

XIMENA ERAZO, LAURA PAUTASSI, ANTONIA SANTOS
(EDITORAS)



Exigibilidad y realización de derechos sociales

Impacto en la política pública. Vol. III

RICARDO FRENCH-DAVIS, MANUEL ANTONIO GARRETÓN M.,
ÁLVARO ERAZO LATORRE, MAGDALENA SEPÚLVEDA CARMONA,
NICOLÁS ESPEJO YAKSIC, ANA SUGRANYES, SARA LARRAÍN,
JOSÉ LUIS VIVERO POL, RICARDO HEVIA, CARLOS VERGARA,
MARÍA ISABEL MATAMALA VIVALDI, RODRIGO MÁRQUEZ



Fundación
Henry Dunant
América Latina
Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas

Índice

Presentación	9
Prólogo <i>Carlos Mauricio Funes Cartagena</i>	17
Estrategia de desarrollo para los derechos económicos y sociales <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	25
Dimensiones políticas del estado social de derechos <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	43
La gestión pública y la reforma del Estado: la concreción de los derechos sociales <i>Álvaro Erazo Latorre</i>	57
Los programas de transferencia monetaria desde un enfoque de los derechos humanos <i>Magdalena Sepúlveda Carmona</i>	73
El derecho a una vivienda adecuada <i>Nicolás Espejo Yaksic</i>	101
El derecho a la ciudad <i>Ana Sugranyes</i>	129

Derechos socio ambientales y políticas públicas: acceso a recursos naturales, agua y energía en Chile <i>Sara Larraín</i>	141
El enfoque legal contra el hambre: el derecho a la alimentación y las leyes de seguridad alimentaria <i>José Luis Vivero Pol</i>	163
El derecho a la educación en la experiencia internacional <i>Ricardo Hevia</i>	189
Enfoque de derechos, políticas públicas y cohesión social <i>Carlos Vergara</i>	207
Los derechos económicos, sociales y culturales y la erradicación de las desigualdades de género <i>María Isabel Matamala Vivaldi</i>	221
El desafío de las políticas públicas desde la perspectiva del desarrollo humano <i>Rodrigo Márquez</i>	239

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 garantizar los 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 autónomamente. 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 igualdad de oportunidades 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 progresos, 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 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 en 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 la 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