

Presentación

La publicación de este tercer volumen sobre los derechos como objetivo estratégico de las políticas públicas, responde al interés suscitado por esta temática a partir de la publicación de los anteriores volúmenes, así como a la excelente acogida del *Diplomado Internacional de Especialización. Derechos económicos, sociales y culturales y políticas públicas*, realizado por la Fundación Henry Dunant para América Latina, que ha celebrado ya su cuarta edición. Este interés evidencia, además, la pertinencia de los contenidos y de los aspectos centrales del debate contemporáneo acerca de las políticas públicas.

En los últimos años hemos asistido a una recuperación de la democracia en América Latina sin precedentes. Con distintas intensidades, logros y perspectivas, se observa como denominador común su permanencia casi ininterrumpida (Honduras) desde los años '90. Si bien la consolidación democrática necesita una maduración institucional en el tiempo, la permanencia por sí misma no es suficiente para su afianzamiento, sino que se requiere un contenido democrático que deriva de la relación entre Estado y ciudadanos. Dicho aspecto es crucial, en tanto que mediación-interlocución, siendo una vía la intervención pública para la convivencia social democrática. Es decir, marcar una ruta donde la democracia sea tanto una realidad política como una realidad social, donde el Estado se concibe para los ciudadanos y su quehacer se dispone para la buena convivencia de los mismos. Al Estado y las políticas públicas les cabe un rol decisivo en lo que respecta a revertir la fuerza inercial de esta desigualdad; es el responsable último de garantizarlos derechos económicos, sociales y culturales que hacen parte de la ciudadanía, precisamente porque se trata de derechos se exigen una igualdad que el mercado y la familia no pueden garantizar automáticamente. De ahí la responsabilidad ineludible del Estado (La Hora de la Igualdad, Cepal, 2010). Desde esta perspectiva, el enfoque de derechos y su articulación con las políticas públicas se convierte en la herramienta que permite dicha convivencia, en el doble sentido de protección y garantía de los derechos humanos.

La democracia sustantiva en América Latina continúa siendo un gran desafío en una región donde el crecimiento económico no es equiparable al desarrollo humano, donde la satisfacción ciudadana respecto al ejercicio de la democracia parece aún lejana, aunque con diferencias significativas por países (Latinobarómetro 2009), y donde las desigualdades persisten ante un Estado que busca su ruta de acción. El contexto internacional se impone en un mundo globalizado, donde la definición de las políticas públicas se mueve entre los lineamientos del derecho internacional, la normativa nacional y las imposiciones/restricciones financieras y macroeconómicas producto de los consensos alcanzados en los organismos internacionales, generando tensiones que se dirimen en un plano doméstico que afecta la calidad de vida de los ciudadanos. La profundización democrática siempre es un fin abierto que requiere de la acción del Estado y la incorporación de derechos en las políticas públicas contribuye de manera decisiva al

fortalecimiento de la democracia, no como definición sino como materialización. Sin la valoración ciudadana, la calidad democrática es una abstracción.

La profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por una mayor oportunidad de igualdades y derechos. Esto supone ampliar la participación y la deliberación pública a amplios sectores de la sociedad que se han visto secularmente marginados, pero también avanzar en la efectiva titularidad de derechos económicos, sociales y culturales. La igualdad de derechos va más allá de la estructura meritocrática de las oportunidades. Significa que la ciudadanía, como valor irreductible, prescribe el pleno derecho de cada uno, por el solo hecho de ser parte de la sociedad e independientemente de sus logros individuales y recursos monetarios, a acceder a ciertos umbrales de bienestar social y reconocimiento (La Hora de la Igualdad, Cepal, 2010).

