**; por el contrario, la autocracia tiene la capacidad de dificultar la demanda y tiene gran facilidad para dar respuestas". Tras ubicar estos dilemas, Bobbio una vez más reivindica los valores últimos del régimen democrático, más allá de los complejos retos que debe enfrentar: **"mi conclusión es que las falsas promesas y los obstáculos imprevistos [...] no han sido capaces de 'transformar' un régimen democrático en un régimen autocrático**. La diferencia sustancial entre unos y otros permanece. **El contenido mínimo del Estado democrático no ha decaído: garantía de las principales derechos de libertad, existencia de varios partidos en competencia, elecciones periódicas y sufragio universal, decisiones colectivas o concertadas"**. Las negritas nos corresponden al texto original. *Ibídem*, págs. 28-29.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

en el índice de “Eficacia del Gobierno”, al igual que en el de “Voz y Rendición de Cuentas”, un valor superior al promedio global y apenas inferior a la de la región que exhibe el valor más alto. Los gobiernos de la región, en un tiempo histórico de claro predominio del régimen poliárquico a nivel regional, muestran, considerados en conjunto, un nivel de eficacia relativamente satisfactorio en perspectiva comparada. El incremento entre 2001 y 2010 del valor promedio entre los países de la región de la variable “satisfacción con el funcionamiento de la democracia”, que regularmente mide el Proyecto Latinobarómetro (Gráfico 9), revela que para buena parte de su ciudadanía – empero, aún no la mayoría – la democracia no sólo es percibida como el régimen preferible o deseable frente a otras formas de gobierno, sino también como un tipo de gobierno que produce buenos resultados.

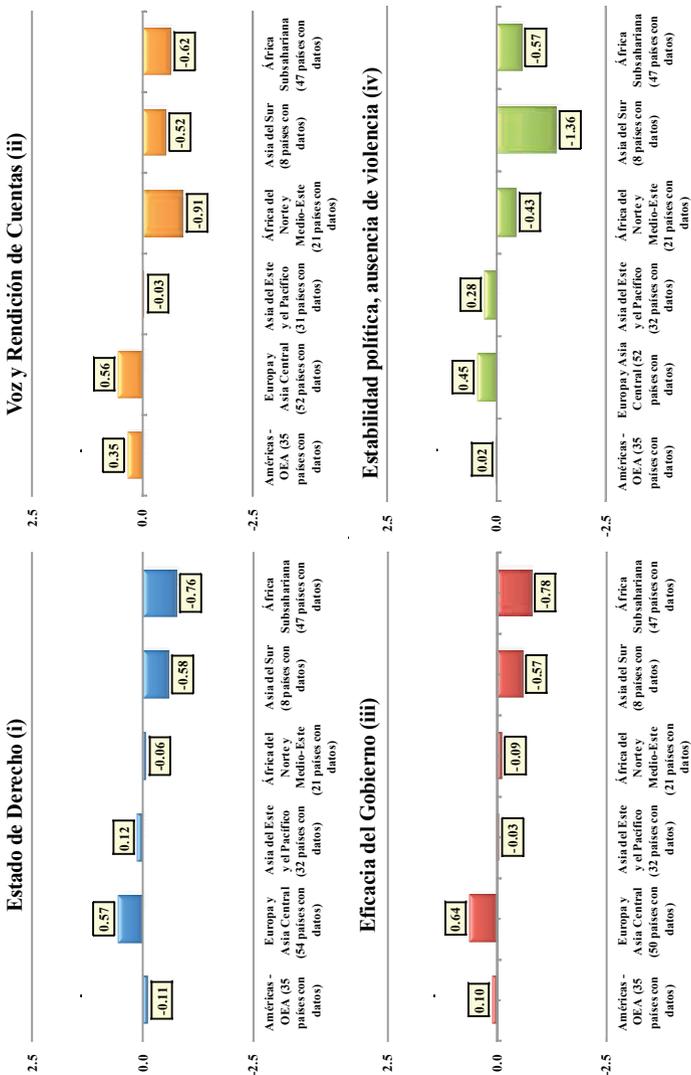
Por último, en lo que refiere a la estabilidad política y la ausencia de violencia, el índice del Banco Mundial vuelve a posicionar a la región en un valor promedio a nivel global y en el tercer lugar en el ordenamiento de todas las regiones del mundo. En este punto, una de las explicaciones que fácilmente se pueden plantear refiere al peso que aún tiene en las percepciones de las y los ciudadanos y tomadores de decisión (dos de las principales fuentes de información para la construcción de este tipo de medidas) la presencia de expresiones de violencia, de diverso tipo, en buena parte de los países de la región.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
 DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

Gráfico 8

Indicadores de gobernanza y democracia en distintas regiones del mundo.

