

Presentación

Derechos sociales y políticas públicas

Ximena Erazo L.¹

La mayor presencia y adhesión a los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos constituye quizás uno de los avances más significativos en este campo en las últimas dos décadas. Su impacto en la corrección de las desigualdades sociales y de distribución de la riqueza y el poder comienza a observarse –aunque tímidamente todavía en el plano de las realizaciones– con mayor evidencia y compromiso en las declaraciones y programas de gobierno de los países de América Latina.

Este desarrollo ha extendido la reivindicación democrática a todos los aspectos de la vida social, y se ha traducido en un impulso y presión, ya insoslayable, por la definición de políticas públicas que al basarse en derechos, reconocen desde la partida la complementariedad de los objetivos inmediatos (necesidades) y los principios más generales (derechos).

Son estos principios los llamados a contribuir a la definición de las nuevas funciones del Estado, y proyectar el rumbo que han de seguir la política –en su tarea de traducir problemas individuales en asuntos públicos (Baumann, 2004)– y las políticas públicas que intentan resolverlos. Sin derechos sociales, los derechos políticos seguirán siendo un sueño inalcanzable, una ficción inútil o una broma cruel para quienes la ley les garantiza esos derechos, formalmente. Mientras los pobres sean pobres, lo máximo a que podrán aspirar es a ser destinatarios de transferencias, no sujetos de derechos (Baumann, 2007).

El libro que publicamos es una recopilación de las clases dictadas en la Sesión Presencial del Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas 2007-2008, organizado por la Fundación Henry Dunant América Latina.²

La publicación argumenta a favor de la articulación entre el llamado enfoque de derechos y las políticas públicas, y coloca su acento allí donde todavía se observa una situación no resuelta: las desviaciones establecidas entre las declaraciones y los principios en el ámbito de la política, y su puesta en práctica por una burocracia muchas veces reacia o desconocedora de un nuevo paradigma para entender y ordenar la realidad: el paradigma de los derechos humanos.

La realización de los derechos universales sólo será posible mediante políticas públicas y cursos de acción que, además de ser coherentes con esos principios, respondan a las circunstancias.

¹ Arquitecta, Magíster en Desarrollo Urbano Regional (Pontificia Universidad Católica de Chile) y Presidenta de la Fundación Henry Dunant América Latina.

² Realizada en Santiago de Chile del 11 al 17 de noviembre de 2007.

Contenidos por capítulo

En el primer capítulo, *Sistema internacional de protección de los derechos humanos*, Margarita Uprimny aborda el origen histórico de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, surgidos tras la Segunda Guerra Mundial como una reacción a sus horrores. En las instituciones, instrumentos y normas de Naciones Unidas se han sustraído los derechos humanos de la soberanía nacional para convertirlos en un asunto de jurisdicción internacional. La autora describe, clasifica y analiza las diferencias entre los diferentes instrumentos, tratados, normas, declaraciones y principios. Describe los órganos y dinámicas de las Naciones Unidas, en particular de su Consejo de Seguridad, que puede dictar decisiones obligatorias para todos los Estados, pero que cinco de sus miembros tienen derecho a vetar unilateralmente la decisión de los demás, aunque sea unánime.

Aborda el mandato y roles de la Asamblea General, del Consejo Económico Social, de la Secretaría, de la Corte Internacional de Justicia y del Consejo de Administración Fiduciaria. Describe los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos del sistema, en especial sus comités y recomendaciones generales, y los mecanismos extra convencionales, donde destacan la Comisión de Derechos Humanos y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y sus procedimientos temáticos o geográficos. En su revisión describe la constante y muy insuficiente lucha por hacer realidad en su accionar y en el de todos los Estados los principios y declaraciones emanados por las Naciones Unidas.

En el capítulo 2, *Derechos, reconocimiento y repartos frente a actores discriminados*, Martín Hopenhayn y Verónica Gutiérrez desarrollan sus reflexiones a partir de la distinción de derechos de “reconocimiento” (visibilización e inclusión protagónica política) y “reparto” (distribución socioeconómica sobre la base de la dignidad).

