

PRESENTACIÓN

Ximena Erazo¹

Ruth del Valle

La legitimidad con que se ha ido instalando la idea de que corresponde al Estado cumplir el deber de hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, ha dado lugar a nuevos desarrollos en cuanto a definición de contenidos, procesos y métodos referidos al núcleo conceptual y operacional de dicho planteamiento, esto es la formación de políticas públicas basadas en derechos.

Así, por ejemplo, el cada vez más amplio reconocimiento y conciencia de la necesidad de abordar la acción pública desde la perspectiva de los derechos, ha significado que prácticamente todas las temáticas, problemas, sectores o áreas de la acción pública están desarrollando sus propias herramientas conceptuales y operacionales para aproximarse a ellas con el enfoque de derechos. Cambio Climático, Género, Desastres, Seguridad Alimentaria, Migraciones, Desarrollo, Ordenamiento Territorial, Seguridad Pública, son parte de una larga lista de temáticas que ya no pueden ser abordadas con los enfoques tradicionales, recurriendo a este nuevo paradigma. La presión por asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, en particular de aquellas obligaciones legalmente vinculantes consagradas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los principales tratados internacionales de derechos humanos va en aumento y vive un proceso de legitimación que ya no tiene vuelta atrás.

Con la creciente demanda por un más riguroso seguimiento del cumplimiento efectivo de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, ha cobrado cierta urgencia la necesidad de avanzar en una reflexión crítica en torno las metodologías e instrumentos de medición de los derechos económicos, sociales y culturales. En esa dirección, el tema de la medición e indicadores de derechos humanos ha adquirido particular preocupación en el último tiempo, concentrando la atención de numerosos abogados, economistas y científicos sociales que se han abocado a la compleja tarea de elaborar indicadores de derechos humanos y trabajar conceptualmente sobre el tema². La medición de los derechos en las políticas públicas ha pasado a ser un asunto estratégico para la verificación del cumplimiento de los derechos y un camino certero para superar los grados de abstracción que aún persisten en cuanto a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Otro tema importante de la reflexión, y sustantiva a la hora de dimensionar la brecha entre lo declarativo y lo efectivo, se refiere a la diferencia entre derecho y garantía social; señalándose que esta radica en que la primera posee una formulación declarativa de elevado contenido ético y que la segunda, tiene una función complementaria a la primera y enfatiza las disposiciones que la sociedad ha creado para realizar tal declaración.

Los capítulos contenidos en esta publicación, que como las anteriores recopila las clases dictadas por sus autores en los Diplomados Internacionales de Especialización en Derechos Económicos, Sociales y Culturales organizados por la Fundación Henry Dunant América Latina y el Instituto Internacional Henry Dunant en Santiago de Chile, San Salvador (El Salvador, América Central) y San Sebastián (País Vasco, España), reflejan los importantes avances que se vienen produciendo en cuanto la producción de conocimiento sobre los temas más

¹ Arquitecta, Magíster en Desarrollo Urbano Regional, Presidenta de la Fundación Henry Dunant América Latina

² Simone Cecchini Víctor Abramovich; Laura Pautassi; Eitan Felner, entre otros.

acuciantes y complejos relativos a la realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales a través de las políticas públicas.

Contenidos por capítulo

En el primer capítulo, TRANSFORMACIONES DEL ESTADO EN CONTEXTOS DE GLOBALIZACIÓN DEL DERECHO Y DE PLURALISMO JURÍDICO, Manuel Jacques Parraguez sostiene que el campo del Derecho, eje esencial en la concepción del Estado como constelación jurídica -asociado desde sus propias gestas independentistas a la tradicional relación Estado-Nación- hoy se ve desplazado por la presencia de dos nuevas dimensiones de juridicidad: la global y la local-comunitaria. Señala que en las repúblicas latinoamericanas la noción de heterogeneidad y de multiculturalismo presionan para instalar una nueva cultura jurídica bajo otra racionalidad del Derecho. Esta busca dejar atrás la noción formal y la concepción positivista de monismo jurídico y da espacio al surgimiento y construcción de un nuevo paradigma jurídico, fundado en la idea de pluralismo jurídico, sostenido en la coexistencia de diversidad de sistemas jurídicos que conviven dentro de un Estado. En su opinión, el desafío de incorporar la idea del pluralismo jurídico en la construcción de modelos sociales es tal vez una de las apuestas más novedosas y relevantes, no sólo en la transformación del Derecho, sino en la de los Estados y en la forma como éstos operan para implementar sus políticas. Finalmente el autor propone 3 ámbitos de desafíos, a los que pasa revista, a saber: Retos en los procesos de construcción de pluralismo jurídico; Retos en los procesos de globalización del Derecho y Retos para la construcción de nuevos roles para el Estado.