Año 2009. Promedios por región.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la base on-line del Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>).

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

(i) Este índice agregado combina muchos de los indicadores disponibles sobre Estado de Derecho, incluyendo los que se ocupan del grado de la protección de derechos de propiedad, la aplicabilidad de contratos, independencia del Poder Judicial, eficacia del sistema legal, etc. Los indicadores considerados en este índice incluyen algunos que están basados en encuestas y otros en opiniones de expertos. El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

(ii) Este índice combina las percepciones sobre en qué medida las y los ciudadanos de un país son capaces de participar en la selección de su Gobierno, así como la libertad de expresión, libertad de asociación y una prensa libre. El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

(iii) Este índice combina las percepciones de la calidad de los servicios públicos, de la administración pública y el grado de su independencia de presiones políticas, así como la calidad de la formulación de políticas y la ejecución y la credibilidad del compromiso del Gobierno a esas políticas. El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

(iv) Este índice combina las percepciones acerca de la probabilidad de que el Gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluidos el terrorismo y la violencia políticamente motivada. El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

Desde otra perspectiva, la evolución del apoyo a la democracia en la región desde que este índice es medido en forma regular por el Proyecto Latinobarómetro, muestra un quiebre en 2001 con respecto a la tendencia descendente que, en promedio, la región describió en la segunda mitad de los años noventa. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el porcentaje de encuestados que manifestaban su adhesión – normativa o ideológica – a la democracia frente a otras posibles formas de gobierno, descendió en forma sostenida entre 1996 y 2001: de 61% a 48%. A partir de ese último año, el apoyo a la democracia ha crecido en forma sostenida en la región, llegando en 2010 a 61%, un valor similar al de mediados de los años noventa. Asimismo, en lo que refiere a la satisfacción con el funcionamiento de la democracia¹⁹,

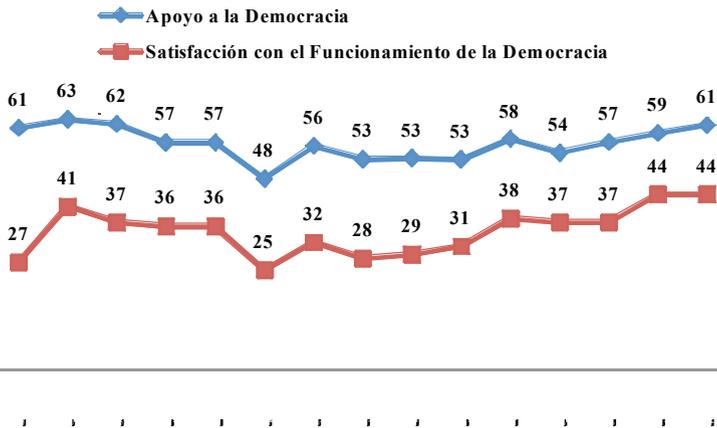
19 Esta es una variable que, a diferencia del “apoyo a la democracia” que se basa en actitudes políticas – esto es, orientaciones relativamente estables de los individuos hacia objetos políticos como la ideología o el régimen de gobierno –, se apoya en juicios o evaluaciones de carácter más racional que los individuos construyen a partir de sopesar el desempeño de instituciones o actores políticos.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

la tendencia ascendente que se registra entre 2001 y 2010 es también pronunciada: desde 25% a 44%. En otras palabras, la ciudadanía de la región han fortalecido en los últimos diez años su adhesión valórica hacia la democracia – uno de los factores que contribuyen a la sustentabilidad del régimen poliárquico –, al tiempo que están globalmente más satisfechos con los logros de sus sistemas políticos bajo este régimen.

