

Ganar Derechos

Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos

© Septiembre 2014 / IPPDH

Instituto de Políticas Públicas
en Derechos Humanos del MERCOSUR
(IPPDH)

info@ippdh.mercosur.int
<http://www.ippdh.mercosur.int>



Ganar derechos

LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS BASADAS EN DERECHOS

Documento elaborado por Julieta Rossi
y Javier Moro.



Índice

- I.**
 - 7 Presentación

- II.**
 - 10 Introducción

- III.**
 - 21 El aporte del enfoque de derechos en la gestión de políticas sociales.
 - 24 Principios transversales a todos los derechos y principios específicos sobre derechos sociales
 - 27 Cómo hacer viable el enfoque de derechos

- IV.**
 - 28 Principios transversales
 - 1.**
 - 29 La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación
 - 30 Dos dimensiones de la igualdad: formal y sustantiva
 - 32 Igualdad y reconocimiento étnico
 - 34 Igualdad e identidad sexual
 - 36 Igualdad y derecho de los migrantes
 - 38 Igualdad y condiciones de vida. Desafíos en América Latina
 - 43 Igualdad, género y otras situaciones de discriminación

	1.1.	
56		La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas
57		A. Definición del problema / Objeto de la intervención estatal
59		B. Decisión / Diseño / Modalidad de abordaje
65		C. Implementación / Funcionamiento de la política, programa y servicios
68		D. Evaluación y monitoreo
	2.	
71		El acceso a mecanismos de garantía y la rendición de cuentas en la gestión pública
73		El acceso a la justicia y la desigualdad
	2.1.	
		El acceso a mecanismos de reclamo en las distintas instancias del proceso de políticas públicas
74		A. Definición del problema / Objeto de la intervención estatal
76		B. Decisión / Diseño / Modalidad de abordaje
78		C. Implementación / Funcionamiento de la política, programa y servicios
80		D. Evaluación y monitoreo
	3	
83		La generación de datos para la gestión pública: la producción y el acceso a la información
84		La relevancia de los sistemas de información
88		Los indicadores de derechos humanos
	3.1	
		El acceso y la producción de información en las distintas instancias del proceso de políticas públicas
91		A. Definición de problemas/Objeto de la intervención estatal
93		B. Decisión/Diseño/Modalidad de abordaje
96		C. Implementación / Funcionamiento de la política, programa y servicios
98		D. Evaluación y monitoreo

101	4.	Ampliando los mecanismos directos de la democracia: el derecho a la participación
	4.1.	La participación en las distintas instancias del proceso de políticas públicas
105	A.	Definición de problemas/Objeto de la intervención
107	B.	Decisión/Diseño/Modalidad de abordaje
109	C.	Implementación / Funcionamiento de la política, programa y servicios
112	D.	Evaluación y monitoreo

V.

114		Principios específicos para las políticas sociales
116	1.	Obligaciones de efecto inmediato
121	2.	Protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad
125	3.	Niveles mínimos de derechos
135	4.	Progresividad y no regresividad
140	5.	Asignación del máximo de los recursos disponibles

VI.

151		(Re)pensar la institucionalidad: los desafíos de la integralidad y la coordinación en el enfoque de derechos
164		Notas
172		Bibliografía



I. Presentación

El MERCOSUR ha dado pasos significativos que apuntan a fortalecer su dimensión social. Entre éstos, cabe mencionar la puesta en marcha del Instituto Social (ISM), la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS) y la discusión y aprobación de un Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), la conformación de la Reunión de las Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADDHH) y la creación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH). Estos ámbitos institucionales fueron concebidos para formular y coordinar políticas públicas sociales y de derechos humanos como ejes de la integración regional.

Muchos países de la región han avanzado en una agenda de ampliación de derechos fundamentales. Los progresos son indudables tanto en la protección de derechos civiles y políticos, como de derechos sociales, económicos y culturales. Pero nuestros países aún enfrentan desafíos relevantes en pos de alcanzar igualdad e inclusión social.

Las políticas sociales en América Latina se encuentran ante una oportunidad estratégica para profundizar y consolidar la apuesta por un enfoque basado en el reconocimiento y ampliación de derechos que apunte a transformar las estructuras

que determinan las desigualdades y vulneraciones de derechos aún existentes. Este enfoque implica abrir la discusión sobre los marcos conceptuales y metodológicos, los diseños institucionales y las modalidades de gestión pública, a fin de garantizar un acceso igualitario a los derechos, condiciones para ampliar la participación social, la circulación y producción de información, los mecanismos de garantía y la responsabilización de los actores institucionales, entre otras cuestiones.

A partir de mandatos específicos, el IPPDH promueve la integración del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Dentro de este eje de trabajo, este documento, “Ganar Derechos”, apunta a colaborar con los planificadores, implementadores y evaluadores de políticas y servicios públicos sobre el modo de incorporar y/o consolidar la perspectiva de derechos en las políticas sociales, y promueve la reflexión en torno a la construcción de una institucionalidad pública consistente con este enfoque.

En tal sentido, contiene una breve explicitación de los principios rectores del enfoque de derechos y, a partir de éstos, plantea algunas implicancias concretas para los diferentes momentos del proceso de las

políticas públicas, incluyendo los desafíos más destacados en clave de construcción de una institucionalidad pública sustentada en esta perspectiva. En cada uno de los principios analizados y de acuerdo a los diferentes momentos del proceso de la política, se plantean breves consideraciones conceptuales y luego preguntas y criterios para orientar y ejemplificar una mirada reflexiva desde la lógica de los derechos.

Conviene anticipar que “Ganar Derechos” no se plantea como una receta, un glosario o diccionario con respuestas completas y cerradas, sino más bien contiene lineamientos generales que encuadran el debate y orientan la mirada para una revisión de los procesos de gestión pública. Asimismo, la diferenciación de momentos al interior del proceso de las políticas se propone sólo en términos analíticos, ya que se asume que estos procesos no transcurren como secuencias lógicas o cronológicas sino que se caracterizan por las interacciones entre actores y la recurrencia y el solapamiento de las etapas que aquí diferenciamos.

El documento se nutre de desarrollos de los propios gobiernos del MERCOSUR, de organismos de protección internacional de derechos humanos, así como de la producción de centros

académicos y de numerosas organizaciones sociales que dan seguimiento a la relación entre derechos y políticas sociales. En particular el IPPDH ha considerado como antecedentes los documentos de trabajo que fueron elaborados en el marco del proyecto “Avanzar en Derechos”, en el que brindó cooperación técnica a la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la República Argentina en el marco de un acuerdo con el PNUD.

El documento será una herramienta clave para sostener la oferta de diversos programas de capacitación de funcionarios gubernamentales que desarrolla el IPPDH, y en especial el “Curso sobre Derechos Humanos y Políticas Sociales” que coorganiza con el ISM y con el cual se inaugura el aula virtual de nuestro Instituto.

“Ganar Derechos” fue elaborado por Julieta Rossi, responsable de proyectos y Javier Moro, investigador experto, ambos del IPPDH.

Pensar las políticas desde los derechos que se busca promover y garantizar, contribuye a mejorar las intervenciones del Estado Social, y a la vez ayuda a la construcción de una ciudadanía activa y exigente. Esperamos que estas iniciativas regionales aporten a esos objetivos ●



II. Introducción

En la última década, la región presenta un significativo proceso de expansión de derechos en diversos ámbitos de las políticas sociales, verificable tanto en un plano discursivo y normativo -que hace al encuadre y la orientación de las políticas- como en la dimensión sustantiva de construcción de ciudadanía y accesibilidad a derechos -expresada en la mejora de varios indicadores sociales-. Respecto a la primera dimensión, actualmente es frecuente encontrar en la región planes nacionales, políticas y/o programas sociales que enmarcan su accionar de modo explícito bajo el enfoque de derechos o bien promueven su incorporación transversal en las áreas sectoriales. Este (re)encuadre se corresponde con una mayor accesibilidad a derechos plasmada en la mejora de algunos indicadores socio-económicos, tales como los índices de desempleo, de pobreza e indigencia (tendencia decreciente en la última década que se mantiene, aunque a un ritmo menor, en los años recientes¹) y con una mejora en la distribución del ingreso que se refleja en la disminución de los índices de desigualdad que han caracterizado históricamente a la región.

En varios países de la región se destacan las políticas sociales implementadas en la última década que se inscriben en una nueva etapa con respecto a las políticas del período

neoliberal. En aquel período, las políticas sociales tenían un lugar más bien residual y un marco conceptual dominante de corte asistencialista, donde la acción social de los Estados sólo se proponía compensar las secuelas del ajuste fiscal, la apertura económica y la flexibilización laboral. En la actualidad, el reposicionamiento de los Estados marcó un giro en la orientación política y dio lugar a políticas de crecimiento económico que fomentan el mercado interno, promueven el empleo y consolidan una mayor inversión pública (donde destaca el mayor financiamiento para las áreas sociales). En este marco, las políticas sociales se (re)sitúan en un horizonte de universalidad y emergen como instrumentos indispensables de los Estados para construir democracias más igualitarias. Sin pretensiones de exhaustividad, aquí destacamos dos ámbitos de las políticas sociales que han resultado claves en este viraje: educación y los programas de transferencia condicionada.

Por un lado, es significativa la ampliación de los años de escolaridad, desde el nivel inicial a la educación secundaria (obligatoria en algunos países) y el nivel superior, que dan cuenta de la centralidad que cobra la educación para construir democracias con mayor igualdad e inclusión social². A su vez, ha cobrado relevancia la implementación de los

Programas de Transferencia Condicionada (PTC) -o de programas similares de transferencias monetarias pero anclados en los esquemas de seguridad sociales preexistentes- en casi todos los países de Latinoamérica. Estas políticas amplían la cobertura de las redes de protección o seguridad social, tanto en términos de la oferta pública (al incorporar una suma monetaria que se articula con el acceso a la educación y la salud para niños/as y adolescentes) como en la inclusión de una población que anteriormente no se hallaba cubierta por este tipo de prestación (particularmente personas sin empleo y trabajadores de la economía informal)³.

En este nuevo escenario, el vínculo entre las políticas y estrategias de desarrollo y los derechos humanos ha sido y es objeto de discusión en ámbitos académicos, de gestión, organizaciones sociales y organismos internacionales. Esta relación ha recibido atención e impulso en los últimos años por parte de diversos actores tanto nacionales como internacionales. Actualmente, hay bastante consenso con respecto a la importancia de ligar la lógica de los derechos a la implementación de políticas y modelos de desarrollo en América Latina, en el sentido de que es necesario repensar las políticas públicas en general, y las políticas sociales en particular, como parte de las

obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social, en términos de acceso a activos, ingresos y servicios⁴.

Aun así, subsisten algunas posiciones críticas que plantean reparos a la incorporación de la lógica de derechos en la planificación de las políticas de desarrollo. Estas posturas entienden que este enfoque puede resultar demasiado rígido y, por ende, acotar de manera poco conveniente la autonomía de quienes llevan adelante estrategias de desarrollo y políticas públicas. Sin embargo, la lógica de derechos no plantea una “receta” ni un deber ser unívoco aplicable de la misma manera en contextos diversos; tampoco intenta eludir y/o desplazar a la política, restringiendo el debate meramente a una dimensión técnico-gerencial. Antes bien, el enfoque de derechos ofrece una orientación general para el debate político y brinda un marco conceptual para la planificación de las políticas públicas. Las obligaciones que surgen de las constituciones y de los tratados de derechos humanos no le restan espacio a la interpretación y disputa política, sino que ponen de relieve las acciones prioritarias que el Estado tiene el deber de realizar. De esta manera, este encuadre promueve un debate político al interior de la región y,

sobre todo, en cada uno de los países para cristalizar el sentido concreto y preciso de las normas constitucionales e internacionales y consolidar los procesos sustantivos de construcción de una ciudadanía plural y el acceso efectivo a derechos⁵.

En definitiva, el enfoque de derechos en un plano ideológico se plantea, por un lado, como un posicionamiento político lo suficientemente general para debatir su interpretación en cada contexto particular. A la vez, en el plano de la gestión de políticas y servicios sociales, se erige como una lógica de intervención que implica un posicionamiento de y una interpelación a los involucrados en calidad de sujetos con derechos y obligaciones. En las áreas sociales, el posicionamiento de las personas y grupos como sujetos de derechos hace referencia a la obligación de los actores estatales de dar respuestas y generar las condiciones de posibilidad para garantizar la accesibilidad a los derechos, a la vez que refiere al ejercicio activo de la ciudadanía en las interfaces de los procesos de gestión.

En ambos planos, ideológico y de gestión (inherentemente imbricados), el enfoque de derechos plantea la centralidad del principio de igualdad y no discriminación como horizonte de las intervenciones estatales y tiende

a fortalecer los ámbitos públicos y democráticos de debate, de decisión, y de acción en los procesos de políticas públicas, a través de la participación social, de una gestión transparente, de mecanismos de reclamo y de la producción y el acceso a la información pública. Desde la perspectiva de derechos, las políticas públicas -en tanto proceso colectivo de construcción de sentido y de interacción entre actores estatales y sociales en pos de un mayor bienestar- se constituyen como espacios privilegiados para la construcción de una ciudadanía plural.

La ciudadanía es entendida aquí como un proceso complejo entrelazado a múltiples dimensiones que se articulan (de modo no siempre convergente) para la construcción de igualdad, reconocimiento y justicia. En tal sentido, la ciudadanía refiere a los derechos y responsabilidades/obligaciones de los sujetos (individuales y colectivos) que funcionan como cara y contracara entrelazadas y se inscriben en procesos de construcción social vinculados a luchas y reivindicaciones populares. Se trata de procesos sociales abiertos que implican el ejercicio activo (del derecho y las responsabilidades mutuamente implicadas) y expresan un posicionamiento y un vínculo con respecto a los propios pares y con el Estado.

La concepción de ciudadanía y el enfoque de derechos

El enfoque de derechos y el concepto de ciudadanía se solapan, tienen varios puntos de contacto, se complementan en otros y también muestran matices que podrían entenderse como puntos disímiles. En ambos casos, hay un intento de hacer visible la titularidad de derechos de las personas y, a partir de allí, plantear las implicancias en las diferentes dimensiones de la vida pública y privada. A su vez, mientras el enfoque de derechos da mayor relevancia a los aspectos normativos y jurídicos, la perspectiva de la ciudadanía tiende a ponderar más la dimensión social e identitaria en tanto proceso de construcción colectiva. Estos énfasis refieren a aspectos sustantivos que no resultan excluyentes entre sí, sino más bien complementarios. Sin embargo, un aspecto que puede resultar disonante entre ambos marcos

conceptuales es aquel que atañe al clivaje identitario. Mientras la teoría de la ciudadanía pone especial énfasis en el carácter societal de la ciudadanía y, por tanto, refiere a la construcción de un sentido de pertenencia a una comunidad política (la construcción de un “nosotros” da acceso a derechos y obligaciones y nos diferencia de los “otros”), el enfoque de derechos, en contrapunto, si bien no desconoce estos procesos efectivos de creación del lazo social y de construcción identitaria, marca un deber ser igualitarista que trasciende esa pertenencia (por ejemplo, de nacionalidad) y postula un horizonte de igualdad en el acceso a derechos a escala universal. En todo caso, para ambas concepciones, el Estado es el principal actor político y garante del acceso efectivo a los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos.

En América Latina, los Estados nacionales han ocupado un lugar central en los procesos de construcción de ciudadanía. Esta peculiaridad ha tenido especial gravitación y operó con orientaciones disímiles de acuerdo al país y al período histórico. Desde modelos más elitistas (sobre todo en las etapas fundacionales de los Estados modernos), pasando por procesos de conformación de los llamados Estados Sociales (incipientes o de mayor ampliación según el caso), a la posterior reconversión neoliberal (en varios países vía dictaduras y su continuidad bajo democracias, con variantes según el caso) y,

finalmente, en años más recientes, con una nueva centralidad de los Estados a partir del crecimiento económico y políticas de desarrollo en pos de la inclusión social.

Considerando este recorrido histórico, reseñado aquí muy esquemáticamente, los procesos iniciados de construcción de ciudadanía regional abren nuevas perspectivas y recuperan uno de los imaginarios fundacionales del continente. En efecto, los procesos de integración regional en curso catalizan la creación de nuevos espacios comunitarios de garantía de derechos.

Hacia la conformación de una ciudadanía regional suramericana

El impulso a la construcción de una ciudadanía regional, es decir a la conformación de un espacio regional que otorgue un piso mínimo de derechos a quienes residan en él, ha sido plasmado de manera concreta en el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR y su correspondiente Plan de Acción⁶, cuya ejecución ha quedado bajo la órbita de las Reuniones de Ministros de Justicia y del Interior de cada uno de los países miembros. Los objetivos del plan son la implementación de una política de libre circulación de personas en la región; la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados parte del MERCOSUR; y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación. De igual modo, se establece la necesidad de reconocer de manera progresiva los derechos políticos de las personas que residan en otro país de la región, incluyendo el derecho a elegir a representantes de instituciones regionales. Cabe hacer notar que el debate sobre ciudadanía regional también forma parte de la agenda de UNASUR, a través de la cual se impulsa la construcción de la ciudadanía sudamericana.⁷ Otra política en el mismo sentido es el Acuerdo sobre Residencia de Nacionales de

los Estados del MERCOSUR⁸, instrumento suscripto por la totalidad de los Estados de Sudamérica y central para el reconocimiento de derechos humanos de los migrantes, el impulso de la libre circulación de trabajadores y la construcción de una ciudadanía regional. En igual línea, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR⁹, adoptada por los presidentes de los Estados parte del bloque regional, efectúa un reconocimiento de la importancia del aspecto sociolaboral en la región, consagrando principios y derechos mínimos¹⁰, aplicables en todo el territorio del bloque regional. Más recientemente se aprobó el Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR¹¹ que tiene por objetivo general desarrollar acciones, de aplicación progresiva, tendientes a facilitar la circulación de trabajadores del MERCOSUR con vista a su inserción formal en las estructuras laborales de los Estados parte, como una estrategia para mejorar la calidad del empleo en el MERCOSUR, incluyendo sus zonas de frontera, de conformidad con lo establecido en particular en la Declaración Sociolaboral y en el Acuerdo de Residencia para los nacionales de los Estados parte del MERCOSUR y en los demás instrumentos regionales que tienen relación con el tema.