A continuación, el trabajo realizado por Roberto Carretón, HISTORIA Y PRINCIPIOS DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DE DERECHOS HUMANOS sostiene que para abordar el tema de los principios de Derecho Internacional de Derechos Humanos (DIDH) se hace necesario mencionar que esta nueva rama del derecho forma parte del Derecho Internacional Público General (DIPG); el Derecho Internacional Humanitario (DIH), que regula tanto el derecho a la guerra como a las formas admitidas de combate es también parte de esta nueva rama del derecho. El capítulo revisa históricamente el desarrollo de la construcción normativa del sistema de Derechos Humanos, poniendo especial atención en el sistema de fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de igual manera se pasa revista a los sujetos titulares de derechos, mencionándose la incorporación de nuevos sujetos titulares dentro de las distintas expresiones que adopta el Sistema del Derecho Internacional de Derechos Humanos. Finalmente se presenta un análisis completo de los principales principios que informan la construcción y desarrollo de esta rama del Derecho.

El tercer capítulo, NEGOCIANDO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: NOTAS SOBRE LOS CONFLICTOS Y TENSIONES EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, de Marco Moreno, discute acerca de la naturaleza conflictiva del proceso de formación de las políticas, señalando que no se debe perder de vista que en su formulación hay una dinámica relacionada con el poder. Propone que, para el caso chileno, en las últimas décadas, se ha impuesto un pensamiento lineal y la razón tecnocrática en la formación de políticas públicas. Señala también que dicho modelo ha ido generando agotamiento y que ello ha significado una crítica que se traduce en demanda por abrir el ciclo de las políticas más allá de la lógica tecnocrática, permitiendo que los mecanismos participativos jueguen un rol. En este sentido, el autor señala que es posible reconocer una diversidad de actores en el proceso de formación de políticas, cada uno de ellos actuando desde sus particulares lógicas y posiciones

de poder. Propone también la posibilidad de identificar algunas tensiones en el proceso, a saber: 1) Los relativos a la lógica política de los procesos de reforma (“voluntad declarada” v/s “voluntad real”) en relación con las decisiones públicas y participación; 2) Los referidos al modo en que concibe la articulación de lo técnico y lo político (el espejismo de la etapa política y la técnica); 3) Los relativos a las características organizacionales del Estado (institucionalidad y masa crítica para implementar las reformas) y 4) Los referidos a la estructura gubernamental que obstaculizan la implementación de políticas.

Y señala que en definitiva, lo que el estudio de las políticas muestra es que en una sociedad, a partir de los intereses de los grupos, se levantan, inhiben o aminoran diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas (Aguilar, 2003:31). Así, parece estar quedando claro que las políticas públicas emergen como resultado de transacciones políticas entre dichos actores. Este dato está a la base del carácter conflictivo y de las tensiones que aparecen en este proceso.

El cuarto capítulo, a cargo Hernán Frigolett Córdova, FINANZAS PÚBLICAS Y CIUDADANÍA, define las finanzas públicas diciendo que son el sistema de registro que compila los recursos económicos que percibe el Estado, y que son administrados por el Gobierno, para acometer las necesidades sociales individuales y colectivas de la población. Se las puede entender también como la cuenta detallada de los ingresos corrientes provenientes de la recaudación tributaria, de la apropiación de rentas provenientes de las empresas públicas y de las transferencias corrientes y de capital recibidas, por un lado, y por otro de la asignación de los recursos al gasto corriente de operación, al pago de transferencias corrientes y de capital, y a la inversión. El saldo final de las finanzas públicas indica finalmente la necesidad de financiamiento del accionar público. Para el autor, las finanzas públicas reflejan la gestión que realiza el gobierno de la equidad en el conjunto social. Por lo general, el análisis de la equidad tiene que realizarse desde una perspectiva estructural y otra más bien coyuntural, para hacerse cargo de las condiciones cambiantes que enfrentan los ciudadanos. Agrega que la sustentabilidad de las finanzas públicas es de relevancia para efecto de contar con un accionar de política pública que asegure una base de acción de mediano plazo, para lo cual se debe elaborar una estrategia de consumo presente y futuro que tenga presente la restricción de ingreso más permanente que enfrenta el presupuesto nacional.