Gráfico 9

Índice de “Apoyo a la Democracia” y de “Satisfacción con el funcionamiento de la Democracia” del Latinobarómetro en América Latina y el Caribe (*). Serie 1996-2010. Porcentajes.



Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe 2010*. Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2010, págs. 27 y 38. Disponible en: <<http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp>>.

Asimismo, la moderada disminución que se observa a partir de 2006 de la brecha entre el porcentaje de la población que expresa su apoyo a la democracia y el que corresponde a quienes manifiestan estar satisfechos con su funcionamiento, que llegó a ser de 25 puntos en 2003 – aunque había sido aún nueve puntos más alta en 1996 –, constituye un dato auspicioso, en tanto podría estar indicando la pérdida de peso entre la ciudadanía de quienes adhieren normativa o doctrinariamente a la democracia estando disconformes con

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

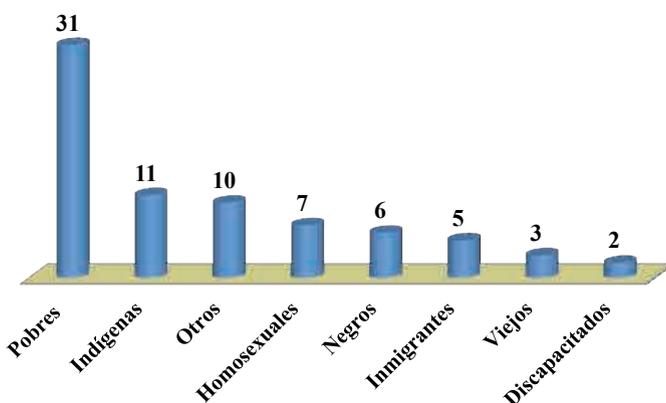
su rendimiento (por así decirlo, “demócratas insatisfechos”). Esta tendencia es alentadora en tanto la consolidación de un segmento, que adhiere a la democracia “ideal” pero que está insatisfecho con lo que efectivamente produce el sistema, podría contribuir a deslegitimar – la pérdida de creencia, en términos weberianos – al régimen democrático realmente existente en un sistema político determinado.

Si bien la región se encuentra en una situación más favorable que en el pasado reciente respecto a los valores y evaluaciones que contribuyen a sustentar o respaldar al régimen democrático, como se desprende de algunos de los indicadores analizados, superar las disparidades que históricamente han caracterizado en mayor o menor grado a todos los países de la región sigue siendo uno de los retos a enfrentar. La construcción de democracias de “alta calidad”, basadas en la activa participación de su ciudadanía, implica alcanzar un umbral mínimo o básico de integración social, de adhesión a códigos y valores comunes, lo cual resulta improbable o poco factible en condiciones de elevada desigualdad. Pese a los avances que se han registrado prácticamente en todos los países de la región en términos de reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad en la distribución del ingreso, aún una elevada proporción de las y los latinoamericanos sostiene que las personas en situación de pobreza conforman el grupo más discriminado dentro de la sociedad, por encima de otras condiciones que podrían en diversas esferas de la vida social generar, objetivamente, similares o mayores niveles de discriminación.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

Gráfico 10

Personas que son más discriminadas en las sociedades latinoamericanas según la opinión de sus ciudadanos. Respuestas a la pregunta del *Latinobarómetro*: “¿Cuál cree (Ud.) son las personas o grupos más discriminadas que hay en (país) o cree Ud. que no hay grupos o personas discriminadas en (país)?”(*). Año 2008. En porcentajes.



Fuente: Informe 2008 del *Latinobarómetro* (<http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp>).

(*) Pregunta abierta; solamente se registran las respuestas que superaron el 2% de menciones.