Ahora bien, como señalan algunos especialistas, existe el riesgo de que bajo el aparente consenso en la apelación al concepto de los derechos se encubran profundos disensos¹², por ejemplo, respecto de las causas de la pobreza, la problematización (o no) de la desigualdad y, por ende, del contenido de las acciones y políticas recomendadas. Este riesgo está ligado a una incorporación meramente retórica y formal de los derechos, sin una

inscripción en un proyecto político de transformación de las condiciones que generan y reproducen las desigualdades en sus múltiples dimensiones. El cumplimiento efectivo y la ampliación de los derechos humanos -con los desafíos y conflictos que ello implica- se construye a través de los procesos políticos particulares de cada país y en el marco de proyectos que promueven el desarrollo con mayor igualdad e inclusión social.

Los derechos como articuladores de demandas en procesos políticos

La lógica de derechos debe operar como marco para la acción y, de esta manera, puede constituirse también en un “discurso puente”¹³ a modo de articulador de las demandas de las organizaciones y/o colectivos sociales y los actores estatales con responsabilidad de brindarles respuestas. La legitimidad ganada por el enfoque de derechos en los últimos años constituye un contexto oportuno para avanzar y profundizar los procesos particulares de cada país. Esta legitimidad aparece muy vinculada a la concreción de la perspectiva de derechos en el plano normativo y discursivo constituyendo un deber ser con altos niveles de aceptación. Si bien la legitimidad ganada en sí mismo resulta un avance, a la vez está expuesto al

riesgo de perder su sentido crítico y su poder de transformación si quedara acotado a una mera retórica o a un deber ser canonizado que se desvincula de los efectos sobre las situaciones sociales y las prácticas institucionales. Para evitar este desacople entre los postulados y la vida cotidiana de los sujetos, es fundamental que los procesos políticos profundicen los avances, consoliden los cambios institucionalmente y asuman (y renueven) los desafíos y asignaturas pendientes. De allí que se trate necesariamente de procesos siempre abiertos, donde la política es la instancia privilegiada para el desarrollo de una democracia sustantiva que avance en la construcción de ciudadanía.

Además de la inscripción de la perspectiva de derechos en un proyecto político de transformación social, hace falta desarrollar y consolidar una cultura, una institucionalidad y una forma de hacer gestión pública acorde al mismo. Es por ello que este documento se enmarca dentro de los

esfuerzos conceptuales y metodológicos que se vienen realizando en esa dirección y, tal como se anticipó, pretende brindar elementos concretos y recomendaciones operativas que contribuyan a la incorporación del enfoque de derechos en el ciclo de las políticas públicas ●

El vínculo entre políticas de desarrollo y el enfoque de derechos. Experiencias nacionales y regionales

De modo gradual, en varios países de la región se están desarrollando prácticas y estrategias concretas para hacer efectivo el vínculo entre las políticas de desarrollo y los derechos. En particular, algunos países de la región han desarrollado metodologías de trabajo para incorporar el enfoque de derechos en los procesos de planificación de políticas públicas, como es el caso de Uruguay¹⁴ y Ecuador¹⁵, así como en los procesos de elaboración de los presupuestos públicos, como es el caso del Distrito Federal en México¹⁶. En otros, como en Colombia, se han presentado proyectos legislativos que regulan principios rectores de política social desde el enfoque de derechos¹⁷. En igual sentido, varios países de la región han desarrollado sistemas de indicadores de derechos con el objeto de contar con herramientas más precisas de evaluación para el desarrollo de políticas con enfoque de derechos¹⁸.

A nivel regional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo dependiente de Naciones Unidas, ha incorporado de manera expresa el enfoque de derechos en su agenda de investigación y acción. En este sentido, la CEPAL postula que “la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata

de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales plasmado en acuerdos vinculantes, tanto nacionales como internacionales”¹⁹. La CEPAL agrega que es fundamental que se garantice “la existencia de mecanismos jurídicos y de política pública para que las personas puedan exigir la titularidad de sus derechos”²⁰.

Vale mencionar también la labor del Grupo de Trabajo para Analizar los Informes Periódicos de los Estados Parte del Protocolo de San Salvador (creado con el fin de dar cumplimiento al artículo 19 del Protocolo), consistente en el desarrollo de indicadores de derechos para que los Estados lleven adelante la vigilancia interna del grado de efectivización de estos derechos y den cuenta de las acciones adoptadas y los progresos alcanzados en foros de supervisión interamericano. Este impulso a la elaboración de indicadores de derechos implica propiciar el diagnóstico de la situación económica y social así como la formulación de las alternativas de política pública para enfrentar los problemas detectados, tomando como norte el cumplimiento o incumplimiento de derechos²¹.

El Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS): los enfoques transversales en las políticas sociales

El MERCOSUR ha avanzado en incorporar la dimensión social desde un enfoque de derechos humanos a través de, entre otras acciones, la aprobación del Plan Estratégico de Acción Social en la Cumbre Social del MERCOSUR celebrada en el año 2011²². El PEAS contiene indicaciones y objetivos específicos en lo referido a: 1) Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales. 2) Garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria y la igualdad étnica, racial y de género. 3) Universalizar la salud pública. 4) Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo. 5) Valorizar y promover la diversidad cultural. 6) Garantizar la inclusión productiva. 7) Asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social. 8) Promover la sustentabilidad ambiental. 9) Asegurar el diálogo social. 10) Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y el financiamiento de políticas sociales.

El PEAS plantea, además, cinco enfoques transversales a considerar en los procesos de definición, programación y ejecución de las políticas sociales. Uno de ellos es la perspectiva de los derechos humanos. Asimismo, plantea la integralidad de las políticas sociales, la familia como centro y foco de atención, el enfoque de género y el enfoque territorial²³. En cuanto al enfoque de los derechos humanos, afirma que “los derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales son los pilares fundacionales sobre los cuales se construye una sociedad integrada e inclusiva. No son los derechos humanos meras declaraciones retóricas, sino el fundamento a partir y a través del cual se formulan e instrumentan las políticas públicas (...) Todas las metas de las políticas sociales están, por tanto, referenciadas a garantizar su más pleno ejercicio, atendiendo precisamente a las diferencias emergentes en el punto de partida”²⁴.

III. El aporte del enfoque de derechos en la gestión de políticas sociales

Principios transversales y específicos

El enfoque de derechos constituye un aporte sustantivo tanto para los contenidos de las políticas (en términos de orientación general) como para aquellos aspectos referidos a los procesos de gestión cotidiana y para la construcción de institucionalidad pública. Para precisar esta aseveración con mayor detalle haremos uso en el desarrollo de este documento de una de las herramientas más

utilizadas en los estudios de las políticas, la distinción metodológica de instancias o momentos. Los procesos de formación de políticas suelen desagregarse analíticamente en distintas fases o instancias; este modelo conocido como el “ciclo de las políticas” permite delimitar momentos donde los escenarios, la interacción entre los actores y los saberes en juego cobran características distintivas.

El ciclo de las políticas públicas

EVALUACIÓN

(DECISIONES EN TORNO A QUÉ, QUIÉNES Y CUÁNDO EVALUAR, JUICIOS VALORATIVOS SOBRE PROCESOS Y RESULTADOS)

PROBLEMATIZACIÓN DE UN ASUNTO O SITUACIÓN

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

(DECISIÓN POLÍTICA SOBRE INGRESO EN LA AGENDA)

IMPLEMENTACIÓN

(DECISIONES DE ACTORES ORGANIZACIONALES)

DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

(DECISIONES EN TORNO A LA INCLUSIÓN DE ACTORES Y ANÁLISIS CAUSAL)

DISEÑO

(OBJETIVOS, LÍNEAS DE ACCIÓN, METAS E INDICADORES DE PROCESO Y RESULTADO)

IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN

SELECCIÓN DE OPCIÓN

(DECISIÓN POLÍTICA PARA LA INTERVENCIÓN)

Dos recaudos:

1. Los procesos de políticas no se presentan como ciclos ordenados cronológica o racionalmente pero su distinción en instancias o momentos metodológicos nos permite desagregar y analizar con mayor detalle la complejidad que presentan.

2. Tampoco debe interpretarse que hacemos referencia a procesos que deben partir desde un supuesto punto de partida o inicio, sino que justamente el planteo de momentos analíticos apunta a considerar las políticas que estén en curso.

Principios transversales a todos los derechos y principios específicos sobre derechos sociales

En las últimas décadas, la mayoría de las constituciones políticas de los Estados de América Latina fueron o bien reformadas o bien sustituidas de forma integral. En general, esta nueva ola de constituciones amplía el espectro de derechos protegidos e incorpora con jerarquía privilegiada a los tratados internacionales de derechos humanos. En este nuevo escenario, el enfoque de derechos considera los principios y reglas de derechos humanos, provenientes tanto de las constituciones políticas de los Estados como del derecho internacional, como un marco conceptual aplicable al ámbito del desarrollo y al proceso de formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas.

Este conjunto de principios constituye un marco político que promueve centralmente el fortalecimiento del papel del Estado como garante de los derechos y el posicionamiento de los sujetos (individuos o colectivos sociales) como titulares de derechos con la capacidad de reclamar y participar, y no como meros beneficiarios de una política, un programa o un plan. Coloca a las personas y a los grupos en una situación de poder frente a los agentes institucionales y otros actores obligados.

Estos principios colaboran en la tarea de precisar el alcance del enfoque de derechos. Son un conjunto de pautas y reglas orientadoras que contribuyen a delimitar el contenido de los derechos y alcance de las obligaciones estatales que surgen como contracara.

Principios transversales a todos los derechos y principios específicos sobre derechos sociales

La serie de principios comunes para la implementación de todos los derechos fundamentales (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), los denominamos “*transversales*”.

Estos son:

- Universalidad, igualdad y no discriminación;
- Acceso a mecanismos de garantía;
- Acceso y producción de información;
- Participación social.

Otro conjunto de principios, que aquí llamamos “*específicos*”, contribuyen a guiar la acción estatal dirigida a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. Estos principios delimitan el alcance de las obligaciones estatales en esta materia y apuntan a precisar el contenido de estos derechos.

Estos son:

- Obligaciones inmediatas y progresivas;
- Protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad;
- Niveles mínimos de derechos;
- Obligación de no regresividad;
- Obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles.

Principios transversales a todos los derechos y principios específicos sobre derechos sociales

Valor agregado de la lógica de derechos en las políticas públicas

- El enfoque de derechos confiere un grado adicional de legitimidad política y social a las políticas públicas, al basarse en valores universales referidos a la libertad, igualdad y dignidad humana.
- El enfoque de derechos define los problemas de desarrollo como derechos insatisfechos, colocando en el centro del análisis y de las propuestas de políticas públicas a las personas, comunidades y pueblos. El Estado, al ser portador de obligaciones en materia de derechos humanos, se constituye en garante principal de estos derechos.
- En lugar de beneficiarias pasivas, las personas individuales y grupos, pasan a ser protagonistas de su propio desarrollo y titulares de derechos y responsabilidades, legalmente vigentes y exigibles como garantías.
- La perspectiva de derechos promueve que los grupos marginados o excluidos del disfrute de sus derechos sean identificados y que se formulen políticas que corrijan positivamente las desigualdades sociales para garantizar la realización universal de los derechos.
- Los estándares de derechos humanos contribuyen a orientar el contenido de las políticas y los resultados esperados, y establecen criterios mínimos a considerar, tanto en la priorización de lineamientos de política pública como en el seguimiento a la implementación y medición de impactos.
- El enfoque de derechos promueve el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias en las distintas entidades públicas para que puedan garantizar los derechos de manera efectiva a la vez que promueve el fortalecimiento de las capacidades de las personas y grupos como titulares de derechos para que puedan ejercerlos y exigir su cumplimiento.

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador, Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas (2011)²⁵.

Cómo hacer viable el enfoque de derechos

La decisión política de los gobiernos de la región de consolidar la perspectiva de derechos como lógica de funcionamiento institucional para las políticas sociales requiere acompañar esta propuesta con diversas líneas de acción que apunten a la comunicación, capacitación e incentivos de los actores intervinientes tanto estatales como sociales. La comunicación es un aspecto fundamental para hacer viable el enfoque de derechos tanto en el ámbito intraestatal como en la esfera pública en general. En la medida en que los involucrados conozcan y se apropien de la propuesta se convertirán en aliados y promotores, además de generar una interacción dinámica que retroalimente el enfoque y lo adecue a cada contexto específico. Para ello, muchas veces será necesario instrumentar instancias de capacitación

y formación sobre las implicancias del enfoque de derechos, así como también acompañar la introducción y fortalecimiento de los lineamientos vinculados a esta perspectiva en las organizaciones estatales con incentivos simbólicos y materiales que reconozcan y valoren esos logros.

En definitiva, se trata de buscar las mejores estrategias para fortalecer una construcción de sentido anclada en derechos, donde, por un lado, los actores estatales sean conscientes y consistentes con la responsabilidad que les compete en tanto servidores públicos de un Estado que da respuesta a los derechos ciudadanos; y a la vez, la ciudadanía, contando con las capacidades y herramientas necesarias, actúe de manera activa y comprometida en el ejercicio y exigibilidad de sus derechos ●



IV. Principios transversales

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

El principio de universalidad postula que los derechos humanos deben ser reconocidos a todo individuo por el sólo hecho de ser persona, sin consideración de la sociedad o país al que pertenezca o de las características personales como sexo, género, etnia, condición racial, social o cualquier otra condición. La universalidad, a su vez, remite al concepto de igualdad, entendido en el sentido de que la condición humana da iguales derechos, independientemente de que luego la ley otorgue igual protección a aquellos que se encuentren en igualdad de condiciones y pueda y deba realizar distinciones razonables para precisamente garantizar un tratamiento efectivamente igualitario.

La igualdad es uno de los pilares fundamentales del marco legal doméstico e internacional y tiene enormes implicancias para la acción estatal y la orientación de las políticas gubernamentales. En los países de América Latina, la igualdad se inviste como un ideal y un ideario que debe regir la acción estatal en contextos sociales, culturales, económicos y políticos signados por desigualdades estructurales originadas en procesos históricos y modelos de desarrollo anclados con excesivo énfasis en la economía de mercado. De allí que se plantea un doble desafío para la construcción de igualdad en un plano formal y otro sustantivo.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Dos dimensiones de la igualdad: formal y sustantiva

Por un lado, desde una dimensión formal se trata de garantizar que las personas sean tratadas de manera igual en igualdad de circunstancias y, por tanto, toda distinción estatal debe estar basada en motivos objetivos y razonables. Las diferencias arbitrarias sin sustento ni justificación suficiente sobre la base de la etnia, religión, sexo, condición racial, socio-económica, entre otros motivos prohibidos por las constituciones políticas de los Estados y los pactos de derechos humanos, no son permitidas. Por otro, desde una dimensión sustantiva de la igualdad, se trata de promover medidas que tiendan a transformar las condiciones estructurales que determinan la desigualdad en el acceso a derechos vinculadas con injusticias de índole socio-económico, étnicas, raciales, de género, identidad sexual, discapacidad. Esto último implica un posicionamiento activo por parte del Estado a través de un modelo de desarrollo basado en

el crecimiento con inclusión social que promueve políticas tributarias y fiscales progresivas, políticas sociales universales, medidas de acción afirmativa (también llamadas de discriminación positiva) y enfoques diferenciados dirigidos a grupos históricamente excluidos y/o relegados.

El reconocimiento de la diferencia, pero sin que ésta se plasme en desigualdad, es, además de una reivindicación de los colectivos y grupos subordinados, uno de los desafíos más complejos para las sociedades democráticas que construyen y pretenden consolidar procesos de igualdad. Asimismo, la brecha entre el reconocimiento de la igualdad en el plano normativo y la consolidación de una igualdad en el ejercicio efectivo de los derechos se plantea como una tensión permanente y un proceso de construcción política no exenta de conflicto.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Reconocimiento y justicia distributiva

Hablar de desigualdad en América Latina remite al proceso histórico que ha consolidado asimetrías en múltiples dimensiones de la vida en sociedad y que, en muchos aspectos, aún sigue vigente. Por tanto, la implementación de políticas de inclusión que tiendan a construir igualdad efectiva plantea el desafío de actuar en simultáneo en diferentes planos. En este sentido, las políticas de igualdad no deben acotar su acción sólo a una de las dimensiones donde se plasma la desigualdad, sino más bien la búsqueda de justicia exige políticas integrales que combinen redistribución, participación y reconocimiento. En los últimos años, algunas interpretaciones de las reivindicaciones de igualdad han establecido una (pretendida) contradicción entre quienes ponen el acento en la dimensión económica y social (y por tanto priorizan las políticas distributivas) versus la dimensión cultural e identitaria (que prioriza el reconocimiento y las políticas de identidad). Tal como ha

señalado Fraser (1997), se trata de una falsa dicotomía, donde ninguna dimensión por separado resulta suficiente para construir igualdad, ya que ésta debe entenderse como un binomio ligado tanto a la diferencia y la diversidad como a la justicia distributiva en el acceso a bienes y servicios.