En América Latina, el reconocimiento y el reparto están mutua y estrechamente condicionados. La exclusión implica la invisibilidad, y viceversa. La desigualdad de ambos derechos en la región es dramática. Correlacionan y analizan las desigualdades educativas con las socioeconómicas, y también las urbano-rurales, como dos ámbitos trascendentales de estos desafíos. Para enfrentarlos con éxito se requieren avances y transformaciones institucionales, crecimiento económico y políticas públicas sociales que hagan exigibles y medibles los derechos. Conceptualizan la discriminación como la negación, la subordinación del otro basándose en la descalificación de su diferencia.

La discriminación, junto con la exclusión socioeconómica y la invisibilización sociocultural y política, son formas de privación de la ciudadanía. Hopenhayn y Gutiérrez describen la situación de complejo cruce de todas estas formas en la región, y la ilustran con indicadores relevantes como la desnutrición crónica infantil o la exclusión de los pueblos indígenas en Chile. Ante ello resulta trascendente relevar los derechos a la no-discriminación, a la integridad cultural, a las tierras y recursos, al desarrollo y bienestar social, a la participación política, al autogobierno, y asumir los emergentes derechos colectivos y no sólo individuales de la teoría liberal hegemónica. Sobre estas líneas esenciales, la región encuentra la

oportunidad de superar su círculo vicioso entre grandes inequidades socioeconómicas y exclusiones políticas y negaciones culturales.

Juan Guillermo Espinosa, en el tercer capítulo, *Derechos humanos, globalización y derecho al desarrollo*, realiza una valoración trascendente de los derechos humanos como “proyecto político humano universal” todavía en proceso de construcción. Expone una descripción histórico-analítica esencial del conjunto de instrumentos de derechos humanos de Naciones Unidas, su trayectoria, significados e implicancias; en especial del Derecho al Desarrollo, su surgimiento y establecimiento como estándar universal, y enfatiza que se trata de un derecho (que como otros colectivos) excede la capacidad y obligación de los puros Estados nacionales y reclama ser una obligación internacional. Revisa la evolución y cambios del concepto y enfoques del desarrollo, de uno economicista y universalista (primeras décadas del siglo XX) a otro más integral y contextualizado (décadas del ‘50 y ‘60) y centrado en los derechos humanos (PNUD en los ‘90 y aportes de Amartya Sen).

Este nuevo enfoque integra las dimensiones anteriores y se vincula con los derechos, capacidades y libertades humanas, lo que incluye la equidad social, la democracia, la sustentabilidad ambiental y la interculturalidad. Ello trae cambios en las estrategias y políticas, y en la concepción de las dimensiones, actores y roles en el desarrollo. Describe el proceso de globalización y su estrecha vinculación con la ideología neoliberal y las inestabilidades, crisis y desigualdades actuales para terminar con el planteo de una encrucijada que conjuga tres términos: globalización, soberanía nacional y derechos de la población, así como las posibles estrategias para enfrentarla, entre ellas, la integración regional. Por último, destaca la importancia decisiva de persistir en los derechos humanos y en el concepto actual de desarrollo integral para superar los desafíos.

En el capítulo 4, *La articulación entre políticas públicas y derechos. Vínculos difusos*, su autora Laura Pautassi diagnostica un escenario de crisis del modelo neoliberal en América Latina y el surgimiento de un “nuevo consenso” muy vinculado al enfoque de derechos para el desarrollo. Examina la relación compleja y dinámica de los derechos con el proceso de gestación de políticas públicas, así como las formas y grados de exigibilidad de los derechos desde la normativa internacional, y se refiere a la compleja necesidad de que los derechos en esas normativas encuentren “operatividad” y contenido concreto legal en las legislaciones y prácticas internas nacionales. Analiza principios como el de participación social, de igualdad y no-discriminación, y de empoderamiento. Y reflexiona cuáles son las capacidades estatales disponibles para desarrollar en forma viable una estrategia como la que defiende el enfoque de derechos.