La persistencia de actitudes y conductas discriminatorias hacia determinados segmentos de la población representa, obviamente, un obstáculo para alcanzar mayores grados de integración social. La democracia implica, por el contrario, la apertura pluralista a la diversidad; supone la propensión a resolver pacíficamente contenciosos o disputas entre quienes pertenecen a distintos contextos. Pero también implica la vigencia efectiva y no retórica de los derechos humanos y, como se advierte en los registros señalados, ello no puede lograrse si se mantienen los niveles de pobreza que, aun después de las mejorías advertidas en los últimos años, el continente latinoamericano sigue exhibiendo. Si

bien la desigualdad económica y social no necesariamente es equivalente a fragmentación, exclusión y propensión a discriminar al diferente²⁰, parece evidente la existencia de cierta relación entre estas variables. Por tanto, los países de la región enfrentan, en cierto sentido, dos retos: reducir los altos niveles de desigualdad que han contribuido a la reproducción intergeneracional de la pobreza, acortando así las distancias entre los diferentes, y promover la aceptación de la diversidad, tanto a través de las políticas públicas – en particular, la educación – como de la acción política de los partidos, los actores sociales organizados y las comunidades. Ambos retos prioritarios van al núcleo mismo de una reconceptualización de la democracia, con el centro de una vinculación cada vez más estrecha entre la vigencia de los derechos humanos y la superación efectiva de la pobreza.

5. Como epílogo: repensar la democracia, la ciudadanía y los derechos humanos desde la perspectiva radical de la superación de la pobreza

Resulta trivial el señalamiento de que, en torno a qué es la democracia y qué es posible esperar de ella, han existido y existen múltiples teorías. Algunos, como Sartori, sostienen que la teoría sobre la democracia posee un cuerpo central y que las llamadas “teorías alternativas” de la democracia no son tales: o son falsas o son teorías parciales. Otros sostienen que en base a los cánones actuales del cambio civilizatorio y del giro de época, la democracia tal cual se ha pensado ya no resultaría posible. Definir la democracia es importante para establecer qué esperamos de ella. Esto implica reflexionar sobre la democracia, el liberalismo, el pensamiento socialista, la libertad y la igualdad desde sus orígenes, en todas sus acepciones, hasta llegar a nuestro actual uso, comprensión y aplicación de estos conceptos y valores. Hace falta también analizar con radicalidad las nuevas relaciones entre política y economía, Estado, sociedad civil e individuo, y reflexionar sobre la actualidad de la democracia y sus vínculos más concretos con la vigencia efectiva de los derechos humanos en su perspectiva más integral.

²⁰ En algunas de las sociedades más desarrolladas se advierten fenómenos de segregación residencial, exclusión sociocultural y aun actitudes discriminatorias – por ejemplo, contra los inmigrantes – pese a tener niveles relativamente más bajos de desigualdad económica que otras regiones del planeta.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

No podemos perder de vista los niveles distintos en que se ingresa cuando reflexionamos sobre una democracia deseada y cuando lo hacemos en torno a aquella en la que vivimos. Establecer cuál es la democracia ideal es una tarea más o menos fácil, lo realmente difícil es saber cuáles son las condiciones y realidades de la democracia posible. Robert Putnam, con su libro *Para hacer que la democracia funcione*²¹, ha obligado a revisar las teorías del desarrollo al poner en evidencia que cuando la comunidad está organizada a nivel de la sociedad civil en claves de solidaridad, creando redes de confianza y cooperación, incluso en los casos de un escasísimo nivel educativo, además de escasez de recursos, ha sido capaz de revitalizarse. El capital social es identificado por Putnam con la comunidad cívica y ésta como una conjugación de factores entre los que se destacan el grado de participación en las votaciones de referéndum, proliferación de asociaciones de índole diversa (deportivas y culturales y la votación por partidos y programas en vez de por personas). Lo contrario de la comunidad cívica y el capital social resulta ser el clientelismo político, una estructura de relaciones desiguales, carente de organizaciones de base y dependiente de “patrones” y no de instituciones ciudadanas.

El concepto de capital social remite a la auto-organización solidaria, generadora de redes de confianza y cooperación entre las personas, los grupos y las comunidades. Su esencia es cívica en el sentido de compromiso con la administración y el bienestar del todo colectivo. Pero este compromiso no depende de un altruismo desinteresado, sino de un sentido de estar gestionando lo propio, donde las normas deben cumplirse para garantizar la confianza y el progreso colectivo y personal. Como se puede apreciar, se trata de un ordenamiento social en el cual el ciudadano es parte activa. En este sentido, va más allá del capital humano, entendido éste como el nivel de escolaridad, técnico o profesional. La existencia del capital social es lo que nos explica por qué este último no es suficiente para alcanzar el desarrollo²².