El capitalismo global es un sistema económico que tiende y se sustenta en la desigualdad, lo que plantea la necesidad de la regulación y la intervención estatal y constituye un desafío esencial para la consolidación de democracias sustantivas con inclusión social. Al respecto, las políticas fiscales y tributarias se erigen como un pilar imprescindible para la construcción de igualdad, en tanto dirimen la capacidad de redistribución y de inversión social de los Estados. Vale señalar que avanzar en esquemas de imposición más amplios y progresivos sigue siendo una asignatura pendiente en muchos países de la región.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Igualdad y reconocimiento étnico

En el plano normativo, los procesos recientes de reformas de los textos constitucionales o de adopción de nuevos textos en América Latina han incorporado el reconocimiento de la diversidad de pueblos y culturas en la conformación de los Estados y una mayor valorización del pluralismo en todas sus formas. Muchas constituciones definen a sus naciones como pluriétnicas y pluriculturales y establecen como principio constitucional la promoción de la diversidad²⁶. En ciertos países, se les otorgan a las

comunidades indígenas y negras derechos especiales y diferenciados de ciudadanía. Los casos en donde el reconocimiento de la diversidad cultural adquiere mayor alcance son Bolivia y Ecuador, cuyas constituciones han establecido el carácter plurinacional del Estado, es decir, se reconoce que el Estado se halla conformado por naciones culturalmente diversas, en un plano de igualdad jurídica y política.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Los nuevos Estados plurinacionales de Bolivia y Ecuador: coexistencia de naciones con igual estatuto jurídico y político

Las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia se proponen refundar el Estado a partir del reconocimiento explícito de un “igual” estatus jurídico y político de los pueblos indígenas en relación a otros grupos o pueblos. De este modo, “reconocen las raíces milenarias de los pueblos indígenas ignorados en la conformación inicial del Estado y por ende se plantean el reto histórico de poner fin al colonialismo. Los pueblos indígenas no sólo son reconocidos en términos de ‘culturas diversas’, como acontece en otros ordenamientos constitucionales de la región, sino que se los reconoce como naciones originarias o nacionalidades con autodeterminación o libre determinación. Esto es, sujetos políticos colectivos con derecho a definir su destino, gobernarse en autonomías y participar en los nuevos pactos de Estado, que de este modo se configura como un ‘Estado plurinacional’. Se trata de un Estado que reconoce a los colectivos indígenas en igual-

dad de condiciones que otros pueblos, con el poder de definir el nuevo modelo de Estado y las relaciones entre los pueblos que lo conforman”²⁷. En este Estado, la nación cívica se reconoce junto a la nación étnico-cultural, la nación fundada en un modo de pertenencia colectivo que comparte el mismo universo cultural y simbólico, la misma ancestralidad, la misma relación con la tierra y el territorio. Este reconocimiento de la existencia de diferentes conceptos de nación y de su coexistencia en el mismo Estado es el quid del proyecto del Estado plurinacional. La nacionalidad ecuatoriana o boliviana coexistiendo con las nacionalidades quechua, aymara, guaraní, etc²⁸. Es decir, estos procesos constituyentes han buscado superar la exclusión que sufrieron los indígenas en la conformación de los Estados y pretenden contrarrestar el sometimiento, la sujeción a la tutela estatal y el trato profundamente desigualitario sufrido a lo largo de la historia²⁹.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Igualdad e identidad sexual

Una reforma legal también de gran envergadura emprendida en varios países del MERCOSUR es la relacionada con la habilitación del matrimonio entre personas del mismo sexo. Este reconocimiento, ocurrido en Argentina, Uruguay y Brasil, sitúa en pie de igualdad a las personas, con independencia de su identidad sexual, e implica una ampliación de derechos en el plano de la autonomía, las relaciones de familia, el derecho sucesorio, las pensiones y otras garantías sociales vinculadas al matrimonio.

Otro hito en el reconocimiento de los derechos de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales (LGBTI) ha sido la sanción de leyes de identidad de género en Argentina y Uruguay³⁰. Estas leyes contemplan el derecho a la rectificación de los datos registrales cuando éstos no concuerdan con el género autopercebido por la persona y son dispositivos claves para el acceso a los derechos sociales, como el derecho al trabajo, el derecho a la educación y

el derecho a la salud. Estas leyes fueron promovidas por la Federación Argentina LGBT (FALGBT) y la Federación Uruguaya de la Diversidad Sexual (FUDIS), que integran la Red LGBT del MERCOSUR, creada con la participación de organizaciones de Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, Chile y, recientemente, Bolivia. Esta fue la primera iniciativa legislativa conjunta binacional con relación a derechos humanos de las personas LGBT en la región.

Son elocuentes de la trascendencia de este cambio legal para la vida de las personas que integran este colectivo, las palabras vertidas en una declaración pública por una organización social argentina de lucha por los derechos de las personas trans, travestis y transgénero: *“Las personas trans sufrimos la discriminación por nuestra identidad de género casi desde que tenemos uso de razón. Muchas de nosotras fuimos echadas de nuestra casa, rechazadas por nuestra propia familia. La mayoría de nosotras no*

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

pudo terminar la escuela, no por falta de voluntad, sino porque el sistema educativo nos expulsa por ser diferentes. Incluso quienes la terminamos nos cansamos de buscar y buscar trabajo, de sentir cómo nos cierran la puerta en la cara. La mayoría de nosotras no tenemos ni siquiera un documento que diga

nuestro nombre, y tenemos que soportar que algunos medios se refieran a nosotras como ‘los’ travestis”³¹. Indudablemente, reformas de este tipo proyectan un horizonte de mayor igualdad e inclusión social para aquellos grupos históricamente discriminados en las sociedades latinoamericanas.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Igualdad y derecho de los migrantes

En el marco de la integración regional, un tema que adquiere centralidad se vincula con las políticas de libre circulación de personas en los territorios de los distintos Estados parte y con el alcance y extensión en el reconocimiento de derechos a las personas que deciden migrar. En el MERCOSUR, un presupuesto esencial de la política de libre circulación de personas es el principio de la

igualdad de trato entre personas migrantes y nacionales en el respeto y garantía de los derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas. Este reconocimiento igualitario de derechos implica, a la par, el establecimiento de un piso mínimo de derechos que los Estados se comprometen a garantizar en la totalidad del territorio conformado por los países que integran el bloque regional.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

La igualdad entre nacionales y extranjeros en el acceso a derechos en el ámbito del MERCOSUR

El principal instrumento en materia migratoria en el bloque regional es el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile firmado en el año 2002, adoptado por la totalidad de los Estados de Sudamérica. El propósito central del instrumento, que sienta las bases para el armado de una política regional de libre circulación de personas, es otorgar facilidades para la obtención de la residencia legal de los nacionales de un Estado parte que deseen residir en el territorio de otro Estado parte. En este marco, el Acuerdo avanza en el reconocimiento de la igualdad de trato entre personas migrantes y nacionales en lo referido a la totalidad de los derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas y de diversos derechos específicos de las personas migrantes (derecho a la reunión familiar, trato igualitario en lo concerniente a la legislación laboral, el derecho a transferir remesas, y los derechos al nombre, el registro del nacimiento y a la nacionalidad), estableciendo así un piso mínimo de derechos que los Estados se han comprometido a garantizar³². Además, asumiendo las dificultades que suelen enfrentar los hijos de los inmigrantes en el acceso a la educación, el Acuerdo reconoce el derecho fundamental a la educación en condiciones de

igualdad con los nacionales y prescribe de modo explícito que el acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de sus padres³³.

En una línea similar, cabe poner de resalto las Leyes de Migraciones de Argentina (No. 25.871 del 17 de diciembre de 2003) y de Uruguay (No. 18.250 del 17 de enero de 2008), que significaron un punto de inflexión en las políticas migratorias de ambos países. Las nuevas leyes se basan en un enfoque de derechos humanos, ya que enfatizan la protección y aseguramiento de los derechos básicos de todas las personas, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio³⁴. En efecto, ambas leyes garantizan expresamente el acceso a derechos sociales y el derecho a la igualdad de trato con los nacionales, y en particular el derecho a la educación y el derecho a la salud, sin importar la situación y condición migratoria de la persona. Incluso, se establece que las autoridades de los centros educativos y de salud implementarán los servicios necesarios para brindar a las personas migrantes la información y asesoramiento que posibilite su regularización en el país³⁵.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

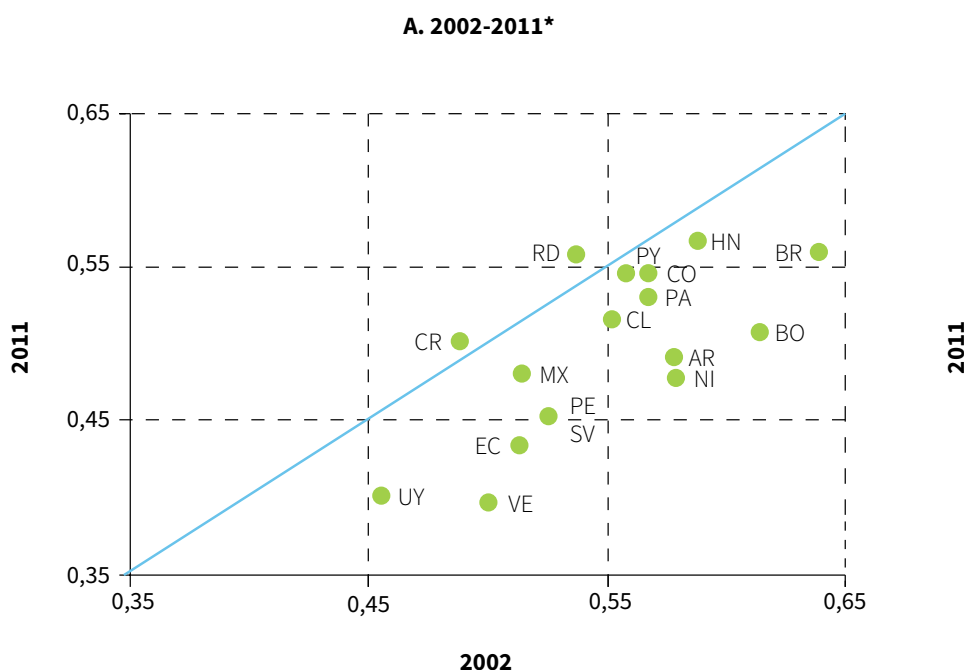
Igualdad y condiciones de vida Desafíos en América Latina

Ahora bien, además del plano normativo, la desigualdad también se expresa en las condiciones de vida de la población. Si bien, como fue mencionado, varios países de la región en años recientes han iniciado procesos políticos que han comenzado a revertir las asimetrías e inequidades, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo, producto de procesos históricos que anclaron condiciones sociales de desigualdad estructural y modelos de desarrollo que durante largos períodos acentuaron estas disparidades, aún observables a escala territorial (particularmente en las áreas urbanas y rurales más postergadas) y en las brechas existentes entre algunos grupos étnicos (pueblos originarios y afrodescendientes) y el resto de la población.

La desigualdad abarca múltiples dimensiones y se hace muy evidente en la distribución de ingresos, que sigue siendo uno de los mayores desafíos de la región. Aun así, desde el año 2003 varios países han comenzado a revertir esta situación que, como ya señalamos, representa una tendencia histórica. Como muestra el gráfico siguiente, sólo República Dominicana y Costa Rica no registran mejoras, mientras que en los restantes 16 países analizados hubo una reducción de la brecha entre ricos y pobres. Como señala el documento de la CEPAL, la desigualdad se “redujo a un ritmo de al menos un 1% anual en 9 de 17 países. Los que registraron los descensos más significativos fueron la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela, todos con tasas anuales de reducción del índice de Gini superiores al 2%”³⁶.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

América Latina (18 países): evolución del índice de Gini 2002-2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Datos referidos a áreas urbanas en la Argentina, el Ecuador y el Uruguay. Los datos relativos a 2002 corresponden a ese año excepto Brasil, El Salvador, Nicaragua, el Paraguay y el Perú (2001), la Argentina (2004) y Chile (2000). Los datos referidos a 2011 corresponden a dicho año excepto en Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y Nicaragua (2009), El Salvador, Honduras y México (2010) y Guatemala (2006).

^b Datos relativos a áreas urbanas en la Argentina. Los datos de 2010 hacen referencia a valores de 2009 en el Brasil y Chile.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Por su parte, la región se ha caracterizado históricamente por una esfera laboral donde la llamada informalidad laboral (que abarca a la precariedad y el trabajo no registrado) tiene un peso significativo. Esta situación implica una gran heterogeneidad al interior del mundo del trabajo que se puede ponderar a través de la dispersión de ingresos entre los trabajadores formales e informales. Al respecto, a modo de ejemplo, en el caso del Perú “según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), en el 2007, un trabajador asalariado formal tenía un ingreso por hora de S/. 9,1, mientras que uno informal ganaba un poco más que la tercera parte, apenas S/. 3,2. Esta estructura relativa se registra también entre los independientes: mientras que los formales tienen un ingreso de S/. 13,3 por hora, los informales tienen un ingreso apenas superior a la tercera parte, S/. 4,8 soles por hora”³⁷. Las desigualdades socioeconómicas también se plasman históricamente a escala territorial y dan cuenta de las disparidades regionales y zonas postergadas, lo que en varios países de la región se vio potenciado por las políticas de descentralización sin

acompañamiento de mecanismos de compensación y de coordinación a nivel nacional. Por ejemplo, en el plano educativo, un estudio en Argentina -en base a datos censales- determinó que el lugar de residencia, identificado en el estudio como territorio, incide en gran medida en las oportunidades y alternativas de los habitantes, debido a las situaciones específicas de los contextos sociales cotidianos, los entornos productivos-laborales y el acceso (mayor o menor) a servicios de infraestructura (agua potable, teléfono, pavimento, etc.), a coberturas básicas (salud, educación, jubilación, etc.) y a políticas y fondos públicos que estimulan o incentivan su desarrollo³⁸.

Igualmente, es importante destacar que en la última década ha sido significativa la incidencia de los programas de transferencias monetarias en los ingresos de las familias incluidas en dichos programas, particularmente en aquellas que se encuentran en situación de mayor desventaja económica. La CEPAL (2010a) “muestra que las transferencias condicionadas y otras transferencias asistenciales públicas representan,

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

en promedio, alrededor de un 10,3% del ingreso per cápita de los hogares que las reciben. Además, se constata que este tipo de

prestaciones monetarias puede llegar a duplicar el ingreso primario en el primer decil de la distribución del ingreso”³⁹.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Los límites del modelo extractivista. La perspectiva ambiental y el enfoque de derechos para un desarrollo sustentable

El enfoque de derechos plantea como base de la construcción del lazo social un sentido de igualdad y reconocimiento de la diversidad que entra en tensión con la inscripción social generada a través del mercado. El hiperconsumo en las sociedades del capitalismo global produce sentidos de inscripción sociocultural fuertemente segmentados y status jerarquizados. Sobre esta lógica de consumo -que se impone culturalmente como el estilo de vida dominante- se monta la especulación lucrativa que caracteriza al capitalismo en todas sus modalidades (industrial, de bienes primarios, de servicios y financiero).

En la última década América Latina ha atravesado un período de crecimiento con inclusión social, sin embargo, algunas voces advierten sobre los límites de sostener un modelo de base extractivista que, aun construyendo mayor igualdad, no pone límites a los efectos nocivos sobre el ambiente. Paradójicamente, si bien el acceso al consumo de bienes y servicios para los sectores más postergados ha sido un objetivo, y en muchos casos un logro, de varios gobiernos de la región, la especulación rentística y la extracción de recursos naturales para una producción cada vez más incremental de bienes genera efectos nocivos (y en ocasiones irreversibles) sobre el ambiente y sobre otros grupos vulnerables como los campesinos o los pueblos indígenas.

Al respecto, Boaventura de Sousa Santos llama la atención sobre los nuevos desafíos para las economías regionales si aspiran a generar condiciones para un desarrollo sustentable: "...el consumo digital sediento de metales raros y la especulación financiera sobre la tierra, las materias primas y los bienes alimentarios están provocando una carrera sin precedentes por los recursos naturales: la exploración y explotación megaminera a cielo abierto, la exploración petrolífera y la expansión de la frontera agrícola por el agronegocio. El crecimiento económico que propicia esta carrera choca con el aumento exponencial de la deuda socioambiental: la apropiación y la contaminación del agua, la expulsión de muchos miles de campesinos pobres y de pueblos indígenas de sus tierras ancestrales, la deforestación, la destrucción de la biodiversidad, la ruina de los modos de vida y las economías que hasta ahora garantizaron la sustentabilidad... el futuro de las rentas diferenciales generadas actualmente por la explotación de los recursos naturales está en manos de unas pocas empresas multinacionales y que, al final de este ciclo extractivista, los países pueden ser más pobres y dependientes que nunca... el nacionalismo extractivista garantiza al Estado ingresos que pueden tener una importante utilidad social si, en parte por lo menos, son utilizados para financiar una política de transición, que debe comenzar desde ya, desde el extractivismo depredador hacia una economía plural en la que esas actividades extractivas sólo serán útiles en la medida en que sean indispensables"⁴⁰.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Igualdad, género y otras situaciones de discriminación

El género, en tanto construcción cultural de la diferencia sexual, constituye otra dimensión que expresa desigualdades sociales. Así, si bien la situación de las mujeres ha mejorado en el acceso a la educación y la salud, aún persisten asimetrías significativas en el mercado laboral y la distribución de tareas en el ámbito doméstico. Esto se evidencia tanto a nivel de ingresos y acceso a puestos jerárquicos en la economía formal, como en la invisibilidad pública del trabajo

no remunerado en el ámbito doméstico (propia del capitalismo industrial) y la persistente desigual distribución por género de las tareas domésticas. Como señala Nieves Rico (2010: 243), la mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo no ha sido acompañada por un mayor involucramiento de los varones en la misma magnitud e intensidad en el trabajo doméstico, ni por una ampliación de la oferta pública de cuidado por parte del Estado o del sector privado.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Algunas situaciones de discriminación y desigualdades sociales a tener cuenta

Desigualdad en la distribución del ingreso: América Latina sigue siendo la región con mayor concentración del ingreso a nivel mundial, aun cuando en los últimos años ha mejorado los índices que miden desigualdad.