El autor también se refiere al Royalty y señala que no es un impuesto, sino una renta, y como tal, no se le puede considerar como carga tributaria. El concepto de Royalty se aplica incluso entre privados, y es parte de una transacción comercial, en la que se pactan períodos de explotación y compensaciones económicas por la extracción del recurso. Finalmente sostiene que la reciente crisis financiera y económica ha contribuido a dejar de manifiesto es que los sistemas de previsión están expuesto a riesgos de sostenibilidad independientemente de si son de reparto o de capitalización. Otro elemento importante, es que la equidad previsional requiere de una intervención de la política pública y compromete recursos de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Simone Cecchini, en el quinto capítulo, LOS INDICADORES COMO INSTRUMENTO ESENCIAL EN LA LUCHA POR LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, sostiene que, desde un enfoque de derechos humanos, es esencial poner un gran énfasis en la reducción de las desigualdades. De hecho, siguiendo a Bobbio (1996: 70-71), es posible argumentar que la lógica detrás de los derechos humanos a la educación, el trabajo o la

salud es eminentemente igualitaria, ya que los derechos económicos y sociales buscan reducir las desigualdades entre ricos y pobres y poner a un creciente número de personas en mejores condiciones en relación con las personas más aventajadas.

Añade el autor que para lograr un crecimiento equitativo, CEPAL sugiere diversas medidas, tales como alcanzar nuevos pactos sociales, basados en criterios de equidad e inclusión social, y así promover cambios en la política impositiva y en el gasto social; mejorar la institucionalidad social (en cuanto a la coordinación, transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en materia de gasto social); poner énfasis en programas de reducción de la pobreza con sinergias entre distintas áreas; y adoptar políticas educativas y de salud con un claro enfoque redistributivo, para estandarizar la calidad, las condiciones de acceso y las oportunidades de fortalecimiento del capital humano (Naciones Unidas, 2005).

A lo largo de este capítulo, se buscará mostrar cómo los aprendizajes conceptuales y metodológicos en el campo de los indicadores sociales pueden servir de referencia para la reflexión en torno al monitoreo de la realización de los derechos económicos y sociales. Se describen las fuentes de datos para los indicadores sociales y se abordan algunas de sus limitaciones. Finalmente, en las conclusiones, el autor subraya el aporte del conocimiento acumulado en materia de indicadores sociales para el monitoreo de los derechos sociales y económicos, así como la necesidad de tener una visión de conjunto de los indicadores, que corresponda a la visión integral del desarrollo llevada adelante por la perspectiva de los derechos humanos.

Más adelante, Francisco Rey, en el sexto capítulo *El enfoque basado en derechos humanos en la acción humanitaria*, presta particular atención al hecho de que no obstante que la ayuda humanitaria surge vinculada al derecho, con los años ese inicial enfoque se ha ido olvidando, y no es sino hasta los años noventa que se ha vuelto a recuperar un cierto enfoque basado en derechos en el ámbito humanitario. En su artículo el autor reflexiona sobre el enfoque de derechos en el trabajo humanitario y plantea algunos de los problemas a los que se enfrenta. Plantea que la primera reflexión sobre la relación de la acción humanitaria con los derechos humanos es, precisamente, la concepción de la ayuda como derecho y el derecho a recibir asistencia. Al mismo tiempo, a lo largo de su trabajo, el autor realiza una breve descripción de las iniciativas más recientes que tratan de incorporar o mejor dicho recuperar un enfoque basado en derechos en este sector, entre las que menciona el proyecto *Esfera* y el *Código de Conducta del Movimiento de Cruz Roja y Media Luna Roja* y las ONG humanitarias.

Francisco Rey concluye su trabajo señalando los retos del trabajo de ayuda humanitaria, entre los que menciona los problemas de politización de la ayuda, la pérdida de neutralidad, la manipulación, los riesgos de cooptación por actores políticos si se incorpora el enfoque de derechos. Para enfrentar dichos retos, el autor propone, entre otras iniciativas, el uso de instrumentos participativos de trabajo desde el diagnóstico; una mayor vinculación con los beneficiarios y beneficiarias y sus expectativas; la utilización de instrumentos que no solo midan necesidades sino que valoren cumplimiento de derechos, mapas de derechos, identificación de portadores de obligaciones, análisis de capacidades y vulnerabilidades y un mayor énfasis en la prevención y en la reducción de los riesgos ante desastres en países con pautas recurrentes de ellos. Sin sustituir la responsabilidad primaria del Estado pero trabajando con las comunidades para esa exigencia del cumplimiento de derechos.