21 Putnam, Robert, *Para hacer que la democracia funcione*, 1992.

22 Sobrado, M., “El capital social y el desarrollo”, en: *Democracia Digital*, 2004. Disponible en: <<http://www.democraciadigital.org>>, a octubre de 2010.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

Las discusiones sobre el concepto de ciudadanía abarcan hoy todo el espectro político. A más de doscientos años de sus orígenes modernos con la revolución de 1789, el concepto de ciudadanía relacionado con las ideas de derechos universales, libertad de expresión y libertad política sobre la base de la “voluntad popular”, hoy da lugar a nuevas situaciones problemáticas que alteran no sólo los panoramas políticos locales sino también los internacionales. Eventos políticos que se registran en todo el mundo han mostrado que el vigor y la estabilidad de una democracia moderna no dependen solamente de la justicia de su “estructura de base”, sino también de las cualidades y actitudes de su ciudadanía.

Los estudios de los años setenta y ochenta se centraron fundamentalmente en problemas estructurales estatales, restando importancia a la ciudadanía. Si bien en cualquier análisis de ésta, el Estado es el mediador que equilibra lo legal con lo legítimo²³, no es posible omitir hoy que una adecuada concepción de la ciudadanía parece requerir un equilibrio entre derechos y responsabilidades, así como una toma de posición frente al controvertido tema de la participación democrática y su promoción. En *Citizenship and Social Class* (1949), T. H. Marshall definía la ciudadanía en términos de posesión de derechos. Para Marshall cada uno debía de ser tratado como un miembro pleno en una sociedad de iguales.

Desde la garantía de la democratización y extensión de los derechos civiles, políticos y sociales a todos, el Estado de bienestar liberal democrático supuestamente asegura que cada integrante de la sociedad se sienta como un miembro pleno, capaz de participar y disfrutar de la vida en común. Este punto de vista ha recibido varias críticas. Entre éstas, una se refiere a la consideración de la ciudadanía como derivada de las nociones de democracia y de justicia, implicando una noción pasiva de la misma que no atiende a la necesidad de fomentar la responsabilidad ciudadana; otra se refiere a la dificultad de dicha noción para atender el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas. Pero también esas visiones han sido y son cuestionadas por desentenderse a menudo de las condiciones sociales, económicas y culturales que habilitan en los hechos la vigencia del ejercicio de

23 Zapata Barrero, Ricard, "Hacia una Teoría Normativa de la Ciudadanía Democrática", en: *Letra Internacional* 38, Madrid, 1995, pág. 88.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

los derechos y del sentido de pertenencia a un nosotros ciudadano²⁴.

A nivel de la teoría, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria. La ciudadanía se asocia a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con una comunidad particular. No se trata simplemente de un estatuto legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. Cuando lidiamos con el uso clásico de la ciudadanía, lo que juega un rol importante es el tema de las inclusiones y las exclusiones, un viejo problema que tiene nuevos giros con los problemas en torno a la marginalización y la pobreza.

El debate en torno a los renovados sentidos de la democracia ocupa en el presente un lugar principal en la agenda política de América Latina. En ese marco, cobra singular relevancia la discusión sobre los límites que la desigualdad y la pobreza pueden, *de facto*, imponer al deseo de un mayor avance de la democracia en términos cualitativos. Como también ha sido señalado en varios de los trabajos que forman parte de esta publicación, la nueva cultura de los derechos humanos que emergió en la región luego de las dictaduras de la seguridad nacional, tampoco puede eludir la interpelación de una pobreza persistente que flagela a millones de ciudadanas y ciudadanos latinoamericanos. Esta circunstancia se profundiza de modo especial cuando las democracias del continente, pese a los avances constatados –en particular en la última década–, no han podido abatir el flagelo de la pobreza en los niveles exigibles, ni siquiera en una fase de inédita bonanza económica como la que se ha registrado en los últimos años.