Por ello, el eje articulador de este volumen se centra en plantear la acción del Estado, conjugando procesos, obstáculos y posibilidades. El análisis que se realiza, tanto desde un plano normativo como desde la observación empírica, se ha centrado en la incorporación de los derechos sociales, económicos y culturales a las políticas públicas, y sitúa a América Latina como referente, como campo empírico, lo que nos ofrece una sugerente reflexión acerca de esta temática desde distintos planos: economía, ciudadanía, salud, educación, vivienda, ciudad, relaciones de género, medio ambiente. Así, en todos los capítulos se hace referencia a problemáticas actuales que confluyen en los desafíos de la democracia latinoamericana desde una perspectiva de inclusión de los derechos como marco orientador de las políticas públicas en la intervención del Estado.

Contenidos por capítulos

En el primer capítulo, *Estrategia de desarrollo para los derechos económicos y sociales*, Ricardo Ffrench-Davis analiza la importancia creciente que ha cobrado la incorporación de derechos en América Latina, dentro de un contexto de desigualdad y democracia política, y a pesar de insertarse en un marco de globalización y tendencias neoliberales que se contraponen al reconocimiento de los derechos. El análisis se enmarca en los desafíos que supone la incorporación de derechos desde una dimensión económica. El entorno macroeconómico, recesivo y regresivo, que opera bajo los lineamientos del Consenso de Washington, genera una tensión que obstaculiza alcanzar óptimos niveles de equidad social y económica. Bajo este parámetro se inserta la relación entre empresarios y trabajadores, donde el futuro se debate entre un predominio de visiones financieristas y la necesidad de reformas que permitan el desarrollo y el empleo decente. El análisis del caso chileno permite ejemplificar esta tensión, que incide en los avances en el reconocimiento e incorporación de los derechos económicos en América Latina.

A continuación, el trabajo realizado por Manuel Antonio Garretón, *Dimensiones políticas del Estado Social de Derechos*, nos invita a reflexionar sobre las implicancias sociales y políticas de los derechos ciudadanos. Son dichos derechos la base constitutiva

de la democracia, distinguiendo desde un plano sustantivo la democracia política de la democracia social, sin cuya convergencia es imposible alcanzar la cohesión social, elemento imprescindible para la convivencia democrática. La calidad de la democracia no se expresa por el reconocimiento de los derechos ciudadanos, sino por la extensión y el alcance de los mismos, es decir por sus posibilidades prácticas. Es el debate en torno a la reforma del Estado, en tanto que profundización democrática, lo que exige pensar es una nueva matriz de relación entre Estado y sociedad, desde una conjunción entre lo social, lo político y lo territorial (descentralización).

El tercer capítulo, *La gestión pública y la reforma del Estado: la concreción de los derechos sociales*, de Álvaro Erazo, observa los cambios en la orientación de las políticas públicas desde la década de los noventa en América Latina. Dichos cambios se sitúan en un contexto de fortalecimiento democrático en la región, donde paulatinamente se ha incorporado el debate sobre los contenidos de las políticas públicas y la inclusión de derechos sociales y ciudadanos. Los avances democráticos y ampliación de las políticas públicas encuentran obstáculos importantes para su aplicación en el plano institucional, particularmente en la ausencia de reformas en la administración pública y en las políticas macroeconómicas definidas por la relación entre neoliberalismo y ajustes estructurales. No obstante, a pesar de estos obstáculos, se ha conseguido reorientar el gasto social hacia los sectores más vulnerables. Así, en el caso de Chile, por ejemplo, bajo un modelo liberal inclusivo, ha aumentado el gasto social en políticas públicas, donde el Estado, como regulador, muestra su compromiso en el ámbito de la protección social. Sin embargo, profundizar en la implementación de políticas públicas tropieza con la disponibilidad de recursos, dadas la baja carga tributaria, las dificultades de la recaudación pública y la volatilidad del crecimiento económico, que son condicionantes importantes en la acción pública. Bajo este contexto se examina el alcance de las reformas de salud en Chile y particularmente de la aplicación del programa de Acceso Universal con Garantías Explícitas en Salud, AUGE, como articulador de derechos positivos.