Enclaves territoriales de pobreza y segregación social: especialmente en las ciudades grandes y medianas de la región persisten los barrios, asentamientos, villas o favelas en condiciones deficitarias en cuanto al hábitat, con vacíos y/o déficit de cantidad y calidad en los servicios básicos⁴¹. Sus habitantes suelen ser objeto de marcas del etiquetamiento social que genera discriminación y con frecuencia están expuestos a situaciones de violencia institucional.

Dificultades de acceso al empleo formal: si bien ha mejorado la situación del empleo en la última década, aún

persiste un importante sector de la población que trabaja en el sector llamado informal y/o en forma no registrada, inestable y precarizada (sin aportes ni protección social). En este contexto, los jóvenes encuentran mayores dificultades para conseguir el primer empleo y es mucho más probable que su inserción se dé en el sector informal. Esta situación se profundiza en los jóvenes provenientes de familias de menores ingresos.

Mayores dificultades de los jóvenes de familias en situación de pobreza para terminar el secundario: los jóvenes provenientes de hogares con menos ingresos tienen una notoria dificultad para egresar del nivel medio, que constituye cada vez más un requerimiento básico para incorporarse en el mercado de trabajo (sobre todo el formal).

(cont.)

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

(cont.)

Mayores niveles de pobreza en pueblos originarios y afrodescendientes: la desigualdad por pertenencia étnica es notoria en América Latina. La CEPAL (2007) (en base a encuestas a hogares de 9 países) estimó que la indigencia de los indígenas y afrodescendientes triplica la del resto de la población.

Discriminación laboral de los jóvenes de pueblos originarios y afrodescendientes: los y las jóvenes de pueblos indígenas y afrodescendientes registran tasas de participación económica más bajas que los no indígenas, mostrando desigualdades por género y área de residencia.

Estructura del cuidado sustentada por las mujeres: las

responsabilidades de cuidado, ante la presencia de niños o adultos mayores en el hogar, mantienen un sesgo por género y, junto a la maternidad, tienen una incidencia desfavorable para las mujeres jóvenes en sus trayectorias laborales y escolares, siendo más discontinuas e inestables. La debilidad y/o la ausencia de políticas públicas de cuidado, para los sectores de menores ingresos que no pueden mercantilizar la necesidad del cuidado, significa que esta responsabilidad recae en las mujeres.

Déficit de políticas integrales de inclusión para personas con discapacidad: si bien varios países de la región muestran avances en la normativa, sigue habiendo desafíos pendientes importantes en términos de la implementación de políticas para la inclusión y accesibilidad a derechos de las personas con discapacidad.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Acciones afirmativas, enfoques diferenciales e impacto discriminatorio de medidas en apariencia neutrales

Según se expresó, en su dimensión sustantiva, el principio de igualdad apunta a establecer la obligación estatal de remover las causas estructurales que colocan a determinadas personas y grupos en situación de vulnerabilidad y a garantizar las condiciones materiales necesarias para el ejercicio de sus derechos fundamentales. Esta visión de la igualdad se traduce en deberes positivos concretos: uno de ellos, es el deber de adoptar medidas de acción afirmativa que tengan por objeto posibilitar el ejercicio efectivo de los derechos de determinados grupos que se encuentran en una situación de desventaja. En muchos casos, un trato estatal diferente implicará el reconocimiento de ciertas prerrogativas especiales a los miembros de un grupo identificado como excluido y víctima de una situación de desigualdad estructural. Este trato diferenciado se justifica en la obligación de transformar

las condiciones estructurales existentes que determinan las desigualdades en el acceso efectivo a los derechos básicos por parte de ciertos colectivos sociales.

Por ejemplo, la CEPAL (2007) ha llamado la atención sobre la necesidad de instrumentar políticas diferenciadoras en el campo educativo para lograr una real igualdad de oportunidades entre niños, niñas y adolescentes de América Latina. El Informe de Seguimiento de Educación para Todos (UNESCO/PREAL, 2007) para América Latina destaca que “los desafíos vigentes con relación a aspectos básicos como la conclusión universal de la educación primaria, no se distribuyen de igual forma entre la población. Los niveles de conclusión de estudios entre los grupos desfavorecidos tienden a ser sistemáticamente menores, de modo que las inequidades educativas

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

se suman a otras, conformando un conjunto complejo de exclusión social y negando una finalidad básica de la educación vinculada con la creación de igualdad de oportunidades entre las personas. *La información disponible muestra con suficiente contundencia que los sistemas educativos no están logrando revertir desigualdades sociales, sino más bien que las reproducen*” (el destacado nos pertenece).

Frente a este panorama, la CEPAL (2007) ha destacado la absoluta insuficiencia de medidas que impliquen un trato igualitario a todos los niños y adolescentes en edad escolar para lidiar con los severos problemas de desigualdad educativa y de oportunidades que aquejan a la región. En esta línea, la CEPAL (2007) ha expresado que “se puede afirmar que existe una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar y, sobre todo, que habría un cierto grado de heredabilidad del capital educativo”. La segregación de la oferta educativa y su déficit son señalados como factores explicativos de esta desigualdad: “Una de las características principales de la región es el alto grado de segregación escolar, sumado a diversos

problemas que afectan el desempeño docente y el clima escolar, lo que refuerza la ya marcada heredabilidad social de las oportunidades educativas que reproduce la exacerbada estructura de la desigualdad social dentro del sistema educacional. En la actualidad, los niños se incorporan a un sistema que ofrece servicios muy diferenciados, aunque ingresan muy afectados por desigualdades estructurales. *En este contexto, la equidad no puede concebirse solo como una igualdad educativa donde todos los niños se benefician del mismo trato, sino que es necesario realizar una diferenciación que permita operar una real compensación y lograr de esa manera la igualdad de oportunidades (...)*” (el destacado nos pertenece) (CEPAL, 2007).

Una estructura de desigualdades sociales (históricas) opera como marco restrictivo y condicionante a la acción potencialmente igualadora de la educación. Esto, por ejemplo, se ve reflejado en el siguiente gráfico, donde se observan los porcentajes disímiles de finalización de los estudios secundarios para los jóvenes según al quintil de ingresos al que pertenezca el grupo familiar; con una

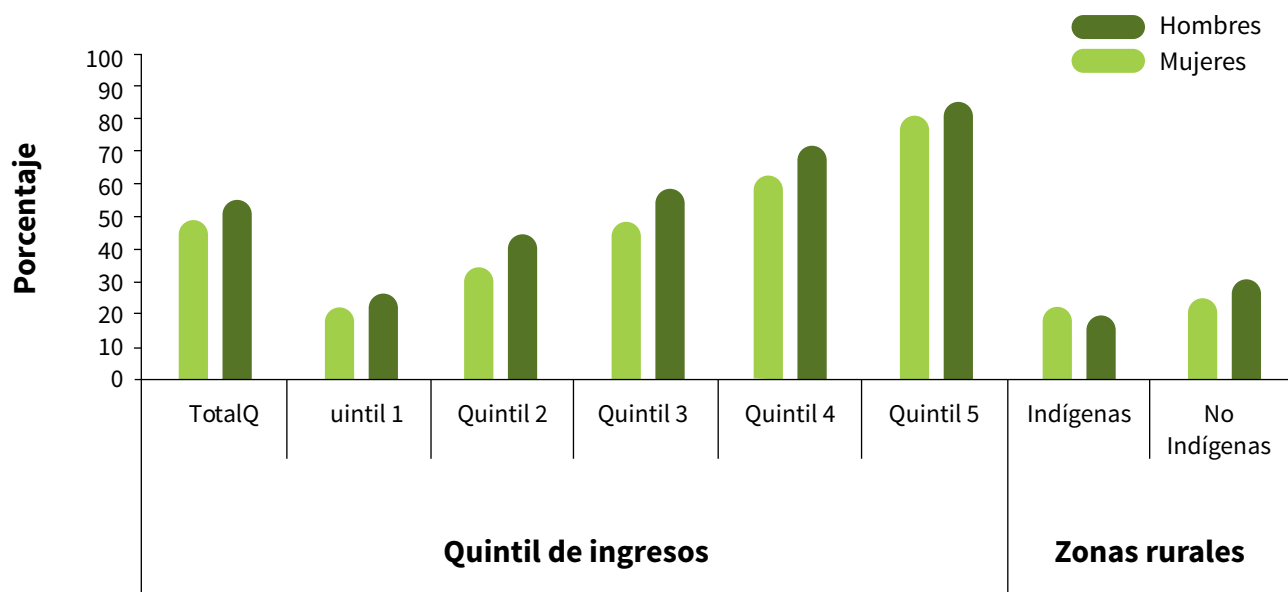
1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

correlación lineal entre ingreso y educación, donde sólo una cuarta parte de los jóvenes del quintil más pobre completó el secundario, mientras que el porcentaje se eleva a medida que se eleva el ingreso, llegando a superar el

80% en el quinto quintil. El cuadro también muestra una situación de desigualdad para la población de las áreas rurales que afecta especialmente a los pueblos originarios⁴².

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

América Latina (18 países seleccionados): jóvenes de 20 a 24 años que culminaron la educación secundaria, según nivel de ingreso per cápita y sexo, alrededor de 2008 a (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Las cifras respecto de jóvenes indígenas y no indígenas se refieren a ocho países y corresponden a 2007.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Los programas de acción afirmativa en las universidades públicas de Brasil

En 2012 y luego de casi 10 años de debate público, el Estado brasileño adoptó políticas de acción afirmativa en la educación superior para reducir las brechas históricas de afrobrasileños, indígenas y otros grupos marginalizados en este campo. Por un lado, el Supremo Tribunal Federal emitió un fallo unánime que respalda un programa de cuotas adoptado hace varios años por la Universidad de Brasilia que había sido cuestionado por inconstitucional. Luego, el mismo tribunal declaró la validez del programa de becas para afrobrasileños, ProUni, que ha facilitado el acceso de más de un millón de jóvenes afro a la educación superior. Por último, el Congreso brasileño aprobó la Ley de Cuotas, que reserva

el 50% de los cupos en universidades públicas para alumnos de escuelas públicas, entre ellos indígenas y afros según la proporción que representaran de la población relevante. Estos programas se inscriben, implícita o explícitamente “en una demanda de reparación histórica por la injusticia radical del genocidio indígena y la deportación forzada de 12.5 millones de africanos a América a lo largo de 366 años”⁴³. En suma, estas intervenciones buscan contrarrestar tanto las injusticias basadas en el status y estima social asignados a estos grupos que han sido tradicionalmente marginados como las injusticias de la estructura económica que los somete a condiciones de vida precarizadas⁴⁴.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Acciones positivas son igualmente necesarias para posibilitar el acceso efectivo a

derechos por parte del colectivo LGBT.

El Plan de Ciudadanía LGBT: de la igualdad legal a la igualdad real

La Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans (FALGBT) elaboró un Plan de Ciudadanía LGBT – De la igualdad legal a la igualdad real, con el apoyo de PNUD Argentina y la Oficina de ONUSIDA para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay⁴⁵. Se trata de una propuesta integral de políticas públicas para avanzar en la inclusión plena del colectivo de la diversidad sexual en todos los ámbitos de la sociedad, promoviendo acciones positivas frente a los derechos y demandas propios de estos grupos de la

población, incluyendo una mejor inserción laboral, acceso a la salud y acciones concretas para erradicar la discriminación. En una segunda edición se agrega una serie de “buenas prácticas” que las organizaciones miembro de la Federación han impulsado en todos el país junto al gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales⁴⁶. Un plan similar pero de alcance regional fue presentado durante el 2013 en la Reunión de Altas Autoridades y Cancillerías de Derechos Humanos del MERCOSUR.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Otra consecuencia de la obligación estatal de dismantelar situaciones de desigualdad estructural comprende la inclusión de un enfoque diferenciado, el cual promueve la consideración de las particularidades de los distintos colectivos sociales en los servicios y prestaciones sociales generales. Es decir, en el marco de una política de alcance universal, se deben considerar las características específicas de los distintos grupos para evitar que medidas en apariencia neutrales tengan un impacto negativo para ellos.

Veamos la aplicación del enfoque diferenciado en el ámbito de los derechos de las persona con discapacidad. El modelo social (o de las barreras sociales) de la discapacidad que impera en la actualidad, y que es adoptado por la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, redefine el concepto de rehabilitación o normalización, estableciendo que es la sociedad la que debe transformarse y no las personas⁴⁷. Estos presupuestos generan importantes consecuencias, entre las que se destacan las repercusiones en las políticas a ser adoptadas sobre las cuestiones que involucren

a la discapacidad. Así, si se considera que las causas que originan la discapacidad son sociales, las soluciones no deben apuntarse individualmente a la persona afectada, sino más bien que deben dirigirse hacia la sociedad. De este modo, el modelo anterior se centra en la rehabilitación o normalización de las personas con discapacidad, mientras que el modelo bajo análisis aboga por la rehabilitación o normalización de una sociedad, pensada y diseñada para hacer frente a las necesidades de todas las personas⁴⁸. Bajo este modelo, el diseño de las políticas públicas debe contemplar un criterio inclusivo y propender a la accesibilidad universal en los servicios y las prestaciones sociales generales, contemplando un enfoque diferenciado, es decir, realizando las adaptaciones necesarias según las particularidades de los distintos colectivos sociales.

El artículo 9 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, recepta este enfoque: “1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales”. Por ejemplo, según el Comité

de Derechos del Niño de Naciones Unidas, “Todos los edificios públicos nuevos deben ajustarse a las especificaciones internacionales para el acceso de las personas con discapacidad, y los edificios públicos existentes, en particular las escuelas, los centros de salud, los edificios gubernamentales y las zonas comerciales, deben ser modificados en la medida de lo necesario para hacerlos lo más accesibles posible”⁴⁹.

El derecho de los niños y niñas con discapacidad a una educación inclusiva

En el ámbito del derecho a la educación de niñas y niños con discapacidad, una política de igualdad sustantiva que recoja el principio de accesibilidad universal, debe promover una educación inclusiva -adaptada a las particularidades de aquel colectivo- como regla, reservándose la educación especial como última medida⁵⁰. En este

sentido, la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, estipula -con miras a hacer efectivo el derecho a la educación sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades- la obligación de los Estados de implementar un sistema de educación inclusivo en todos los niveles de enseñanza (artículo 24)⁵¹.

En sentido similar, la obligación de implementar “ajustes razonables” promueve la realización de las adaptaciones y cambios necesarios y adecuados en las prestaciones,

programas y servicios sociales ya existentes para garantizar el goce y ejercicio de derechos en condiciones de igualdad. La Convención Internacional sobre los

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

Derechos de las Personas con Discapacidad introduce, como medida para promover la igualdad y eliminar la discriminación, la realización de “ajustes razonables” (artículo 5)⁵². En particular, en relación al derecho al trabajo establece la obligación estatal de “velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo” (artículo 27, inc. i). En materia de derecho a la educación, la Convención establece la obligación estatal de asegurar que “se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales” (artículo 24, inc. 2.c.).

Por último, el principio de igualdad entendido en su acepción sustantiva también implica que el significado social y la legalidad de una práctica o norma en apariencia neutral sean consideradas en términos de

su impacto respecto del grupo⁵³. La evaluación de las medidas que se adopten respecto de personas pertenecientes a grupos que padecen desigualdades estructurales debe realizarse en base al impacto discriminatorio que éstas puedan tener sobre ese colectivo. De esta manera, normas y políticas aun cuando parezcan neutrales en su diseño pueden tener sobre estos grupos un efecto o resultado perjudicial. Este análisis, intenta detectar los factores objetivos que determinan el impacto negativo de medidas que no tomen en cuenta las desventajas estructurales que padecen determinados grupos⁵⁴. Al respecto, el Comité sobre las Personas con Discapacidad ha señalado que “una ley que se aplique con imparcialidad puede tener un efecto discriminatorio si no se toman en consideración las circunstancias particulares de las personas a las que se aplique”⁵⁵.

1. La universalidad en el acceso a derechos: igualdad y no discriminación

La prohibición de la fertilización in vitro y el impacto discriminatorio

La prohibición de políticas en apariencia neutrales con impacto discriminatorio, se plantea por ejemplo con respecto a la prohibición de llevar delante técnicas de fertilización asistida. En el caso “Artavía Murillo”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que la prohibición de este tipo de prácticas, implicó una interferencia severa sobre la toma de decisiones de las parejas demandantes respecto a los métodos o prácticas dirigidos a procrear un hijo o hija biológicos y con ello se afectaron los derechos a la integridad y libertad personal, a la vida privada y familiar y a la autonomía. Pero, además, la Corte señaló que existieron impactos diferenciados en relación a la situación de discapacidad, el género y la situación económica de las parejas⁵⁶.