A continuación, los autores del séptimo capítulo *POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO. ¿CÓMO LOGRAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL*

MILENIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE?, *Rob Vos, Marco V. Sánchez y Enrique Ganuza*, abordan de manera general la situación particular de la región en materia de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en una mirada comparada con otras regiones pobres de la tierra. A continuación presenta un marco analítico donde discute acerca de las dificultades que existen para determinar cuales son las mejores políticas a implementar para dar cumplimiento a los ODM, menciona los enfoques de evaluación de necesidades y otros enfoque sectoriales, enfoques macro y enfoque macro-micro integrado. Concluyen señalando cuales serían los principales hallazgos, según él la aplicación del enfoque macro-micro integrado permite evaluar lo que se requeriría para lograr los ODM (o metas del milenio), incluyendo el tipo de acciones que se deben ejecutar a nivel sectorial, estimaciones realistas de los costos macroeconómicos y consideraciones sobre cómo afrontar las repercusiones macroeconómicas alternativas asociadas con las diversas estrategias de financiamiento.

Mauricio Rosenbluth en el octavo capítulo GARANTÍA, TITULARIDAD Y PERACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES desarrolla su argumentación haciendo referencia a la experiencia acumulada en la región a partir de la recuperación de regímenes democráticos, señalando que la Gobernabilidad democrática va a estar relacionada con la capacidad de producir no sólo mejores condiciones de acceso a los bienes y servicios de cada sociedad sino también a la producción de mayor cohesión social. A partir de allí, plantea la existencia de algunos desafíos que enfrenta la gobernabilidad democrática en materia social, todos ellos vinculados con la politización de los procesos de generación de políticas y de profundización de la democracia social.

El autor enfatiza en la necesidad de atender a tanto al desarrollo económico como al desarrollo social, lo que no ha sido frecuente en el contexto de las experiencias vividas en la región. Se hace necesario, según Rosenbluth, que existan umbrales de ejercicio de los derechos sociales que se encuentren garantizados a fin de que no se produzca una vulneración a la ciudadanía. Finalmente, el autor concluye formulando algunas recomendaciones y sugerencias de política social que garanticen derechos.

El noveno capítulo, DESASTRES NATURALES, DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTOS DE POBLACION, a cargo de Jaime Esponda Fernández, parte con la definición que Naciones Unidas da del concepto “desastre”, indicando que se trata de “una alteración grave del funcionamiento de una sociedad, que causa pérdidas humanas, materiales o del medio ambiente que exceden la habilidad de la sociedad afectada para enfrentarla con sus propios recursos”. En su trabajo, el autor señala que ni el Derecho Humanitario ni el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se han referido directamente, en sus instrumentos internacionales, a los desastres naturales. Si bien los desastres naturales han sido asociados habitualmente al surgimiento de necesidades y problemas de naturaleza humanitaria, hoy se va tomando conciencia de que también obligan a atender fenómenos de desplazamiento humano y especial protección de los derechos humanos. Así mismo, se detiene a presentar el estado actual de la discusión sobre el tema de los desplazados internos y los límites a su protección en el marco de la regulación internacional.

El trabajo de Esponda también aborda el tema de las Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC), sobre la protección de los Derechos Humanos en situaciones de desastres naturales y se refiere al hecho de que las Directrices no enuncian un listado de los derechos humanos, tal como lo encontramos en la Declaración Universal de los

Derechos Humanos o en los Pactos o Convenciones de la Carta Internacional de los Derechos Humanos, sino que recaen directamente en aquello que se debe hacer, desde la óptica de los derechos humanos, cuando se enfrenta un desastre natural, con una visión integral de las necesidades de las víctimas.

Finalmente el autor se refiere a los desafíos que quedan aun planteados para asegurar que la protección de los Derechos Humanos sea un criterio central al momento de ocurrir situaciones de desastres naturales.

A continuación en el décimo capítulo, TERRITORIO, PROPIEDAD Y DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, Pablo Marimán Quemenedo, sostiene que los pueblos indígenas del continente Americano han sido durante el siglo XX y lo que va del XXI importantes actores sociales invisibilizados por la política, especialmente si esta la controlan grupos de la oligarquía terrateniente; como también por la propia ciencia social, si es que en ella predominan enfoques teóricos y prácticas euro céntricos.

Agrega que en los pueblos originarios americanos es su relación con la tierra y su particular ideología al respecto, lo que comienza a ser reconocido y lo que a su vez ha nutrido el discurso público ante los estados, el mundo económico y la sociedad nacional, sentando jurisprudencia. Una de las constataciones, es que el grupo humano, emparentado y relacionado con el territorio lo usa (económicamente), lo significa (culturalmente) y lo vive (crea un sentido de pertenencia).