El cuarto capítulo, a cargo de Magdalena Sepúlveda, *Los programas de transferencias monetarias desde un enfoque de los derechos humanos*, contiene un análisis sobre los estándares de derechos humanos que han de cumplir los programas de transferencia monetaria para enfrentar la extrema pobreza. Dichos programas han tenido una alta acogida en América Latina, aunque si bien pueden ser considerados como instrumentos eficaces para combatir la pobreza, rara vez han sido estudiados o analizados desde de derechos humanos. Dicha situación amerita reflexionar sobre la necesidad de establecer un diálogo entre la comunidad de derechos humanos, los responsables políticos y los distintos profesionales vinculados a la formulación y ejecución de los programas de transferencia monetaria a la acción de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones sobre derechos y porque dichos programas por sí mismos no tienen capacidad para erradicar la extrema pobreza y garantizar la protección de derechos. Los programas de transferencia económica deben integrarse como un componente de los programas de protección social implementados por cada Estado y,

como tales, deben regirse por los marcos jurídicos e institucionales para dar debido cumplimiento a las normas y principios de los derechos humanos.

Nicolás Espejo, en el quinto capítulo, *El derecho a una vivienda adecuada*, nos introduce en las implicancias del derecho a la vivienda desde una perspectiva que deriva progresivamente del derecho internacional. Si bien existen indicadores precisos de satisfacción de la vivienda, desde una valoración de los derechos humanos, el derecho a la vivienda siempre constituye un horizonte normativo y político que puede contribuir a una mejor calidad de vida para la población latinoamericana. Desde esta posición, no se trata de las políticas de vivienda, sino de la introducción del derecho a la vivienda en las políticas públicas, es decir, no solamente se trata de intervenir para mejorar la posición social de los sectores más vulnerables, sino de introducir en la intervención pública los criterios y normativas legales que se vinculan al derecho internacional y a los derechos humanos en particular. De esta forma el derecho a la vivienda, desde el derecho internacional, se debe expresar en la posición del Estado en la orientación de la legislación, la interpretación judicial y el diseño e implementación de las políticas sociales.

En el sexto capítulo, *El derecho a la ciudad*, Ana Sugranyes nos invita a reflexionar sobre el debate de larga data que cobra vigencia ante el crecimiento y la crisis urbana. El derecho a la ciudad, en tanto que hábitat del ciudadano, involucra a su vez otros derechos que difuminan y dificultan su implementación-concreción y así mismo la amplitud de este derecho persiste como una demanda constante. El derecho a la ciudad es una reivindicación con características globales, que requiere definición y difusión, apropiación e inclusión ciudadana de la formulación de las políticas públicas. Su demanda se ha expresado a través de fuertes y recurrentes movilizaciones sociales, con características y alcances en América Latina. De esta diversidad de experiencias se concluye la necesidad de realizar profundas transformaciones en la producción, consumo y apropiación del terreno, que hagan posible encontrar nuevas formas de convivencia. El derecho a la ciudad es una alternativa y a su vez una posibilidad que entraña una propuesta política de cambio social.

En el séptimo capítulo, *Derechos socio-ambientales y políticas públicas: acceso a recursos naturales, agua y energía en Chile*, Sara Larraín resalta la relación entre derechos ambientales y desarrollo humano. El reconocimiento y, consiguientemente, la institucionalidad básica para los derechos humanos –denominados como derechos de primera generación- han conseguido un desarrollo notable en comparación con los derechos introducidos más recientemente, como son los derechos medioambientales -denominados de cuarta generación-, vinculado al acceso colectivo de los pueblos a bienes comunes, como el agua y la atmósfera, y también referido al ejercicio de los derechos de generaciones futuras para asegurar su salud, cultura y subsistencia. Si bien se constata la preocupación y ampliación de la normativa nacional e internacional sobre los derechos socio-ambientales, ello no ha supuesto un avance sustantivo en el tratamiento público ni en el ejercicio real de estos derechos. Su formulación está aún en estado incipiente, y su debate recién se inserta en la discusión sobre los problemas ambientales globales sobre el clima, el desarrollo energético y la disponibilidad global del

agua. El texto ofrece un recorrido desde las bases de estos derechos y sus condiciones actuales de ejercicio, resguardo y violación de los mismos, con el objetivo de facilitar su visibilización y consideración en la discusión y formulación de políticas públicas que compatibilicen el desarrollo socioeconómico y la sustentabilidad ambiental y democrática.