El tribunal reconoció que “el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos”⁵⁷. En base a esta consideración y focalizando su atención en la posición económica de las personas afectadas, la Corte sostuvo que la prohibición de este tipo de técnicas conlleva también un efecto perjudicial desproporcionado, y por tanto impacta de forma discriminatoria en las parejas infértiles que no contaban con los recursos económicos para practicarse la fertilización in vitro en el extranjero⁵⁸.

1.1. La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

La construcción de igualdad como principio rector interpela a cada una de las instancias del proceso de una política y de la gestión cotidiana de los servicios sociales.

A continuación planteamos algunas consideraciones y preguntas a modo orientativo:

1.1. La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

A. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA/OBJETO DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

No es lo mismo plantear la problematización de un asunto teniendo o no un horizonte normativo y conceptual de igualdad y universalidad. La tradicional perspectiva asistencialista en las políticas sociales también buscaba mejorar y atender situaciones consideradas problemas, pero su fin último no consistía (o no consiste según el caso y la continuidad actual de estas intervenciones) en lograr la igualdad sustantiva en el acceso a derechos, para lo que se requiere transformar los factores causantes de la desigualdad. La concepción misma de la población a la que van dirigidas las políticas y el tipo de involucramiento y de vínculo que se construye también cambia radicalmente según se sustente o no el principio de igualdad. Nuevamente, la definición más tradicional de la población en términos de beneficiarios y en un lugar pasivo, no se corresponde con la construcción de igualdad. Tampoco lo es la consolidación de roles tradicionales de género donde las mujeres quedan en un lugar de subordinación, o la manipulación de prácticas clientelares en el acceso a derechos.

La definición de un problema es clave para orientar la consecución del proceso de la política; esa definición va íntimamente ligada a la toma de decisiones, a la vez que configura el marco de acción y distribuye responsabilidades de los actores involucrados. El principio de igualdad en la construcción de agenda implica la necesidad de problematizar las brechas de desigualdad sobre las que es posible intervenir desde el Estado.

Así, por ejemplo, puede haber importantes diferencias en la definición de un problema si se toma en cuenta la perspectiva de género; tal el caso de la ponderación que se realiza sobre los programas de transferencias condicionadas y su contribución a la construcción de mayor igualdad. Mientras varios estudios elogian la contribución que estos programas realizan a los ingresos de las familias, a la vez analizan si las condicionalidades efectivamente favorecen el acceso a la educación y la salud e incluso consideran (y en algunos casos dan por

1.1. La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

hecho) el fortalecimiento de las mujeres al interior del hogar. Otras evaluaciones, que incorporan la perspectiva de género para problematizar la desigualdad, señalan que estos programas refuerzan el lugar tradicional de la mujer como responsable exclusiva del cuidado en el hogar y no promueven ni el

acceso de las mujeres al mercado laboral, ni una mayor responsabilización de los varones en las tareas de cuidado⁵⁹. Los programas de transferencias monetarias no han sido acompañados por una expansión a gran escala de jardines de infantes y servicios de cuidado desde el Estado.

Algunas preguntas orientadoras:

- La definición del problema, ¿cómo considera y ubica a los destinatarios y a sus demandas en términos de acceso a derechos? ¿Existe alguna definición normativa o reglamentaria al respecto?
- ¿Permite la definición del problema dar cuenta de diferentes dimensiones de la desigualdad? ¿Cómo las plantea y qué relaciones establece entre esas dimensiones?
- ¿Cuál es la situación específica de distintos grupos sociales (según edad, género, etnia, raza, condición de salud, económica, social, ubicación territorial, etc.) respecto del problema?
- ¿Es tomada en cuenta la situación específica de los distintos grupos o colectivos sociales para el planteo del problema?

1.1. La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

B. DECISIÓN/DISEÑO/MODALIDAD DE ABORDAJE

Tomar decisiones sobre la intervención y la orientación de una política, así como (re) pensar su diseño institucional bajo el prisma de la universalidad e igualdad, implica poner en foco la cuestión de la accesibilidad y de la diferencia. Esto es, asumir que la accesibilidad no está dada y que el contexto en el que se desarrollan las políticas impone situaciones de desigualdad que afectan la posibilidad de acceso al bien o servicio; a la vez que el diseño o la modalidad de abordaje deben promover activamente la inclusión de poblaciones en desventaja, hacerlo con pertinencia cultural y ponderando la diferencia de género.

La reformulación del sistema de salud en Brasil constituyó en su momento un avance y, en tal sentido, un ejemplo de lo que se puede generar desde el Estado para garantizar el acceso al derecho a la salud a toda la población. A partir de la reforma constitucional del año 1988 que reconoce el derecho universal a la salud, se ha ido ampliando la cobertura de la salud (anteriormente anclada en un modelo segmentado entre quienes podían pagar los

servicios médicos privados, los trabajadores formales cubiertos por previsión social y la asistencia pública). La implementación del Sistema Único de Salud (SUS), sustentada en los principios constitucionales de universalidad, equidad e integridad, se instrumenta a través de un diseño de gestión descentralizado con un componente importante de participación y control de la población⁶⁰.

Un aspecto clave para la vigencia del principio de igualdad y no discriminación en el terreno social es la promoción de una concepción universal de las políticas sociales. Las distintas intervenciones del Estado en el terreno social deben ser concebidas teniendo como horizonte la universalidad. Ahora bien, en la delimitación del alcance de un determinado plan o programa o servicio social, los criterios de elegibilidad que se establezcan para determinar el universo de destinatarios que tendrán acceso son claves para garantizar la igualdad. Los criterios deben ser razonables y atender al fin de la política o programa en cuestión

1.1. La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

y estar dirigidos a incluir a toda la población que se encuentra en igual situación de

necesidad y afectación de sus derechos.

¿Universalidad vs. Focalización?: los programas de transferencias condicionadas en América Latina

Durante los últimos años, como ya fue referido, los programas de transferencias condicionadas han sido establecidos en varios países de América Latina como modo de responder al desempleo y la exclusión social⁶¹. Un tema controvertido vinculado al alcance de estos planes, es el de la denominada focalización y su contraposición con el principio de universalidad de las políticas sociales. Desde la lógica de derechos, las políticas que se dirijan a efectivizar derechos deben tender a la cobertura universal. Apelar a los derechos humanos implica acceso universal, es decir para toda la población, en las prestaciones y servicios. Sin embargo, focalización y derechos no necesariamente son conceptos antagónicos. Para lograr un acceso en pie de igualdad a los servicios y políticas sociales mayoritarias, en algunos supuestos, será necesaria-

rio articular políticas encaminadas a tomar en cuenta las dificultades de acceso y la situación de discriminación y desventaja estructural que atraviesan ciertos grupos sociales. En particular, las desigualdades por género, etnia/raza, edad y ubicación geográfica deben ser consideradas y abordadas desde las políticas sociales. De este modo, habrá que diseñar estrategias particulares para lograr que los distintos grupos sociales accedan a esas políticas y, en definitiva, se tienda hacia el ejercicio universal de los derechos sociales. El enfoque de derechos aboga por un “universalismo sensible a las diferencias” se trata de concebir las distintas acciones del Estado –sean éstas de prestación, de subsidio o de contralor- desde una única matriz universal de protección social, que puede contener en su interior acciones focales⁶².

1.1. La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Sin embargo, muchas veces, desde el diseño mismo del plan o desde su aplicación práctica, se incurre en exclusiones arbitrarias de destinatarios. Es decir, personas que ameritan ser cubiertas por la política son excluidas y, a veces también, personas que no lo ameritan son incluidas. Desde la perspectiva del derecho a la igualdad, los errores de exclusión son verdaderamente problemáticos en tanto y en cuanto no se provee acceso a determinada prestación a quien tiene el derecho de recibirla⁶³. Por ejemplo, algunas políticas de transferencias monetarias en la región excluyen a las personas migrantes o establecen plazos de residencia legal excesivamente largos como requisito para acceder a los planes. Avanzar en una institucionalidad de los programas de transferencia condicionada de ingresos anclada en el derecho a la seguridad social permitiría -además de consolidar este derecho más allá de la lógica contributiva- establecer acuerdos a nivel regional, tal como se ha señalado en materia de residencia laboral.

La lógica de derechos promueve la adopción de políticas de alcance universal, y la instrumentación de las medidas necesarias para

llegar de manera efectiva a todo el universo de personas con derecho, de cara a las dificultades de acceso y la situación de desventaja estructural de algunos grupos. El diseño de la política o programa debe prever la adopción de acciones específicas para eliminar las asimetrías históricas, materiales, culturales, geográficas y de otro tipo que enfrentan ciertos grupos, como las personas con discapacidad, las personas mayores, los pueblos indígenas y afrodescendientes o personas que sufren enfermedades, personas que viven en zonas lejanas o desfavorecidas, entre otros⁶⁴.

Otra cuestión vinculada al diseño de los programas sociales que podría tener potencial impacto discriminatorio es el tipo de condicionalidades estipuladas para recibir el plan, así como las consecuencias previstas para el caso en que se incumplan. En este sentido, es posible que el déficit de la oferta de servicios en determinadas zonas geográficas provoque que ciertos grupos tengan dificultades particulares para cumplir con las condicionalidades. En estos casos, es problemático, desde la óptica del principio de igualdad, que como consecuencia del incumplimiento de la

1.1. La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

condicionalidad se prevea la suspensión de la prestación del plan o programa cuando es el propio Estado quien carece de la capacidad de brindar servicios suficientes y de calidad. El incumplimiento de las condiciones del programa debería funcionar como un sistema de alerta para los agentes estatales respecto de los déficits y barreras de acceso, y por tanto sobre las acciones necesarias para brindar adecuada respuesta. En todo caso, el programa debiera contemplar mecanismos para asistir a quienes no cumplen con las condiciones y ofrecer guía y orientación respecto de las vías de cumplimiento sin que ello derive en sanciones⁶⁵.

Por último, una cuestión muchas veces no ponderada en el diseño de políticas sociales con potencial impacto discriminatorio refiere a la articulación entre la (escasa) estructura de cuidado existente y la oferta

programática y de servicios públicos vigente. Esto conlleva a que en muchos casos la intención de empoderar a las mujeres -por ejemplo, haciéndolas receptoras de los ingresos en los programas de transferencias condicionadas pero también responsables del cumplimiento de las condicionalidades respecto a los hijos- termina fortaleciendo el rol más tradicional de las mujeres como exclusivas o principales encargadas de la función de cuidado al interior de las familias, a la vez que perjudicando su posibilidad de inserción laboral (tal como ya se mencionó en las observaciones y críticas realizadas a los programas de transferencias de ingresos condicionadas a partir de algunas investigaciones evaluativas).

Al respecto, cabe mencionar la creación en Uruguay de un Sistema Nacional de Cuidado que apunta justamente a poner en agenda este tema y asumirlo como política pública⁶⁶.

1.1. La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

El Sistema Nacional de Cuidado en Uruguay

La construcción de un Sistema Nacional de Cuidado en Uruguay resulta relevante en tanto plantea su conceptualización como (“nueva”) cuestión o problema público y, junto a ello, trastoca la concepción más tradicional (de corte familiarista y sexista) en los temas de cuidado. En tal sentido, esta política pública incorpora en la agenda estatal un debate reciente y actual con respecto a un área (relativamente) vacante de las políticas sociales; de hecho, varios autores postulan a las políticas de cuidado como el cuarto pilar del bienestar que se suma a las políticas de educación, salud y seguridad social. Este planteo, que en algunos países europeos lleva varios años, es bastante reciente en América Latina, donde Uru-

guay emerge como un país pionero en la construcción de esta nueva institucionalidad de derechos y política social. No resulta casual que sea en este país donde se plantea con más fuerza la cuestión del cuidado. Vale recordar que Uruguay presenta lo que se denomina una estructura demográfica “envejecida” y que a ello se ha sumado, en las últimas décadas, una inserción masiva de las mujeres al mercado laboral. Ambos procesos resultan convergentes en el sentido de dar lugar a una “crisis del cuidado” (Eurosocial, 2012) que trastoca los esquemas institucionales de protección social y también los arreglos (formales e informales) entre la esfera pública y familiar.

1.1. La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿El alcance de la política es universal?
- ¿Existen criterios de focalización o requisitos de ingreso? ¿Cuáles son los criterios de focalización o criterios de elegibilidad? ¿La focalización se inscribe como una estrategia para garantizar el acceso universal a un derecho?
- ¿Los criterios de elegibilidad permiten la inclusión de todos aquellos que se encuentran en igualdad de condiciones? ¿Se han analizado los potenciales errores de exclusión y arbitrariedades en la aplicación de los criterios de elegibilidad? ¿Cómo se establecen estos criterios y/o mecanismos en la normativa y/o reglamentación?
- ¿La política o programa establece condicionalidades? ¿La ausencia de oferta de servicios tiene implicancias en la posibilidad de cumplimiento de la condicionalidad? ¿Cuáles son los grupos que se ven afectados por la ausencia de oferta?
- ¿Se ha analizado adecuadamente las potenciales dificultades de acceso al programa que pueda determinar la condicionalidad? ¿Se ha analizado adecuadamente la posibilidad de alcanzar los objetivos sociales buscados por la condicionalidad? ¿Es posible alcanzar el mismo objetivo por otros medios disponibles?
- ¿El déficit o baja calidad de la oferta de servicios o infraestructura constituye una barrera para el acceso igualitario al derecho?
- ¿De qué forma el diseño de la política contempla y plantea el abordaje de desigualdades específicas, por ejemplo, territoriales, de género, etnia, identidad sexual, ubicación geográfica, discapacidad, grupos etáricos, etc.?
- ¿Se prevé la adopción de acciones específicas para eliminar los obstáculos materiales, culturales, geográficos y de otro tipo que enfrentan ciertos grupos para acceder efectivamente al plan o programa?
- ¿El diseño del programa se plantea incidir en la distribución de poder en las relaciones entre las personas y grupos intervinientes (por ejemplo, el diseño cuestiona o tiende a reforzar los roles tradicionales de hombres y mujeres -hombres como proveedores, mujeres como cuidadoras-)?

1.1. La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

C. IMPLEMENTACIÓN/FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA, PROGRAMA Y SERVICIOS

Tal vez sea en la implementación, esto es en la gestión cotidiana de los programas y servicios, donde cobra mayor fuerza y se pone en juego la capacidad efectiva de las políticas para construir igualdad. Y por ende, es en esta instancia donde también puede (suele) quedar plasmada de modo más evidente una brecha considerable entre el diseño (o la normativa) y la implementación efectiva que logra (o no) transformar las condiciones y factores que generan desigualdad y exclusión. Esta brecha entre el diseño y la puesta en marcha resulta en cierto sentido una constante de los procesos de políticas públicas, y también suele ser una característica de los procesos de construcción de igualdad e inclusión social. Por tanto, resulta importante la dinámica y la tendencia que adquiere esa brecha en cada uno de los procesos particulares. Es decir, desde una perspectiva de derechos es importante que la implementación permita el acortamiento de la brecha existente entre el deber ser de la normativa o el diseño y la realidad efectiva de acceso a derechos.

En la implementación, adquieren relevancia aquellos agentes estatales que interactúan de manera directa con la población destinataria de las políticas. Ambos actores, la llamada burocracia a nivel de calle y la ciudadanía destinataria o usuaria de las políticas, resultan claves para plasmar el sentido definitivo de la política. En esos espacios de interacción se dirimen los alcances y las limitaciones de las acciones, así como el sentido de las políticas, que bien pueden promover y construir igualdad, o en su defecto, consolidar la desigualdad.

A continuación presentamos algunos componentes (variables) que suelen ponderarse para dar cuenta del desempeño de los servicios sociales y que resultan relevantes desde una perspectiva de derechos:

- **Disponibilidad:** refiere a la suficiente oferta de servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por

1.1. La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

el cual se materializa un derecho para toda la población. El principio de igualdad plantea analizar la distribución de esa oferta para los diferentes sectores.

- **Accesibilidad:** refiere al aseguramiento de que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles a todas las personas sin discriminación alguna. Desde el principio de igualdad se consideran las barreras físicas, económicas, culturales, etc.

- **Calidad:** se vincula a los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho que deben cumplir con los requerimientos adecuados y pertinentes para esa función. El principio de igualdad lleva a analizar y evitar especialmente una segmentación en la oferta pública.

- **Adaptabilidad:** los medios y contenidos

para efectivizar un derecho requieren una necesaria flexibilidad a fin de adaptarse a las particularidades de cada comunidad y responder a contextos culturales y sociales diversos. En este ítem la construcción de la igualdad asume el desafío de la complejidad y el reconocimiento de la diferencia, de este modo toma distancia de la homogeneidad (con que a veces se confunde lo universal) y da cuenta de la pertinencia cultural.

- **Aceptabilidad:** los medios y contenidos para materializar un derecho deben ser aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y con criterios de adecuación cultural pero, además, con un reconocimiento de los destinatarios como sujetos de derechos. En este componente la igualdad se vincula con la participación de la ciudadanía en la gestión de la política en cuestión.