Enfatiza las potencialidades de la perspectiva de derechos como marco para definir estrategias de desarrollo sustentable y de procesos que busquen revertir la inequidad y desigualdad que cruza a la región, siempre desde las políticas públicas. Para ello, resultan insoslayables las capacidades institucionales, la voluntad política, los consensos sociales y los recursos que lo hagan posible. La evidencia de las décadas pasadas parece señalar que el enfoque de derechos, además de todo lo anterior, debe estar necesariamente vinculado con un sistema o modelo social que no genere desigualdad y pobreza, como lo ha sido el

neoliberal. De ahí que la crisis de este último, y el surgimiento de nuevas búsquedas alternativas, coincidan con el aporte que representa el enfoque de derecho.

En el capítulo 5, *Transparencia y diálogo político*, Manuel Jacques diagnostica las hondas y extendidas crisis sociales globales, caracterizadas por el incumplimiento de las promesas de la modernidad (igualdad, libertad y fraternidad), y afirma que ellas obedecen, en lo fundamental, a una “inercia” en el modo de mirar y entender. Caracteriza a la sociedad actual como una de sumisión y control, a partir del enfoque panóptico de Michel Foucault. Frente a ella se levanta el proceso opuesto de emancipación y participación. De ella derivan otras oposiciones en juego, entre invisibilización (exclusión) visibilización (inclusión), valores de desconexión e insolidaridad social (daño, desconfianza, infelicidad) y de cohesión y solidaridad social (entrega, confianza), etc. Ante esa encrucijada, plantea la estrategia de tres teorías: participación, equilibrio y equidad.

Participación impone salir del predominio actual de los decidores, que deciden “por” los demás, y entrar al del colectivo, a la comunidad decidora: pasar de la cultura del “tú y yo” al “nosotros”. Participación es decidir, no basta estar organizados e informados. Propone participación por “afección”; es decir, por los afectados por las decisiones. Equilibrio es cómo compatibilizar regulación (orden) con emancipación (cuestionamiento, transformación), ley con justicia y legitimidad. Equidad requiere ética de la solidaridad y responsabilidad social, donde es central el rol del Estado como gestor social. En sociedades dañadas y ofendidas, se requiere “resiliencia”, entendida como un desafío y una urgencia ético-social, tanto personal como colectivo: cada cual debe saber construirse como “resiliente” como condición imprescindible para erigir sociedades justas, democráticas y dignas.

En el capítulo 6, *Enfoque de derechos, políticas públicas y cohesión social*, Ana Sojo reflexiona sobre el enfoque de derecho en las políticas públicas en expresa relación con la cohesión social en América Latina. Describe cómo los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos interactúan y sus implicaciones para la cohesión social en la región. Repasa el principio de igualdad como instrumento normativo para identificar desigualdades de derechos en la práctica que están en la base de la falta de cohesión social, asociado de forma estrecha con la necesidad de un Estado de derecho legítimo. Describe una esencial genealogía europea del concepto de cohesión social y del trabajo de Cepal por adecuarlo a América Latina, al aportar reflexiones conceptuales y situaciones concretas en las que se fundamenta esta nueva lectura, entendida como pertenencia e identidad a una sociedad sentida como legítima y propia.

Describe el contexto global actual y las singularidades de América Latina como complejidad desafiante a la cohesión social, en sociedad caracterizadas por la desigualdad, oposición de intereses y diversidad cultural. Analiza las especificidades latinoamericanas como la deslegitimación del Estado y las carencias de cobertura social, y señala una situación de “alerta” para la cohesión social en la región, a pesar de que también hay avances y pone como ejemplo, aunque criticables, las reformas de salud y pensiones de Chile. Sojo propone el uso de la metáfora del “contrato” y el diálogo negociador como instrumento para relevar la

necesidad de una democracia participativa y deliberativa que interactúe con la actual de carácter representativo.

En el capítulo 7, *Enfoque de derechos humanos en el desarrollo*, su autor Francesco Notti expone los fundamentos, contenidos y prácticas del "enfoque de Derechos Humanos en el desarrollo", que se ha convertido en la principal línea de programación social y de cooperación de las Naciones Unidas, en el marco de su proceso de adecuación a los nuevos tiempos y desafíos. Fundamentado en nueve instrumentos internacionales esenciales de derechos humanos de las Naciones Unidas (sus comités, recomendaciones y comentarios), cuenta con una definición de consenso y enfoque común de todas sus agencias, a partir de 2003, basada en tres "pilares": 1) Nueve instrumentos internacionales esenciales de derechos humanos de las Naciones Unidas (sus comités, recomendaciones y comentarios); 2) Estándares de derechos humanos como criterios para medir la realización de los derechos humanos en las acciones, proyectos y políticas; y 3) El desarrollo y creación de capacidades, tanto de los obligados a entregar y tutelar derechos (autoridades públicas), como a los destinatarios de los mismos (titulares de derechos).