José Luis Vivero, en el octavo capítulo, *El enfoque legal contra el hambre: el derecho a la alimentación y las leyes de seguridad alimentaria*, desarrolla un análisis exhaustivo sobre los avances en los marcos legales que contemplan la protección del derecho a la alimentación en América Latina. La experiencia latinoamericana permite realizar cinco recomendaciones para consolidar los avances nacionales y regionales de lucha contra el hambre con un enfoque de derechos humanos.

A continuación, Ricardo Hevia, en *El derecho a la educación en la experiencia internacional*, desarrolla un análisis sobre los avances observados en la implementación del derecho a la educación a partir de cinco aspectos íntimamente relacionados, iniciando su presentación con el surgimiento de la demanda ciudadana en torno a este derecho en distintos contextos latinoamericanos para centrarse posteriormente en las dimensiones del derecho a la educación contenido en la Declaración Universal de los Derechos humanos y otros instrumentos internacionales. A partir de aquí, se analizan los principios que sustentan el derecho a la educación y cómo se expresan en los derechos educativos de niños, niñas y jóvenes, terminando con el rol que debe adoptar el Estado para salvaguardar este derecho.

El décimo capítulo, *Enfoque de derechos, políticas públicas y cohesión social*, a cargo de Carlos Vergara, reflexiona acerca de los alcances de la cohesión social y su vinculación con el enfoque de derechos. Los cambios sociales producto de la era de la globalización, referidos particularmente a la división del trabajo a la revolución en las comunicaciones, exige establecer nuevos consensos sociales. La emergencia del concepto de cohesión social obedece al surgimiento de nuevos conflictos y reivindicaciones que afectan al paradigma de la democracia liberal y a los viejos cimientos del Estado-nación. A través de la observación de la ruta seguida en Europa, se desarrolla el análisis del concepto de cohesión social situándolo en el contexto latinoamericano.

El penúltimo capítulo sobre *Los derechos económicos, sociales y culturales y la erradicación de las desigualdades de género*, de Isabel Matamala, contiene una primera aproximación sobre la construcción sociocultural, histórica y política de las relaciones de género. Si bien el principio de no discriminación subyace en todos los derechos humanos, teniendo como objetivo la igualdad de trato da todas las personas, independientemente de su sexo, la evidencia empírica demuestra las dificultades para hacer realidad este derecho. Corresponde al Estado la formulación de políticas públicas que contengan este marco ético que impulse la erradicación de las desigualdades entre hombres y mujeres. La demanda de igualdad de derechos entre hombres y mujeres realizada desde las organizaciones femeninas ha dejado su huella en el ámbito nacional e internacional de los derechos humanos, guiada por el principio de la no discriminación. Desde las referencias a los instrumentos de derecho internacional se presentan distintas iniciativas políticas que han permitido profundizar en la equidad de género y que permiten reflexionar sobre

aspectos metodológicos en la formulación y seguimiento de las políticas públicas desde un enfoque de derechos. La erradicación de las desigualdades entre hombres y mujeres contribuye al fortalecimiento del proyecto democrático en la región.

Cierra el volumen Rodrigo Márquez, con *El desafío de las políticas públicas desde la perspectiva del Desarrollo Humano*, referido a la elaboración y objetivos de los informes sobre desarrollo humano elaborados por el PNUD desde 1996. Dichos informes son un reflejo del interés del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo no solo como agencia de movilización de recursos, sino como foco de difusión de un nuevo pensamiento en la cooperación al desarrollo, difusión que pretende incidir en la incorporación de la perspectiva del desarrollo humano en los procesos de diseño, implementación y gestión de las políticas públicas.