1.1. La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Es suficiente la oferta del bien o servicio para hacer efectivo el acceso al derecho de la población involucrada, particularmente de los grupos más postergados?
- ¿Cuál es la modalidad de captación de la demanda y de acceso al servicio? ¿Está reglamentada formalmente? ¿Existen requisitos u otras barreras (geográficas, económicas, cultural) que afecten la accesibilidad de la población?
- ¿La estructura de servicios o la variedad de acciones del programa brinda una oferta de calidad similar en las diferentes zonas geográficas y sectores sociales a los que atiende?
- ¿La implementación de la política generó desarrollos específicos que den cuenta de una adaptación a la particularidad de cada comunidad y del contexto sociocultural para facilitar el acceso al derecho? ¿De qué forma se ha adecuado la ejecución del programa en función de características específicas (por ejemplo, de género, etarias, de etnia, etc.)?

1.1. La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

D. EVALUACIÓN Y MONITOREO

Incorporar la igualdad y la universalidad como principio rector en la evaluación y el monitoreo de políticas, programas y servicios implica considerar cómo la intervención “resuelve” las situaciones de desigualdad del contexto y qué construcción de sentido promueve con sus acciones. A su vez, la evaluación debe considerar potenciales efectos de las políticas, aún no deseados, en los esquemas de organización familiar y en los roles de las mujeres y los

hombres. Por ejemplo, debe evaluarse si un determinado diseño de programa refuerza esquemas inequitativos de organización familiar (ya mencionados para el caso de los programas de transferencias condicionadas) o bien, fortalece liderazgos clientelares a través del control del acceso y el uso discrecional de los recursos (una característica bastante habitual en muchos programas asistenciales y filantrópicos que eran frecuentes en la región).

1.1. La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

El Plan Nacional Extraordinario de Alfabetización Simón Rodríguez o Misión Robinson en Venezuela

La evaluación de este programa en Venezuela permite ponderar los logros, así como las dificultades y limitaciones en su implementación. Uno de los logros más notables ha sido la prioridad del tema en la agenda gubernamental, que se pone en evidencia por los recursos que se destinaron y permitieron una cobertura masiva en todo el país. La Misión Robinson incorporó a miles de personas jóvenes y adultas a una propuesta educativa de alfabetización y de prosecución del nivel primario. Mientras a fines de los '90 la cobertura de los programas de alfabetización era

aproximadamente de 3.500 personas y se instrumentaba sólo en la mitad de los Estados, este número se duplicó en los primeros años del nuevo milenio; luego, a partir de la puesta en marcha de esta Misión, creció exponencialmente hasta alcanzar las 277.411 personas e implementarse en todo el país. Además "...la llegada de la Misión Robinson ha significado el arribo del Estado a las comunidades. Con ella han llegado servicios básicos de los que antes no disfrutaban como electricidad, mejora de las carreteras, cedulación, servicios médicos, entre otros"⁶⁷.

1.1. La igualdad como principio rector en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Se han implementado evaluaciones de impacto de la política, programa o servicio sobre las desigualdades existentes de tipo social, cultural, de género, etc.?
- ¿Se han identificado efectos discriminatorios (no buscados) producto del diseño y la implementación de la política, programa o servicio respecto de ciertos grupos sociales en particular, según género, etnia, discapacidad, condición económica y social, etc.?
- ¿Qué efectos genera el programa en las relaciones intergeneracionales y entre los diferentes grupos sociales (visibilidad, vínculos, conflictos, etc.)?
- ¿Qué efectos genera el programa sobre la distribución de poder en las relaciones entre personas y grupos (por ejemplo, en la distinción de roles tradicionales por género)? El programa, ¿genera empoderamiento de los involucrados?
- ¿Cuáles son los impactos previstos en el diseño de la política? ¿Se han verificado?
- ¿Las condicionalidades generan impacto discriminatorio respecto de ciertos grupos (por ej. según la ubicación geográfica y falta de oferta) en el acceso a la política, programa o servicio?

2. El acceso a mecanismos de garantía y la rendición de cuentas en la gestión pública

El reconocimiento de la potestad de reclamar en cabeza de los/as ciudadano/as por la efectiva satisfacción de sus derechos ocupa un papel central en la propuesta de orientar el proceso de políticas públicas a partir del enfoque de derechos. Posicionar a los individuos y grupos como sujetos portadores de derechos -y no únicamente como beneficiarios de la acción estatal- implica reconocerles, entre otras cuestiones, la capacidad para iniciar reclamos en el caso que sus derechos sean incumplidos. En simultáneo, la activación de los mecanismos de garantía permite identificar a los agentes públicos o actores no estatales responsables de garantizar los derechos.

Además de posicionar a las personas en una situación de poder frente a los agentes institucionales y otros actores obligados, el reclamo en sí otorga una herramienta adicional a las agencias estatales para diagnosticar adecuadamente fallas en las políticas públicas en curso y reorientarlas y ajustarlas más estrechamente al logro de resultados vinculados al cumplimiento de los derechos⁶⁸. En particular, este principio puede contribuir a mejorar la

institucionalidad y efectividad de las políticas y servicios sociales, generando una gestión más abierta y receptiva a las demandas sociales, y promoviendo una mayor participación de la ciudadanía en las políticas sociales.

Cuando se habla aquí de mecanismos para hacer exigibles los derechos, no se hace referencia únicamente a los sistemas de administración de justicia, aun cuando éstos cumplan un papel indispensable. Utilizamos aquí un concepto amplio de mecanismos de garantía que incluye vías y procedimientos no necesariamente judiciales. De este modo, los mecanismos de garantía abarcan también los procedimientos administrativos de revisión de decisiones y de fiscalización ciudadana de las políticas, los foros de reclamos para usuarios y consumidores, las instancias parlamentarias de fiscalización política y las instituciones especializadas que resguardan derechos fundamentales (defensorías del pueblo, oficinas de protección de consumidores y defensa de la competencia, etc.). A su vez, se incluyen los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

2. El acceso a mecanismos de garantía y la rendición de cuentas en la gestión pública

El acceso a mecanismos administrativos: aspecto clave en el enfoque de derechos

El diseño de mecanismos que permitan a la ciudadanía el acceso a una justicia independiente, imparcial y efectiva es clave en el enfoque de derechos. Pero también, la creación de institucionalidad que permita el acceso efectivo a mecanismos administrativos y cuasi-judiciales de reclamo es fundamental desde esta perspectiva. La literatura especializada tiende a favorecer la conformación de instancias administrativas, atendiendo al hecho de que las acciones judiciales suelen ser costosas y lentas y, por tanto, no siempre de fácil acceso para los grupos en situación de mayor vulnerabilidad⁶⁹.

Por ejemplo, en el marco de los programas de transferencia condicionada en distintos países de América Latina,

se ha avanzado en la incorporación de interfaces virtuales y telefónicas para las denuncias, junto con la habilitación de mecanismos tradicionales como la atención personal o por medios escritos⁷⁰. La experiencia de Brasil y México en materia de implementación de mecanismos de rendición de cuentas y evaluación en los programas de transferencia condicionada Bolsa Familia y Oportunidades es particularmente relevante. En efecto, el énfasis puesto por estos programas en la creación de mecanismos de rendición de cuentas, de acceso a la información y de evaluación y su accesibilidad por parte de los sectores en mayor situación de vulnerabilidad, resulta un ejemplo a tener en cuenta en el diseño de las políticas de protección social y en las políticas públicas de manera más general⁷¹.

2. El acceso a mecanismos de garantía y la rendición de cuentas en la gestión pública

El acceso a la justicia y la desigualdad

Las Reglas Básicas de Acceso a la Justicia de las Personas Vulnerables (Reglas de Brasilia)⁷² recogen recomendaciones para los órganos públicos y para quienes prestan sus servicios en el sistema judicial. Estas reglas promueven políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad así como al trabajo cotidiano de todos los servidores y operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una

u otra forma en su funcionamiento. Estas reglas parten de la base de que el Estado debe llevar a cabo una actuación más intensa para vencer, eliminar o mitigar los obstáculos que enfrentan las personas en condiciones de vulnerabilidad para acceder a la justicia. De esta manera, el propio sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales, favoreciendo la inclusión social⁷³.

2.1. El acceso a mecanismos de reclamo en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

A. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA/OBJETO DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

Los planteos y denuncias incluidos en las acciones legales (administrativas y judiciales) pueden actuar como caja de resonancia de las insuficiencias de las medidas de gobierno, reconfigurar el problema y eventualmente reformular las políticas en curso para hacer frente a las nuevas problemáticas identificadas.

De este modo, la exigibilidad de derechos vía administrativa y/o judicial, sea a través del reclamo individual, de una cadena de reclamos particulares, o de acciones colectivas, puede dar visibilidad a un problema público que aún no es tomado en cuenta por los gobiernos. Estas situaciones llaman la atención sobre la necesidad de establecer circuitos

de información que vinculen los sistemas de reclamo administrativo y judicial con los procesos de definición del problema, diseño y evaluación de políticas, para que éstos operen en un sentido de captación anticipada o “alertas tempranas” de problemas⁷⁴. Se trata de un uso de la información que puede aportar para diagnosticar de manera más precisa algunas situaciones, a fin de establecer prioridades y tomar decisiones al respecto. Por ejemplo, la existencia de largas listas de espera en los jardines maternales y guarderías públicas en varios países de América Latina puede actuar como un alerta acerca del déficit de este servicio y de la imposibilidad de resolverlo a través del mercado para los estratos sociales de menores ingresos.

2.1. El acceso a mecanismos de reclamo en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Existe información proveniente de reclamos administrativos y/o judiciales y/o demandas pendientes que sea pertinente para considerar en la definición del problema en términos de vulneración de un derecho?
- ¿Existen procedimientos establecidos para que la información proveniente de reclamos administrativos y/o judiciales sean tenidos en cuenta por los agentes públicos relevantes?

2.1. El acceso a mecanismos de reclamo en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

B. DECISIÓN/DISEÑO/MODALIDAD DE ABORDAJE

En el proceso de diseño de una política, un programa o un plan, resulta fundamental prever el acceso de los/as destinatarios/as a mecanismos de reclamo y garantía para el debido resguardo de sus derechos. Sin embargo, esto sólo es posible en tanto las políticas se asuman y se inscriban en términos de derechos y no como dádivas o acciones discrecionales de los gobiernos. Las políticas sociales de corte asistencialista y los programas focalizados que tuvieron un gran auge en los '90 se sustentaban en el planteo de una serie de requisitos para recibir la ayuda estatal, lo que dificultaba la posibilidad de ejercer su exigibilidad en tanto derecho, tanto en términos conceptuales como operativos (esto último visibilizado en la inexistencia

de procedimientos administrativos de queja o reclamo). Las intervenciones del Estado en dirección a garantizar los derechos sociales deben asumir y promover el posicionamiento de las personas como sujetos portadores de derechos y no simples beneficiarios de la acción estatal. Incorporar en el diseño de las políticas instancias de reclamo oportunas, abiertas y transparentes es clave para materializar aquella concepción. En este sentido, la adecuada información a los destinatarios acerca de la posibilidad de reclamo, así como la previsión de mecanismos de asesoramiento y eventualmente acompañamiento legal, resultan componentes de suma relevancia para que el acceso a instancias de reclamo pueda tornarse efectivo.

2.1. El acceso a mecanismos de reclamo en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Están previstos mecanismos de reclamos administrativos y/o judiciales? ¿Se encuentran plasmados en la normativa que da origen a la política, programa o servicio?
- ¿Cuáles son los mecanismos previstos para entablar reclamos? ¿Frente a qué situaciones pueden activarse y ante qué instancias? ¿Son de fácil accesibilidad?
- ¿Existen canales de difusión suficientes sobre los mecanismos de reclamo para posibilitar el acceso efectivo de los destinatarios de la política o programa?
- ¿Están previstas instancias de asesoramiento jurídico gratuito para facilitar la presentación de reclamos en aquellos casos en que las personas no dispongan de los medios para hacerlo?

2.1. El acceso a mecanismos de reclamo en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

C. IMPLEMENTACIÓN/FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA, PROGRAMA Y SERVICIOS

En la instancia de implementación, el enfoque de derechos coloca un énfasis particular en que -más allá de las previsiones formales en la normativa- los canales establecidos para la presentación de reclamos y demandas sean efectivamente utilizados por los/as destinatarios/as de la política, programa o servicio. La lógica institucional de implementación de las intervenciones estatales y más ampliamente de atención al público, debe guiarse por la consideración de que las personas y grupos destinatarios son sujetos de derechos y deben ser tratadas en tal carácter. Esta concepción debe reflejarse en una adecuada y respetuosa recepción de las consultas, una amplia y comprensiva provisión de información acerca del alcance de la intervención, las prestaciones y los mecanismos de reclamo disponibles y un trato general que implique reflejar que las agencias estatales son servidoras de los/as

ciudadanos/as y no viceversa y en tanto tales son quienes responden y tienen el deber de rendir cuentas de sus actos en el ejercicio de la función pública.

En relación a los programas de transferencias monetarias, por ejemplo, “los principales desafíos en torno a la implementación de mecanismos de quejas y reclamos radican en la instauración de dispositivos y procedimientos para la protección de los destinatarios mediante interfaces despersonalizadas, seguras y anónimas; la captación efectiva de quejas y reclamos en zonas con déficit de infraestructura y poblaciones especialmente vulnerables y; una adecuada sistematización de la información producida a raíz de las denuncias para el monitoreo de la eficiencia y eficacia de las respuestas institucionales en la corrección y prevención de situaciones de riesgo”⁷⁵.

2.1. El acceso a mecanismos de reclamo en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Cuáles son los canales implementados para tramitar un reclamo? ¿Existe reglamentación formal sobre el modo de tramitación de reclamos? ¿La práctica se ajusta a la reglamentación?
- ¿Los mecanismos de reclamo son accesibles materialmente para los/las afectados/as? ¿Los/las afectados/as son correctamente informados de las instancias de exigibilidad?
- ¿En caso de falta de medios apropiados para las realización de presentaciones administrativas o judiciales de reclamo, se han implementado mecanismos de asesoramiento y acompañamiento legal para los/as afectados/as? ¿Se utilizan?
- ¿Cómo se responde a los reclamos? ¿Se ha creado una oficina con suficiente personal y recursos para atender y dar curso a los reclamos de manera adecuada? ¿Se ha capacitado al personal para que atienda y tramite los reclamos de manera oportuna, eficaz y respetuosa de la condición de sujetos de derechos de la población?
- ¿Se realizan registros sobre los reclamos presentados? ¿Se envía la información a las agencias públicas relevantes?

2.1. El acceso a mecanismos de reclamo en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

D. EVALUACIÓN Y MONITOREO

En la instancia de evaluación de las políticas y programas resulta de suma relevancia el monitoreo respecto del acceso a los mecanismos de reclamo y garantía, en tanto constituye un indicador transversal sobre la consideración estatal respecto del posicionamiento de las personas y grupos como sujetos de derechos con capacidad formal y efectiva para demandar por sus derechos.

A su vez, los planteos y denuncias efectuados a través de los mecanismos de queja y reclamo resultarán un insumo valioso al momento de evaluar el funcionamiento de una política, programa o servicio, ya que pondrán en evidencia las deficiencias y/o exclusiones injustificadas de personas y contribuirán a rectificar el rumbo hacia políticas más inclusivas y eficaces, según ya puntualizamos. Tal vez sea en la instancia de evaluación y monitoreo donde los mecanismos de reclamo cobran toda su dimensión como insumos

para retroalimentar críticamente y mejorar los procesos de gestión. En tal sentido, el enfoque de derechos pone especial énfasis en que los mecanismos de reclamo se mantengan activos en la implementación y que el producto de tales reclamos se utilice en la evaluación y seguimiento de las políticas, servicios y programas.

Un instrumento valioso para merituar el grado de acceso a mecanismos de reclamo son los indicadores elaborados por el Grupo de Trabajo para implementar el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador), creado para analizar los informes de los países⁷⁶. El Grupo de Trabajo plantea los siguientes indicadores y señales de progreso cualitativas sobre acceso a la justicia en relación a la garantía del derecho a la seguridad social⁷⁷:

2.1. El acceso a mecanismos de reclamo en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL		ESTRUCTURALES ⁷⁸	DE PROCESO ⁷⁹
ACCESO A LA JUSTICIA	Indicador	<ul style="list-style-type: none"> - Instancias administrativas para radicar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas al derecho a la seguridad social. - Cantidad de acciones constitucionales (amparos, acciones de protección, tutela) en seguridad social 	<ul style="list-style-type: none"> - Número de denuncias relativas al derecho a la seguridad social recibidas. - Duración promedio de los casos tramitados por la defensoría oficial sobre pensiones (contributivas y no contributivas). - Existencia de organismos estatales de control y fiscalización de las entidades encargadas de fondos de capitalización individual por entidades privadas. - Existencia de organismos estatales de control y fiscalización de entidades privadas encargadas de fondos de salud y/o accidentes/riesgos de trabajo. - Número de decisiones judiciales que otorgan cobertura de contingencias en seguridad social. - Número de acciones judiciales presentadas y resueltas por denegatoria de una pensión no contributiva.
	Señales de progreso cualitativas		<p>Encuestas de satisfacción o percepción de los beneficiarios y usuarios respecto del sistema de seguridad social y de los programas de protección social.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Características y cobertura de los medios que difunden información a las personas de sus derechos en relación con la seguridad social. <p>Cobertura de los servicios de traducción en lenguas indígenas.</p>

2.1. El acceso a mecanismos de reclamo en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Se elaboran periódica y regularmente informes para la rendición de cuentas de las políticas y programas ante la ciudadanía en los que se dé cuenta del acceso a los mecanismos de reclamo por parte de los destinatarios y de sus resultados?
- ¿La información cuenta con suficiente nivel de desagregación, contemplando variables como etnia, género, edad, discapacidad, condición económica y social, ubicación territorial, entre otros?
- ¿Los informes de evaluación y monitoreo son fácilmente accesibles para la ciudadanía? ¿Se prevén instancias adecuadas de difusión de los informes?
- ¿El contenido de las denuncias y reclamos es tenido en cuenta como insumo en la evaluación de la política/programa y para su eventual rediseño?