Fue en este contexto de exigencias que desde el año 2000, y en especial desde 2007, el IIDH ha promovido una iniciativa en la dirección de profundizar la interrelación de los derechos humanos con la dimensión de la pobreza. Para impulsar esta tarea, el itinerario elegido ha sido a nuestro juicio, adecuado. En primer término, porque se ha comenzado por un núcleo ineludible: la construcción de un marco conceptual renovado,

24 Kymlicka, Will y W. Norman, "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en: Cuadernos del CLAEH no. 75, Montevideo, 1996, pág. 85.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

capaz de dar cuenta de la radicalidad de la problemática abordada. En procura de ello no se han omitido áreas de interrelación cruciales, como la de los derechos humanos y los regímenes políticos o los modelos económicos, entre otras. En segundo lugar, la hoja de ruta ha sido certera porque desde esa perspectiva se ha indagado en clave histórica la relevancia que ha tenido el tema de la pobreza en los instrumentos del Sistema Interamericano y en sus órganos más representativos. En tercer lugar, como bien ha señalado Pedro Nikken, porque se ha optado por la consolidación de un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas contra la pobreza, profundizando “una vinculación necesaria pero incómoda”. Finalmente y desde la convicción sobre la necesidad de la radicalidad de la iniciativa, el camino se ha visto ampliamente beneficiado por el recurso de la consulta pública, con la convocatoria a un amplio espectro de representantes de organizaciones sociales y de colectivos de toda América Latina.

A nadie puede escapar que la problemática tomada como centro de esta iniciativa del IIDH, ha generado y genera opiniones encontradas y hasta conflictos en el Sistema Interamericano. Como siempre ocurre con los temas relevantes, los debates exigentes sobre lo que realmente importa no suscitan consensos rápidos y confortables, en especial si el camino elegido para cumplir con la tarea tiene el rigor y la integralidad antes referidas. Pero lo que ocurre es que hablar de democracia y de derechos humanos en la América Latina contemporánea salteándose la interpelación radical de la dimensión de la pobreza, no es admisible. En los contextos actuales, que recombinan procesos intensos de rebalance del poder a nivel mundial, mutaciones civilizatorias y tecnológicas profundas, y cambios significativos sobre los sentidos del desarrollo humano en todos sus aspectos, no resultaría siquiera posible participar de la reconceptualización en curso sobre la democracia y los derechos humanos en el continente sin el foco principal de la pobreza. La demanda de una genuina “democracia de ciudadanos” exige tal vez más que nunca repensar estos temas, en forma bien distante a la tentación del retorno a las “democracias limitadas”, que tantas veces han prevalecido en el continente. De igual manera, se requiere un rigor conceptual superior para estar prevenidos frente a los peligros de la “confusión democrática” contra la que con mucha razón ha alertado Sartori. La realidad histórica

SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL COMO CLAVES PARA LA
DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

de las democracias latinoamericanas impone en verdad – en consonancia con lo que acontece en muchas otras zonas del mundo – una especificación central del obstáculo de la pobreza para el pleno ejercicio de la ciudadanía y para la vigencia de una cultura integral de los derechos humanos. En el Sistema Interamericano, como se ha visto, no se empieza ahora en esa dirección, pero todavía falta mucho por hacer. El contexto es de oportunidad y de exigencias. No lo desaprovechemos.

Otras referencias

Cetrángelo, Óscar y Juan Carlos Gómez-Sabaini, “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, en *Serie Macroeconomía del Desarrollo 60*. División de Desarrollo Económico de la CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

De Armas, Gustavo, *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema*, Serie Análisis y Propuestas. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, FESUR, Montevideo, 2004.

De Armas, Gustavo, *Primero la infancia. Desarrollo, Estado y políticas sociales en Uruguay*, Colección Argumentos. Ed. CLAEH, Montevideo, 2009.

EUROMOD, *Distribution and decomposition of disposable income in the European Union*, 2008. Disponible en: <https://www.iser.essex.ac.uk/files/msu/emod/statistics/docs/DecompStats01_D21.pdf>, a octubre de 2012.

Gioscia, Laura, *Ciudadanía y diferencia*, Serie Tesis de Posgrado 1. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 2004.

O’Donnell, Guillermo, “Otra Institucionalización”, en: *La Política 2*, Piados, Barcelona, 1996.

PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

Putnam, Robert, “The Prosperous Community”, en: *The American Prospect*, vol. 4 no. 13, 1993.

Sen, Amartya, *Commodities and capabilities*. Oxford University Press, 1987 (Oxford India Paperbacks, Nueva Delhi, 1999).