Aunque ya existen avances en las programaciones sociales y de cooperación, este enfoque lo extiende a escala universal de manera integral y sistemática. Un ejemplo práctico es la llamada "Evaluación Común de País" donde se centralizan todas las agencias de Naciones Unidas en un país. En este caso, Notti expone sobre Ucrania 2004 y los tres pasos de la evaluación: el análisis de causalidad, el análisis de obligación y el análisis de capacidades. Con ello se identifican causas y necesidades de y para la superación de la violación de derechos asociados a la carencia de desarrollo. Por último, el autor advierte que, con adecuaciones, este enfoque es muy pertinente para la elaboración de políticas públicas.

Por su parte, Leonardo Moreno, en el capítulo 8, *Garantía, titularidad y operacionalización de los DESC*, pone su acento en la necesidad de dotar de contenidos mínimos y medibles, los derechos declarados por las normativas internacionales: "un umbral mínimo internacional que todas las estrategias deben respetar". Esto es clave para diseñar efectivas políticas públicas de superación de la pobreza. Estos umbrales básicos de las garantías sociales constituyen límites de ciudadanía, debajo de los cuales no se es ciudadano o no se disfruta o se ejerce derechos ciudadanos plenos. Su precisión ha de ser fruto de un pacto o consenso social, con un rol activo del Estado. Sobre su base, se describe un conjunto de conceptos y nociones que permiten distinguir y operativizar programática, política y legalmente las garantías sociales de manera viable (pregarantías, garantías secundarias y primarias, subgarantías, etc.).

Moreno describe técnicas legales, programáticas, institucionales y presupuestarias para operacionalizar las garantías sociales, y hace un balance de sus potencialidades para precisar contenidos, hacer medibles los derechos, disminuir la discrecionalidad administrativa y aumentar la transparencia y la participación. Expone los derechos a la educación, salud,

vivienda, trabajo e ingresos como componentes de un bienestar básico y una estructura de oportunidades mínima; a cuyas áreas y sub áreas (niveles internos) aplica, a modo de ejemplo, las definiciones contenidas en la jurisprudencia de Naciones Unidas como forma de transformar los derechos en garantías específicas.

En el capítulo 9, *Derechos humanos y derecho a la alimentación*, José Graziano da Silva releva la importancia conceptual e institucional del derecho a la alimentación (cantidad, calidad y regularidad) en el sistema internacional de Derechos Humanos. Paradójicamente, hay gran ineficiencia práctica en su cumplimiento. Describe el marco conceptual y legal de las obligaciones del Estado para garantizar este derecho, los mecanismos y el papel de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). Hay reticencia general de los Estados a asumir esta obligación, por eso las fórmulas retóricas de los tratados, que la debilitan (“máximo posible”, “progresivamente”, “cuando sea posible”) para lograr que se suscriban. Frente a ello, se busca una judicialización clara del derecho (exigible y sancionable), aunque, según los estudios, el hambre es más costoso que su superación: falta voluntad política para ello.

Graziano da Silva agrega que apenas cuatro países de América Latina han suscrito y legalizado el derecho a la alimentación, otros tres tienen decretos gubernamentales, pero sujetos a los vaivenes de los gobiernos de turno. Los indicadores de América Latina sobre alimentación muestran, con diferencias por países, que en general no hay progreso en la última década, con un 10% de desnutridos. La región tiene un claro excedente de alimentos, de un tercio en promedio, pero lo exporta; además, hay pobreza que impide adquirir alimentos y hay mucha tierra improductiva por falta de inversión. Es posible reducir el hambre con crecimiento económico y mayor rol del Estado al involucrar a toda la sociedad. Hacia allí trabaja el programa FAO-Unicef “América Latina sin hambre”. Lo que marca la diferencia es la voluntad política y su traducción en institucionalidad (leyes) y presupuestos, porque de lo contrario sólo es discurso demagógico.