Se refiere al concepto de cosmovisión y señala que a través de ella podemos observar no solo los elementos de la realidad con la que conviven los sujetos indígenas, sino también el papel y la relación de estos con su entorno. Más adelante revisa los conceptos de comunidad, entendida como una forma de organización social que genera otro sentido de lo público y lo privado, que redundan en la socialización, la reproducción cultural, la organización del trabajo y la distribución de los productos/bienes. Esta genera sus propias institucionalidades y por consiguiente sus marcos normativos; de propiedad, opuesta a la concepción occidental.

Aborda el tema de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, los que se expresan en dos cuerpos jurídicos de origen internacional y concluye con una discusión acerca de los pueblos indígenas en Chile.

Posteriormente, Pablo Villegas, en el capítulo onceavo, EL HAMBRE DE LOS TIEMPOS MODERNOS Y LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS: DE LA DEVALUACIÓN DEL TRABAJO Y DE LA GENTE A LA PÉRDIDA DEL DERECHO A COMER, afirma que el hambre ha existido siempre, pero que hay un momento en la historia en que tanto su origen como su naturaleza cambian. A partir de entonces se puede hablar del hambre de los tiempos modernos. Esto se da en el último cuarto del siglo XIX cuando este problema se presenta sin estar determinado por los factores naturales sino por los económicos, es decir, por la capacidad de compra de los consumidores.

A lo largo de su trabajo, el autor estructura y desarrolla su argumentación en torno a las siguientes ideas fuerza: 1) La tecnología como instrumento de apropiación de la producción de alimentos; 2) El vínculo de la revolución verde con el control de la natalidad y una visión de la producción de alimentos en manos del capitalismo; 3) La revolución transgénica; 4) Las Políticas alimentarias en tiempos de abundancia; 5) La Seguridad y Soberanía Alimentaria; 6) La

influencia del Neoliberalismo en las Políticas Públicas y 7) La Ayuda Asistencialista a los países pobres.

En el capítulo doceavo, DERECHOS EN LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL, a cargo de Jorge Martínez Pizarro, el autor instala la discusión acerca de la desprotección y vulnerabilidad generalizada de muchos migrantes que van al mundo desarrollado, ya sea desde antes de su partida, durante sus travesías, en la llegada, en la permanencia y hasta en la repatriación, señalando que son uno de los signos más salientes de que algo anda mal en torno a los derechos humanos en estos tiempos.

En este artículo se ofrece una breve reflexión sobre la naturaleza de los riesgos de vulneración de derechos de las personas migrantes, con viejos y nuevos asuntos, junto con una descripción de las iniciativas a nivel internacional para la promoción y defensa de los derechos humanos y, específicamente, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Se señala que esta Convención es el más importante instrumento de carácter vinculante de la legislación internacional destinado a proteger los derechos humanos de los migrantes, agregándose que el tema migratorio ha sido tratado también en el derecho internacional para los refugiados y el asilo, y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

El autor llama la atención acerca del hecho de que ningún país del mundo desarrollado ha ratificado la Convención y enumera y revisa seis argumentos que el estima resumen la importancia de la Convención. Finalmente concluye que un papel potencialmente importante puede jugar la sociedad civil, a través de la denuncia y la observancia de la aplicación de las normas que los Estados han comprometido ante la comunidad internacional.

Finalmente, Raúl Moreno, en el treceavo capítulo CRISIS ECONÓMICA GLOBAL Y DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES: UNA MIRADA DESDE EL SALVADOR, sostiene que la actual crisis económica global representa una seria amenaza para el goce de los Derechos Económicos y Sociales a nivel planetario, especialmente de la población en situación de vulnerabilidad. Los efectos perversos de esta situación, que se expresa en la destrucción masiva de empleo, la falta de acceso a los servicios de la seguridad social y la profundización del empobrecimiento y exclusión social, recae en mayor medida en las mujeres, las niñas, los niños y jóvenes de los países pobres.

En su trabajo, el autor explora acerca de los principales impactos de la crisis económica global en los Derechos Económicos Sociales, a la luz de la experiencia salvadoreña. Para ello se parte, en el primer apartado, del proceso de titularización y del *boom* inmobiliario estadounidense que desemboca en la crisis financiera, luego se analiza la fase de recesión económica y la crisis agroalimentaria. En el segundo apartado se revisan los vehículos de transmisión de la crisis global a partir de la experiencia salvadoreña, visibilizando las repercusiones más relevantes en materia de cumplimiento de los Derechos Económicos y Sociales.