

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Históricamente se ha hecho una distinción entre los derechos humanos, caracterizándolos en derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales. Como los primeros surgen con las revoluciones liberales y los segundos con el advenimiento de regímenes que pusieron énfasis en políticas de protección social, suele llamárseles derechos de primera y segunda generación, respectivamente.

Según la visión clásica, los derechos humanos civiles y políticos solo impondrían obligaciones al Estado de abstenerse de realizar actividades que pudieran entorpecer su goce (como por ejemplo, no censurar, no matar, no impedir la asociación, etc.), mientras que los derechos sociales obligarían al Estado a realizar prestaciones efectivas en favor de las personas titulares de tales derechos (como, por ejemplo, establecer un sistema de protección de la salud, de educación, de seguridad social, etc.). Sin embargo, el sistema universal de protección de los derechos humanos entiende que estos derechos son complementarios unos con otros, de manera que no corresponde, en estricto rigor, hacer distinciones en torno a derechos de primera, segunda o, aun, tercera generación.

Al suscribirse la Declaración y Programa de Acción de Viena, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en junio de 1993, se dijo expresamente que “[t]odos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”, debiendo ser tratados “en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”¹. De suerte que es necesario que el Estado de Chile respete y promueva, de acuerdo a las peculiaridades de cada derecho, todos los derechos humanos que se han reconocido en la

¹ Declaración y Programa de Acción de Viena (parte I, párr. 5), aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993 [A/CONF. 157/24 (Parte I), cap. III].

Constitución y en los tratados internacionales que se encuentran vigentes.

Respecto de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC o “derechos sociales”), la importancia de asegurar su vigencia es indudable en países como Chile, en los que se exhiben altas tasas de desigualdad. Se trata de derechos que tienden a garantizarle a las personas niveles de vida mínimamente dignos, por lo cual su inobservancia importa directamente una afectación a la calidad de vida de que pueden gozar los ciudadanos de un Estado.

De acuerdo con la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), el 10% de los hogares más pobres recibe apenas el 1,5% del ingreso nacional, mientras que los más ricos se adjudican entre el 41 y el 42% de este, o sea, unas 28 veces más. Estas cifras muestran el grave problema de desigualdad que existe en nuestro país, lo que hace urgente la adopción de políticas públicas tendentes a disminuir esta brecha, otorgando la posibilidad de que las personas puedan participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, tal como lo prescribe la Constitución Política². Es en este contexto en el que los derechos sociales cobran importancia: se trata de garantizar a las personas el derecho a tener niveles mínimos de subsistencia digna, lo que se traduce en obligaciones específicas que los Estados –incluido Chile– se comprometen a respetar.

La primera obligación que impone a Chile el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)³ –el cual establece los estándares en esta materia, según se verá en los capítulos que siguen–⁴ es el deber de “garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación” de ningún

² El artículo 1º, inciso 5º de la Constitución señala que “[e]l deber del Estado (...) asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.

³ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966, suscrito por Chile el 16 de septiembre de 1969 y ratificado el 10 de febrero de 1972. Con todo, solo entró en vigencia en nuestro país el 27 de mayo de 1989, mediante la publicación en el Diario Oficial del Decreto N° 326 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁴ Además del PIDESC, en el sistema interamericano existe, como instrumento internacional, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Protocolo de San Salvador”), el cual vigoriza la vigencia de los DESC en el continente, perfeccionando las obligaciones para los Estados parte de la Convención. A pesar de la importancia del Protocolo, Chile no lo ha ratificado aún, por lo que los estándares en esta materia se concentran exclusivamente en el Pacto Internacional y en la interpretación que de él hace el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (usualmente, por medio de Observaciones Generales).

tipo⁵. Para cumplir con esta obligación, el Estado de Chile no tiene que realizar otra cosa que asegurar, en la formulación de políticas públicas o en la actuación de los tribunales de justicia, que el goce de los derechos es igual para todos los habitantes de la República.

En este sentido, en los capítulos que siguen –donde se analiza la situación del derecho a la salud, a la educación y al trabajo– se describen situaciones en que se incumple esta primera obligación en materia de derechos sociales. Así, destaca, en el ámbito de la salud, las discriminaciones que es posible detectar entre quienes son afiliados al sistema público de salud y quienes, en cambio, se sujetan al régimen privado de prestaciones. Algo similar acontece en la educación: en el capítulo respectivo, se revisan casos de discriminación a estudiantes de colegios que muestran una preocupante situación respecto de este derecho humano, sumado a una política de distribución de los fondos fiscales para la enseñanza superior que adolece de serios problemas de desigualdad.

Junto con esta obligación primaria en materia de derechos sociales, se establece el deber de adoptar medidas inmediatas “hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos” económicos, sociales y culturales⁶. Aquí cobra relevancia el deber estatal de establecer organismos de fiscalización que cumplan *adecuadamente* la función que se les encomienda, aspecto cuya relevancia queda de manifiesto al analizarse, en el capítulo referente al derecho al trabajo, las prácticas antisindicales que se registran en nuestro país. Se trata de situaciones más o menos extendidas en diversos rubros, lo que obliga a diseñar mecanismos de control que suplan las falencias que se observan para la vigencia de este derecho humano fundamental.

En concordancia con las obligaciones reseñadas precedentemente, el PIDESC dispone el deber de Chile de “garantizar niveles esenciales de los derechos”, deber que también emana del artículo 2.1 del Pacto. Nuevamente, esta obligación se traduce en que el Estado debe proveer, por ejemplo, servicios de salud básicos, garantizando el derecho igualitario de acceder a ellos –lo que, según se verá, dista de ocurrir en Chile–, la necesidad de entregar recursos materiales para tal efecto (pudiendo excusarse de su cumplimiento solo si se demuestra que se ha realizado verdaderamente el mayor esfuerzo posible) y la obligación de no retroceder en las políticas públicas adoptadas para este efecto (prohibición de regresividad).

⁵ Artículo 2.2 del PIDESC.

⁶ Artículo 2.1 del PIDESC.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha señalado que “un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones”⁷.

Finalmente, Chile se encuentra incumpliendo una de las obligaciones más importantes que establece el PIDESC: la de presentar informes sobre las medidas que se han adoptado y los progresos realizados en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Desde que entró en vigencia el Pacto, nunca se ha presentado ante el Comité un informe que dé cuenta de la situación de los derechos reconocidos en él, lo que, sumado a la no ratificación del Protocolo de San Salvador, impone un serio obstáculo a la vigencia efectiva de estos derechos humanos básicos.

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N° 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes*, 14/12/90, CESCR, párrafo 10.