El autor Ferrán Ferrer, en el capítulo 10, *Derecho a la educación*, advierte de la limitación que implica su específica experiencia europea para generalizar juicios a América Latina, antes de exponer tendencias esenciales en el debate sobre la educación que pueden distinguirse, a pesar de ser desiguales su forma y grado de importancia en la agenda pública, y señala que éstos interactúan con el debate sobre modelos de orden social. Al tener como eje el derecho a la educación, analiza cinco ámbitos: principios, acción, centros, currículo y docentes. Inicia con referencias de derecho internacional a la educación y del origen histórico moderno de los sistemas educativos, no para ejercer un derecho, sino para uniformar y dotar de oferta laboral a los estados-nación.

Estos debates trascendentes abarcan las tensiones educativas entre: a) Estado y sociedad civil (roles, grados y formas de participación, etc.); b) Servicio público o mercado (asociados a principios de “equidad” y “libertad de elección” respectivamente); c) Costos y recursos (lo que incluye el debate sobre monto y gestión adecuados de los recursos); d) Cantidad y calidad (asociado a las tensiones entre acceso y equidad, excelencia y calidad); e) Pago privado y gratuidad universal (formas y niveles de la gratuidad, relación con la libertad de elección de los

centros, las desigualdades sociales de los centros, etc.); f) Centralización y descentralización (en niveles y formas variadas); g) Evaluación de procesos y de resultados (qué, cómo y quién evalúa); g) Cultural e intercultural (riesgos, convivencia, paz); y g) Uniformidad o diversidad curricular (variedad de modelos, tensión entre derecho y diversidad).

En el capítulo 11, *Derechos de la infancia, familia y políticas públicas*, Soledad Larraín entrega ideas respecto de cómo expresar en un marco ético, valorativo y legal la normativa internacional para la protección de los derechos de la infancia. Fundamentada en los principios de dignidad humana y no-discriminación, y un enfoque de políticas públicas integrales, intersectoriales, universales e intergubernamentales, evalúa críticamente el común de las políticas públicas hacia la infancia, caracterizadas por la asistencia y el control, y expone ejemplos concretos sobre la situación chilena. Describe, analiza y enfatiza la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas como dispositivo programático y normativa que supera las concepciones limitadas de políticas públicas hacia la infancia, y que amplía y enriquece el ejercicio de derechos de los niños.

Sobre esos fundamentos, plantea un enfoque, políticas y programas públicos hacia la infancia de carácter integral, centrados en los derechos plenos de los niños. A partir de ese encuadre, entrega ejemplos de programas hacia la infancia en Chile: el Hogar de Cristo, institución católica de carácter asistencialista que busca reconvertirse a un enfoque de derechos, con la inclusión de nuevos indicadores y métodos en sus programas hacia la infancia, como la no-discriminación, aun si no son católicos, y la Fundación Mi Casa, que busca la reinserción familiar y social de niños, según el enfoque de la Convención de Naciones Unidas. Por último, Larraín entrega una reflexión y una propuesta para los menores privados de libertad, desde el mismo enfoque de derechos y la Convención de Naciones Unidas.

En el capítulo 12, *Modelo de formación de políticas públicas*, su autor Héctor Oyarce describe de manera estilizada el contexto de cambios y reformas del Estado y la sociedad en el mundo y en particular en América Latina; experiencia muy asociada a la política neoliberal conocida como “Consenso de Washington”, que hoy han llevado a la tendencia de modernización y eficiencia del aparato público, sus instituciones y sus funcionarios, productividad, orientación al mercado, descentralización y servicio. Su consecuencia en el ámbito de las políticas públicas es el paso de la “formulación” inconsulta de las mismas por los “expertos” a su “formación”; es decir, como un proceso multi participativo donde interactúan diversos actores. La coherencia estará dada por el control de gestión estratégico que orienta el proceso complejo al objetivo central y por las capacidades y habilidades de los implementadores de políticas y programas.

De manera más específica, describe el enfoque de nueva gestión pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, rol del Estado, principios de transparencia, participación y eficiencia con énfasis en los resultados.