3. La generación de datos para la gestión pública: la producción y el acceso a la información

El derecho a la información, en sus distintas facetas, es vital para el funcionamiento y la preservación del sistema democrático y encuentra fundamento en los derechos a la libertad de expresión y participación política. El derecho a acceder a la información pública se sustenta, además, en el principio de publicidad de las acciones de gobierno que exige informar a la ciudadanía sobre las acciones que se adoptan en ejercicio de la representación política. De este modo, el Estado debe promover la producción de información relevante que dé cuenta de sus acciones, permitir el acceso a esta información por parte de la población y desplegar estrategias para su adecuada difusión.

Pero además -y aquí queremos subrayar la

centralidad de este aspecto para el enfoque de derechos-, la información pública es esencial para abrir y profundizar mecanismos y espacios de participación popular directa. En particular, la información es importante para instrumentar procesos participativos de diseño, planificación y monitoreo de políticas públicas, así como para la vigilancia estatal y social del grado de eficacia de las políticas, la identificación de los progresos alcanzados y los obstáculos y desafíos que se presentan. Tal como ocurre en un circuito que se retroalimenta, la información constituye un insumo central para el monitoreo de la gestión, lo que promueve, a su vez, el diseño de mejores soluciones y respuestas más efectivas a través de dinámicas participativas.

3. La generación de datos para la gestión pública: la producción y el acceso a la información

La relevancia de los sistemas de información

Además de disponer y producir información, es fundamental que ésta se encuentre debidamente sistematizada. En este sentido, es necesaria la instrumentación de sistemas de información. En el área de políticas públicas, un sistema de información se orienta al diseño de sistemas de registros,

de producción de datos, de construcción de indicadores y acciones de difusión que den cuenta de todos los aspectos de esa política estatal. Releva y sistematiza los datos de la gestión, y los complementa con operativos específicos para conocer variables o dimensiones de interés⁸⁰.

Información, derechos colectivos y pueblos originarios: las fichas complementarias de Paraguay y Venezuela

Desde la perspectiva de los pueblos indígenas y afrodescendientes es importante que los censos incorporen en su diseño los derechos colectivos. Para relevar las condiciones de vida de los pueblos indígenas es necesario contar con información actualizada sobre los pueblos (instituciones, lenguas, acceso a la salud, etc.), y no solo sobre las personas. En esta línea, el diseño de censos específicos o

encuestas complementarias a los censos son un avance. Paraguay aplicó un cuestionario censal en 2002 y en las pruebas piloto para el censo 2006 se incluyó también un cuestionario comunitario. Venezuela también aplicó un cuestionario comunitario. Los censos de población que incorporan cuestionarios comunitarios constituyen un avance en esta línea⁸¹.

3. La generación de datos para la gestión pública: la producción y el acceso a la información

Un sistema de información es más que una sumatoria de bases de datos y operativos específicos. Si bien se asienta en los datos registrales, su diseño incorpora un marco lógico que permite articular las distintas fuentes de producción de información, para avanzar hacia la producción de información que se considera relevante para la toma de decisiones, la gestión y el monitoreo. Es común

que se confunda la existencia de registros administrativos con la existencia de sistemas de información. Los registros son fundamentales para el sistema, pero para convertirse en instrumentos útiles y confiables deben satisfacer ciertos estándares de calidad de los datos, como su relevancia, exactitud, oportunidad y puntualidad, accesibilidad y claridad, comparabilidad, coherencia y completitud⁸².

3. La generación de datos para la gestión pública: la producción y el acceso a la información

Fuentes y formatos de la información

La información producida por el Estado puede provenir de diferentes fuentes y manifestarse en diferentes formatos. Puede tratarse de datos elaborados por el Estado u otras agencias, organizaciones sociales que realizan seguimientos sobre un tema, o bien que llevan un registro sistemático de actividades, resultados y otros fenómenos que se quieren documentar. Las fuentes de información pueden combinar métodos de recopilación cuantitativos y métodos cualitativos, para así generar complementariedades importantes con los datos relevados. Entre las fuentes de información que se pueden aprovechar, se incluyen las siguientes:

- Estadísticas;
- Datos estadísticos procedentes de Censos de Población y Hogares;

- Encuestas (encuestas a hogares, encuestas permanentes, encuestas de percepción);
- Entrevistas (entrevistas de informantes clave, de beneficiarios, o de grupos focales etc.);
- Preguntas en un cuestionario o en una entrevista abierta;
- Sistemas de registros (por ejemplo, registros educativos, sanitarios, laborales);
- Investigaciones de campo;
- Observación (sistemática);
- Análisis de textos y contenidos.

Este listado puede extenderse en tanto-independientemente de su método de acopio y expresión o forma de presentación- la información recolectada contribuya a aportar datos sobre los cuales trabajar.

3. La generación de datos para la gestión pública: la producción y el acceso a la información

Algunas fuentes específicas de información para la identificación de situaciones de vulneración de derechos

- Informes que realizan las áreas especializadas del Estado en materia de derechos humanos;
- Informes de los Estados presentados ante los distintos comités de supervisión creados por tratados;
- Recomendaciones de los órganos internacionales de protección de derechos humanos al Estado (Comités establecidos por tratados específicos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité sobre Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en el ámbito de la ONU y Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos en el ámbito interamericano; procedimientos especiales de Naciones Unidas, como los relatores especiales temáticos o por países);
- Informes sombra o alternativos a los de los Estados presentados por organizaciones sociales ante los distintos comités de supervisión creados por tratados;
- Informes producidos por organizaciones de derechos humanos, organizaciones sociales que representan ciertos colectivos específicos.

3. La generación de datos para la gestión pública: la producción y el acceso a la información

Los indicadores de derechos humanos

En los últimos años, distintas entidades internacionales y nacionales han venido desplegando esfuerzos tendientes a consolidar un sistema de indicadores de derechos humanos, a fin de permitir dar cuenta de manera certera de los avances de los Estados en esta materia. En efecto, el modelo de indicadores en derechos humanos es una herramienta para examinar en qué medida los Estados están cumpliendo con sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos. Sirven, así, para medir el grado en que estos derechos,

contemplados en las constituciones y/o los instrumentos internacionales, están siendo implementados. Son útiles también a la hora de evaluar si las medidas adoptadas por los Estados son suficientes y cumplen con el fin primordial para el cual han sido diseñadas. O si, por el contrario, habiendo arrojado resultados positivos, es oportuno insistir en o seguir fortaleciendo cierto tipo de intervenciones por sobre otras. A su vez, permiten identificar los vacíos o baches en donde no se está interviniendo, o existe una intervención defectuosa.

3. La generación de datos para la gestión pública: la producción y el acceso a la información

Indicadores de derechos humanos e indicadores de desarrollo socioeconómico

Los indicadores de derechos humanos son un valioso instrumento para dar cuenta del nivel de cumplimiento de los Estados de sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, contemplados en las constituciones y/o los instrumentos internacionales. Los indicadores socioeconómicos, por su parte, buscan medir el grado de desarrollo económico y social de un país, aun cuando este grado de desarrollo pueda servir como un factor relevante en la determinación de algunas obligaciones estatales de derechos humanos, como la

obligación de progresividad. Los indicadores de derechos humanos incluyen también datos referidos a los mecanismos institucionales y las políticas públicas, así como respecto de la conducta de los funcionarios públicos y otros actores relevantes que permiten garantizar la efectividad de esos derechos y a los recursos y capacidades con que cuenta la población para exigirlos⁸³. A su vez, los indicadores de derechos humanos buscan visibilizar las brechas de desigualdad en el ejercicio de derechos respecto de grupos postergados o excluidos.

En particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador han desarrollado propuestas específicas de indicadores sobre derechos sociales. Luego de intercambios y distintas instancias de

debate con los Estados, se aprobaron los indicadores propuestos para medir los progresos en el cumplimiento de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador y los Estados deben comenzar a elaborar los informes en base a ellos.

3. La generación de datos para la gestión pública: la producción y el acceso a la información

El deber de informar sobre los derechos de la población destinataria de las políticas: la experiencia del AUGE en Chile

El enfoque de derechos incorpora o potencia la necesidad de instrumentar mecanismos de información y de rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Esto refiere tanto al uso de los recursos públicos (ejecución presupuestaria, cumplimiento en tiempo y forma, etc.) como también a la información respecto de los propios derechos y obligaciones de la población usuaria de los servicios. Por ejemplo, en los servicios de salud –donde prima un vínculo de información asimétrica entre el profesional y el paciente–, en los años recientes viene cobrando relevancia la denominada modalidad de “garantías explícitas”. A nivel regional vale el ejemplo de Chile, que en años recientes ha iniciado un proceso de transformación de su sistema de salud (caracterizado desde los ‘80 por una fuerte dualidad y contraste de calidad entre la oferta pública y la privada) para replantearlo como sistema de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE), donde se definen un conjunto (priorizado) de enfermedades y condiciones de salud a las que se asocian prestaciones de salud con garantías explícitas (están escritas y son exigibles) relativas al acceso, oportu-

dad, protección financiera y calidad de las mismas⁸⁴.

En poblaciones en situación de vulnerabilidad social, la explicitación de derechos promovida desde los propios servicios puede incidir en las modalidades de gestión, hace a la responsabilización de los efectores y también a la responsabilidad de los ciudadanos usuarios y, de este modo, promueve la construcción de una cultura y una institucionalidad pública anclada en derechos. Sin embargo, en el área de la salud la asimetría de la información es un atributo inherente al servicio que se presta y a la relación que se genera, por lo que resulta (más) complejo establecer acciones comunicativas eficaces; tal como algunos estudios señalan respecto del AUGE: “...a pesar de las estrategias de marketing orientadas a lograr una participación activa del público a exigir sus derechos, existe aún una falta de información por parte de los beneficiarios de sus derechos y por ende, su correcta aplicación depende del apoyo por parte de los profesionales de la salud, apoyo que en la mayoría de los casos no ocurre”⁸⁵.

3.1. El acceso y la producción de información en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

A. DEFINICIÓN DE PROBLEMAS/OBJETO DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

Producir y de este modo disponer de información relevante es fundamental para la correcta definición de los problemas y situaciones de vulneración de derechos a enfrentar. Contar con información fidedigna sobre los problemas permitirá la conformación de una agenda política ajustada a las necesidades del país que incorpore correctamente las prioridades en materia de política pública y asignación de recursos. Si el diagnóstico sobre las vulneraciones de derechos y/o su alcance y gravedad es equivocado, este error de comprensión será arrastrado en el proceso de decisiones respecto a las intervenciones necesarias para hacerles frente. Por ejemplo, inicialmente se contaba con muy poca información sobre el HIV-SIDA y se pensaba que era una enfermedad

que afectaba exclusivamente a los homosexuales, por lo que se diseñaron acciones de prevención focalizadas en esa población; en ese caso, por más correcto que hubiese sido el diseño y la implementación, se trataba de una hipótesis equivocada, por lo que sus efectos hubiesen quedado siempre lejos de los objetivos si no se corregía en algún momento el diagnóstico inicial. En contraste, esa lógica causal implícita en los procesos de planificación implica que la elaboración de diagnósticos precisos y rigurosos sobre el estado de situación en determinada área o sobre determinada situación/problema constituye una pieza imprescindible para desarrollar procesos adecuados y eficaces de diseño e implementación de políticas y asignación de los recursos requeridos.

3.1. El acceso y la producción de información en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Existe información y conocimiento público sobre la situación de derechos vulnerados en general y en particular respecto de diferentes sectores y grupos poblacionales (considerando especialmente etnia, género, grupos etáneos, niveles socioeconómicos y ubicación territorial)?
- ¿Existe suficiente información cuantitativa y cualitativa que brinde un panorama acertado sobre la situación de derechos incumplidos?
- ¿Se han producido diagnósticos sobre los factores que inciden en las situaciones de vulneración de derechos?
- ¿Qué organismos públicos u otras entidades producen información técnica relevante sobre vulneraciones de derechos?
- ¿Con la información disponible, es posible analizar brechas en términos de cumplimiento de derechos para los diferentes sectores sociales?
- ¿Con la información disponible, es posible analizar déficits en la oferta pública para los diferentes sectores sociales?
- ¿Se produce información respecto de la participación de los sectores afectados en la planificación de las políticas del área en cuestión y el acceso a mecanismos de reclamo?
- En caso de que no exista dicha información, ¿es posible producirla desde el Estado o en otros ámbitos privados, previo a la definición del problema?
- El Estado u otras organizaciones, ¿difunden la información producida sobre las situaciones de derechos vulnerados?
- ¿Existen mecanismos de acceso a la información sobre las situaciones de derechos insatisfechos? ¿Son accesibles para la población?

3.1. El acceso y la producción de información en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

B. DECISIÓN/DISEÑO/MODALIDAD DE ABORDAJE

Para un adecuado diseño de políticas, programas o servicios, va de suyo que la información constituye también un insumo imprescindible. Así, por ejemplo, para implementar acciones que den adecuada respuesta a problemas de desigualdad, es preciso contar con datos sobre la demanda específica, las características de la población atendida, las acciones que se implementan, la oferta de servicios y prestaciones existentes y los recursos que se destinan. En relación a la oferta, es necesario hacer foco en sus características y su suficiencia, así como en su calidad y el modo en que su diseño responde a las características de la población atendida.

Cabe resaltar que la función del diseño es ordenar la puesta en marcha de una política en función de un diagnóstico que implica un análisis causal o de condicionantes -generalmente múltiples- que ocasionan el problema en cuestión; situación socialmente problematizada por los actores involucrados que piensan que es posible intervenir para resolver, mejorar o, al menos, paliar sus efectos. Esto supone necesariamente contar con datos e información que permitan caracterizar la situación problematizada con el mayor nivel de desagregación posible, así como identificar a la población destinataria y ponderar el alcance de las acciones en cada uno de los ámbitos en los cuales se aplica.

3.1. El acceso y la producción de información en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

El foco en la oferta y en la población demandante: un ejemplo del sector salud

Veamos un ejemplo de cómo se traduce la necesidad de contar con datos sobre la oferta y la población demandante hacia el sistema de información. Un programa de atención primaria de la salud necesita incorporar datos sobre la población teórica demandante, y un sistema de registro que permita conocer quiénes acceden y a qué servicios lo hacen. El análisis de los datos podrá identificar áreas con baja cobertura, al comparar población potencial y población efectiva, pero si además el registro incorpora datos sobre edad, sexo, pertenencia étnica, cantidad de niños, etc., puede avanzarse en el diagnóstico de grupos que

puedan estar encontrando barreras para el acceso. Desde un enfoque de accesibilidad y asequibilidad, las preguntas se orientarán a la suficiencia de oferta (salas, horarios, médicos, estado de los caminos, transporte público, tiempo de espera, etc.). Desde un abordaje de accesibilidad y adaptabilidad, los interrogantes se orientan a captar si existen formas de organización de la oferta que dificultan el acceso, teniendo en cuenta las características de la población atendida. Encuestas a usuarios o al personal que se desempeña, pueden ser herramientas para el rediseño de políticas que garanticen con eficacia la igualdad⁹⁶.

3.1. El acceso y la producción de información en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Está previsto el funcionamiento de un registro o sistema de información? ¿Tiene una reglamentación formal y se prevén recursos suficientes para un adecuado funcionamiento?
- El sistema de información, ¿contempla la identificación de grupos en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, de género, etnia, identidad sexual, discapacidad, grupos etáneos)?
- En relación a la situación a enfrentar, ¿se produce información sobre la demanda específica, las características de la población atendida, las acciones que se implementan y los recursos que se destinan?
- En relación a la oferta de servicios, ¿se produce información sobre su suficiencia, calidad y adecuación cultural a las características de la población?
- ¿Se plantearon indicadores de seguimiento para el cumplimiento de derechos, especialmente de grupos desaventajados?
- ¿Se definen metas a nivel de cada efector? Si es así, ¿estas recuperan información estadística de cada efector?
- ¿Existen mecanismos de acceso a la información? ¿Son accesibles para la población?
- ¿Se contemplan estrategias para la difusión de información hacia el interior de la administración pública y hacia la ciudadanía?

3.1. El acceso y la producción de información en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

C. IMPLEMENTACIÓN/FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA, PROGRAMA Y SERVICIOS

Producir información respecto de la fase de implementación de la política, programa o servicio es central para dar cuenta del funcionamiento real de la intervención estatal. En este sentido, si bien la definición del o los problemas de vulneración de derechos pudieron estar correctamente diagnosticados y las medidas de política pública apropiadamente diseñadas, la efectividad de las acciones se pone en cuestión en la etapa de la ejecución de la política. La implementación podría dar cuenta de obstáculos materiales, culturales o de otro tipo para que la población destinataria de la política o programa efectivamente acceda a las prestaciones o servicios previstos. Por ello, es fundamental contar con información

respecto de cómo está funcionando la política, programa o servicio. Se denominan como sistemas de monitoreo de políticas y/o programas al relevamiento y sistematización de información a partir de la definición de algunos indicadores de proceso y de resultado que permiten un seguimiento de dichos programas. Cuestiones que desde el diseño no resultan problemáticas, pueden presentar inconvenientes o deficiencias a raíz de la modalidad de implementación. La información sobre la dinámica de funcionamiento de la política resulta de suma trascendencia para plantear modificaciones concretas en la gestión cotidiana del programa o servicio y/o eventualmente plantear cambios a nivel del diseño de las intervenciones.