Otro enfoque es el de creación de valor público, centrado en resultados evaluados por los destinatarios de la acción pública. Ello pone el acento en el proceso de dar coherencia a los diversos elementos de la gestión pública: recursos humanos, financieros, insumos, trabajo en equipo, etc. No basta con contar con todo eso sino saberlo coordinar en un escenario

complejo con participación de actores y en función de resultados medibles y percibidos por los beneficiarios o usuarios.

Por su parte, Eolo Díaz-Tendero, en el capítulo 13, *Modelos y prácticas de gobierno, Estado social de derechos y políticas públicas*, describe los cambios socioeconómicos y políticos de las últimas dos décadas en América Latina y los malestares que emergen de las carencias de derechos sociales, las que explican las nuevas apuestas políticas centradas en la inclusión y ejercicio de dichos derechos. Analiza los liderazgos personales políticos, sus funciones sociales y fundamentos estructurales y dinámicas, caracterizadas, en general, por una necesidad de refundación de la tradicional y deslegitimada forma de hacer política y de representación simbólica de ampliación de las posibilidades de inclusión y ejercicio de derechos. La demanda por “seguridad simbólica” asociada a la inseguridad social, ausencia de Estado y garantías sociales. Y la transmutación de la política, donde hay falta de megarelatos ideológicos y proyectos político-históricos definidos, ahora más bien como la función de construir consensos institucionales que recojan lo emergente social.

Así, las políticas públicas mismas, sus enfoques, contenidos, técnicas y diseño requieren adecuación a los nuevos contextos. Al aprovechar como oportunidades las nuevas caracterizaciones sociopolíticas antes expuestas, las políticas públicas necesitan, en lo esencial, convertirse en puentes de diálogo y consenso de dos mundos: el estatal técnico y el civil popular. Son los sentidos y percepciones de la gente, de la ciudadanía, los que deben aprender a leerse, recogerse e incorporarse en la política pública, junto con las diversas ópticas, técnicas o enfoques.

Es el “reconocimiento” de los actores el nuevo eje estratégico de la política pública. El éxito en la región del liderazgo personal muestra que éste es más apto que la institucionalidad. Cabe a la política pública adaptar la institucionalidad a la exigencia social que sí intuye y representa mejor el liderazgo.

Finalmente, en el capítulo 14 *Cobertura y Garantía en Salud*, sus autores contextualizan los cambios históricos recientes en los paradigmas de la seguridad social, especialmente en la región, donde la concepción asociada al mundo del trabajo formal se ha mostrada inadecuada en una realidad signada por la informalidad y la exclusión. Así también, examinan las dinámicas de salud de la región, parametradas por antiguos déficit de recursos y exclusiones, y por nuevos desafíos de cambios demográficos, epidemiológicos, técnico profesionales, etc. Distingue entre cobertura en salud legal y efectiva (real, práctica). Y analiza niveles y modalidades de gasto. Entre un 20% y 25% de la población de la región (100 a 150 millones) no tiene acceso a cobertura efectiva de salud, por múltiples causas, y los índices de carencia de seguridad social son altos, aunque diferenciados, para muchos países. Conviven sistemas público, de seguridad social, y privado, generalmente sin coordinación sistemática.

En opinión de Álvaro Erazo y Daniel Titelman, el desafío es la eficiencia, universalidad y solidaridad. La estrategia es la integración de sistemas contributivos y no-contributivos, de

acuerdo a las especificidades tributarias de cada país. Y agregar a la definición de “paquetes básicos de cobertura” la definición clara y explícita de protocolos de atención, tiempos de espera y estándares de calidad, que hagan materialmente efectiva la cobertura legal. Sostienen que en Chile hay avances en descentralización y fuertes aumentos de gasto en el sector, pero existe descoordinación entre sectores público y privado, y fuerte segmentación de acceso. En la actualidad, una reforma cristalizada en el AUGE y basada en enfoque de derecho, solidaridad y eficiencia institucional, ha tenido resultados positivos en los sectores más carenciados (niños, adultos mayores, menores ingresos, etc.), instalando la protección social como objetivo nacional. Enfrenta desafíos de inercias estructurales, rechazos culturales, y la presión por aumento de esperanza de vida y de empoderamiento de la población como titulares de derecho.