3.1. El acceso y la producción de información en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Qué tipo de información se produce respecto de la etapa de implementación de la política o servicio en cuestión? ¿Existe información desagregada a nivel de cada efector o servicio?
- La información producida, ¿es utilizada para plantear modificaciones al servicio o especificar metas de planificación?
- ¿Cómo se utiliza la información para realizar un seguimiento de la situación de grupos en situación de vulnerabilidad?
- ¿Existe difusión y acceso público a la información sobre la etapa de implementación de la política o servicio en cuestión?

3.1. El acceso y la producción de información en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

D. EVALUACIÓN Y MONITOREO

En la instancia de evaluación de las políticas y programas también resulta clave el monitoreo sobre el acceso y producción de información, en tanto, según vimos, constituye un indicador transversal respecto del modo informado (o no) en que las instituciones estatales llevan adelante los procesos de diseño y planificación de las políticas públicas.

A nivel nacional y regional existen varias

experiencias de construcción de áreas institucionales encargadas de producción de información y conocimiento para la evaluación. Al respecto, el Consejo de Evaluación de Políticas Sociales del Distrito Federal en México constituye una referencia en la producción de evaluaciones de políticas. Este organismo está conformado por seis investigadores -al menos cuatro de ellos pertenecientes al sistema nacional de investigación- que duran cuatro años en su cargo⁸⁷.

3.1. El acceso y la producción de información en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Desagregación de información: avances en Uruguay

Uruguay avanzó en la generación de nuevos sistemas de información así como en la desagregación de información con atención a poblaciones en particular situación de vulnerabilidad. Este avance se ha materializado en la construcción de un Sistema de Indicadores de Género en el marco del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). En el mismo sentido, se avanzó en relación a la “variable étnico-racial” referida fundamentalmente a la población afrodescendiente ahora presente en la Encuesta Nacional de Hogares desde 2006 y en el Censo desde 2011. En 2007 y luego en 2013 se instrumentó la Encuesta de Uso del Tiempo que también aporta información valiosa para

diseñar políticas con perspectiva de género. Otro esfuerzo similar es el realizado por los Informes de Avance en los Objetivos de Desarrollo del Milenio que ahora incorporan una mirada de la desigualdad. Asimismo lo hacen los registros administrativos del Ministerio de Desarrollo Social, coordinador del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Políticas Sociales (en las variables étnico-racial y de personas trans) y sede del Sistema Integrado de Información del Área Social (SIIAS). Estos avances en la generación y desagregación de información son una base importante para la utilización de indicadores de progreso de derechos humanos⁸⁸.

3.1. El acceso y la producción de información en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Se genera información suficiente para elaborar diagnósticos sobre el avance (o no) en el cumplimiento de los derechos de la población en general y de los grupos socialmente vulnerables?
- ¿Existe reglamentación formal para el acceso y uso de esa información?
- ¿Se realizan acciones de difusión de esa información?
- ¿Se han generado avances para la construcción de un sistema de información que incorpore indicadores de derechos?
- ¿Se elaboran análisis respecto de los déficits o vacíos de información, en especial sobre los grupos en situación de vulnerabilidad? ¿Se prevén estrategias para superarlos?

4. Ampliando los mecanismos directos de la democracia: el derecho a la participación

La participación es uno de los principios fundantes de la democracia y un presupuesto fundamental para la garantía de los derechos. No hay democracia plena y no hay expansión de derechos sin participación. Además de la participación política a través de las elecciones periódicas para elegir representantes, una democracia consolidada y un proceso de ampliación de derechos exigen mecanismos y espacios de participación directa. Estos mecanismos y espacios de participación pueden ser múltiples y tener distintos niveles de formalidad e institucionalización, pero lo más importante es que existan y funcionen para canalizar demandas, encauzar conflictos, intercambiar perspectivas, construir visiones compartidas y generar acuerdos. La participación en las políticas incorpora y potencia las instancias de intercambio, negociación, confrontación, presión y movilización, todo lo cual nutre y fortalece el proceso de toma de decisiones en el marco

de un sistema democrático de gobierno. A su vez, la participación social constituye una herramienta vital tanto para conjurar la apropiación paternalista de los derechos y de las necesidades que les dan fundamento, como para evitar que las políticas públicas se resuelvan en actos de corrupción y de desviación por parte de las autoridades públicas⁸⁹.

Ahora bien, en tanto no exista una igualdad previa que garantice similares condiciones para la participación, las políticas en general y cada política social en su especificidad y respecto a las poblaciones particulares con las que interactúa, deben generar las formas de promover y garantizar el acceso a la información y a los espacios de diálogo e intercambio claves para la toma de decisiones (especialmente respecto de aquellos sectores o colectivos sociales que están en desventaja para hacer oír sus demandas). Vale recordar que la concepción adoptada para entender el

4. Ampliando los mecanismos directos de la democracia: el derecho a la participación

proceso de una política pública no refiere a una única instancia de decisión, sino que se plantea como una sucesión de eventos y decisiones de distintos niveles a lo largo de todo el proceso de la política en cuestión.

Existen diversas modalidades para hacer

efectiva la participación: la elaboración participada de normas, la celebración de audiencias públicas, la instauración de consejos consultivos, la confección de presupuesto social participativo, entre otras. Todas ellas resultan vías intentadas en varios países del continente para canalizar esa participación.

4. Ampliando los mecanismos directos de la democracia: el derecho a la participación

Algunas formas de participación institucional:

- Consulta pública no vinculante.
- Plebiscito vinculante.
- Consejos (en algunos casos de composición mixta, pueden tener funciones de asesoramiento, de planificación y toma de decisiones, o bien de control).
- Mesas de gestión (esta modalidad suele utilizarse a nivel local donde participan de manera abierta y pública referentes y responsables de entidades y organizaciones barriales).
- Audiencia pública (suelen ser sobre temas específicos y en algunos casos están reguladas por ley como requisito para introducir cambios en algún áreas o temática).
- Modalidades de gestión participativa: gestión asociada (se trata de diferentes formas de cogestión o gestión compartida entre actores estatales y de la sociedad civil donde acuerdan objetivos y líneas de acción y los llevan delante de manera conjunta); autogestión (donde los propios involucrados se involucran en la administración del servicio); convenios o contratos de gestión con organizaciones comunitarias y de la sociedad civil.
- Presupuesto participativo (modalidad que se ha ido extendiendo a nivel local, actualmente son varias las ciudades que cuentan con mecanismos y espacios abiertos para que la ciudadanía incida de manera directa en las prioridades para el uso de los recursos públicos en un área determinada).
- Metodologías participativas de planificación y diseño (en gran medida derivadas de la propuesta metodológica de investigación-acción).
- Encuestas de opinión (por ejemplo, en algunos casos se aplica de manera sistémica y regular a los usuarios de servicios públicos para ponderar la calidad y satisfacción).
- Mecanismos públicos de reclamo (por ejemplo, libro de quejas, línea telefónica gratuita o página web).

4. Ampliando los mecanismos directos de la democracia: el derecho a la participación

La participación social como método de gestión en Brasil

La reforma constitucional de 1988 en Brasil fue producto de una amplia movilización social que plasmó dos mecanismos de participación directa de la ciudadanía: los consejos de gestión y las conferencias temáticas⁹⁰. Desde entonces, ambos mecanismos se han ido consolidando y, en los últimos años, los programas federales promovieron la ampliación de los canales de interlocución del Estado con la sociedad, tales como: foros, audiencias públicas, mesas de negociación y consultas públicas, entre otras modalidades.

Un estudio reciente⁹¹ revisa estos mecanismos de participación -referidos tanto a ámbitos de planificación como de implementación- y pone en foco la incidencia general de las interfaces socioestatales en los procesos desarrollados por los programas federales. Al respecto, el mencionado estudio constata un importante crecimiento (en cantidad y densidad) de las interfaces socioestatales en los programas del gobierno federal, a la vez que señala una amplia diversificación y variedad de los formatos de esas interfaces socioestatales. Al interior de esa varie-

dad, se menciona un predominio de los consejos y conferencias en las áreas de promoción y protección social, mientras que en infraestructura y desarrollo económico predominan las audiencias y consultas públicas junto a las reuniones con grupos de interés.

Estos espacios de interlocución tienen el potencial de promover una mayor inclusión (especialmente de sujetos sociales que no participan habitualmente en procesos de políticas públicas), así como de hacer más pertinentes las intervenciones (ponderando variables relativas al entorno cultural, al territorio y a las relaciones de género, entre otras) y tender a mejorar la eficiencia junto a una mayor transparencia y responsabilización en el uso de recursos públicos. De este modo, estas interfaces socioestatales, a la vez que se constituyen en un mecanismo para desarrollar políticas y resolver problemas prioritarios, funcionan en sí mismas como instancias de democratización y de ampliación de derechos.

4.1. La participación en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

A. DEFINICIÓN DE PROBLEMAS/OBJETO DE LA INTERVENCIÓN

Los “problemas” que ameritan la intervención pública no son entidades pre-existentes al margen de los sujetos y grupos, sino que, por el contrario, se trata de construcciones sociales a partir de intereses, percepciones y valores de actores estatales y sociales. De allí que la participación resulte crucial para establecer qué asuntos se incorporan en las agendas gubernamentales y, a su vez, para incidir en la definición misma del problema (cuestión clave para orientar el rumbo de la política). La capacidad de acción y los recursos de los gobiernos son limitados, por tanto, la conformación de una agenda implica tomar decisiones para establecer prioridades. Justamente, la participación social en los procesos de planificación

de políticas públicas resulta una herramienta sumamente valiosa para identificar adecuadamente las prioridades y necesidades a nivel local o comunitario y contribuir a la efectividad, justicia y equidad de dichas políticas, así como a una mayor legitimidad de la alternativa elegida. Por ejemplo, en algunos países ya son varios los municipios que han adoptado la modalidad del presupuesto participativo, que consiste en la generación de un espacio donde la ciudadanía de manera directa establece prioridades para el uso de los recursos públicos (a nivel regional la primera experiencia de presupuesto participativo fue desarrollada desde el año 1989 en la ciudad de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil).

4.1. La participación en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Qué acciones se instrumentan para promover un protagonismo activo de los actores en la definición de problemas y prioridades, en particular, de aquellos grupos en situación de desventaja para ejercer sus demandas?
- ¿Qué estrategias se prevén para generar una participación equitativa en la definición del problema por parte de los distintos sectores involucrados?
- ¿Se promueve la construcción de un debate público en torno al problema planteado?
- ¿En qué medida y cómo la definición del problema interpela y resitúa a los actores involucrados?

4.1. La participación en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

B. DECISIÓN/DISEÑO/MODALIDAD DE ABORDAJE

La instancia de diseño lleva implícita una decisión y voluntad política, y requiere del conocimiento de especialistas en cada área o tema específico de intervención; no obstante, y en simultáneo, los diseños de acciones e intervenciones requieren de la participación directa de los involucrados en las políticas. Las personas afectadas en sus derechos pueden aportar conocimiento significativo sobre el problema que las afecta y las alternativas de solución, así como también los servicios sociales territoriales, las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil pueden contribuir con aprendizajes y experiencia acumulada. Desde un enfoque de derechos, el conocimiento técnico-científico (donde juegan un papel destacado los ámbitos académicos, las universidades y las redes de expertos) debe complementarse con otros saberes (populares y organizacionales) en el marco de un proyecto político de transformación. En tal sentido, es fundamental el papel

de las organizaciones sociales del llamado tercer sector y organizaciones territoriales de base, así como también de los sindicatos y los movimientos sociales. A modo de ejemplo, vale mencionar el protagonismo y la movilización de Susana Trimarco en Argentina a partir de la desaparición de su hija Marita Verón, víctima de organizaciones delictivas dedicadas a la trata y la explotación sexual comercial de mujeres, constituyendo un caso clave para poner en agenda un problema de escasa visibilidad pública y aportar conocimiento e información sustantiva sobre el funcionamiento de estas redes. Entre otras acciones, vale mencionar la sanción de la Ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas y la creación de programas y áreas especializadas para abordar este problema.

Ahora bien, el derecho a la participación de las personas afectadas y/o sus representantes

4.1. La participación en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

no debe ser utilizado para disminuir la responsabilidad primaria de las instituciones estatales por la correcta y efectiva planificación de estrategias y medidas que faciliten el acceso y la ampliación de los derechos. Antes bien, la participación debe complementar la responsabilidad y la función del Estado y de los

actores estatales en el territorio, tendiendo a generar una relación virtuosa entre derechos sociales y derechos políticos de participación. Más democracia, implicaría la prestación más eficaz de los servicios sociales y redundaría en definitiva en una satisfacción más certera de los derechos sociales⁹².

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Están previstas instancias de participación? ¿En qué momentos y de qué tipo?
- ¿Para la formulación de los objetivos y metas del programa o servicio, incorporan las demandas y perspectivas de los/as involucrados/as?
- ¿Los objetivos programáticos consideran y promueven una dimensión o componente de participación?
- ¿En qué medida y cómo la política promueve y fortalece la organización y la movilización comunitaria?

4.1. La participación en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

C. IMPLEMENTACIÓN/FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA, PROGRAMA Y SERVICIOS

La incorporación de la perspectiva de derechos en la gestión de servicios y organizaciones públicas debe verse reflejada en la apertura de espacios y canales para la participación de la población destinataria y de la comunidad. Se trata de tomar en cuenta las opiniones, percepciones y necesidades de los involucrados en los procesos cotidianos de gestión. Esto no implica -en la mayoría de los casos- revertir los objetivos y misiones

institucionales, pero sí, muchas veces, ampliarlos y/o reorientarlos. La participación puede potenciar el logro de los objetivos y aportar información valiosa que retroalimente los procesos de implementación nunca exentos de obstáculos y conflictos. Para ello, es importante consolidar arreglos institucionales que se traduzcan en participación social, particularmente de quienes no tienen fácil acceso para hacer oír su voz en la esfera pública.

4.1. La participación en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

La participación en la gestión de políticas: los Consejos Comunales en Venezuela

Los Consejos Comunales comenzaron a funcionar al interior de los Consejos Locales de Planificación Pública previstos en la Constitución del año 1999, aunque cobraron mayor impulso a partir de la Ley de los Consejos Comunales del año 2006. Esta ley estableció una relación directa con el gobierno nacional a través de un ministerio encargado de promover, registrar, y financiar a estos Consejos. En el año 2009, una modificación a la ley permitió a los Consejos recibir recursos de los gobiernos municipales, estatales y también gestionar recursos por sus propios medios. Esta modalidad participativa tiene algunas similitudes y diferencias con el presupuesto participativo. Por ejemplo, los Consejos Comunales asumen funciones de administración y ejecución de los fondos. Las áreas temáticas de intervención de los Consejos Comunales se ha ido ampliando a lo largo de los años y

entre los puntos más destacados de esta iniciativa vale resaltar que presenta la tasa de participación ciudadana más alta de toda la región, alcanzando, en algunos casos, a un tercio de la comunidad involucrada. Para el 2009 “se formaron alrededor de treinta mil Consejos Comunales y hasta agosto de 2010 según fuentes oficiales, 21.050 fueron refundados... según fuentes oficiales, en el 2008 se invirtieron casi cinco billones de bolívares fuertes para financiar alrededor de doce mil proyectos... El gran número de inversiones y proyectos explica, por lo menos parcialmente, el hecho de que algo más de ocho millones de venezolanos hayan participado en los Consejos Comunales. Esta cifra, repetida por oficiales del gobierno, se ha verificado por una encuesta encabezada por Latin American Public Opinion Project -LAPOP-, organización responsable del Barómetro de las Américas”⁹³.

4.1. La participación en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Algunas preguntas orientadoras:

- Qué mecanismos específicos se han implementado en el marco de la política/ programa/servicio y cómo se promueve la inclusión de los destinatarios?
- ¿Qué estrategias se llevan a cabo para evitar la reproducción de las desigualdades de poder entre los actores involucrados en los procesos de participación durante la implementación?
- ¿Qué estrategias se llevan a cabo para fortalecer las capacidades de los actores involucrados?
- ¿Qué efectos genera la participación en el proceso de implementación de la política/programa en el entramado de las relaciones sociales del entorno (visibilidad de actores, posicionamiento, conflictos, relaciones de poder, roles de género, etc.)?

4.1. La participación en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

D. EVALUACIÓN Y MONITOREO

La evaluación de políticas, programas y servicios debe incluir las opiniones y percepciones de la población destinataria de las mismas. Esta participación en los procesos de evaluación puede generarse en diferentes formatos, dependiendo del tipo de evaluación que se realice; van desde modalidades más formales y el desarrollo de metodologías cualitativas (que recogen y sistematizan esas opiniones y testimonios) a instancias de consulta y participación directa ligadas al seguimiento de las acciones previstas. En la región vale nuevamente el ejemplo del Sistema Único de Salud de Brasil (SUS), que “...también destaca por el respeto al derecho a la participación de la comunidad, que se concretiza a través de Conferencias de Salud y de los Consejos de Salud establecida en la ley Orgánica de Salud 8.142/90. Las Conferencias de Salud se realizan a cada cuatrienio, con representantes de los diferentes segmentos sociales, con el objetivo de evaluar la situación de la salud y proponer las directrices para la formulación

de las políticas de la salud en los niveles correspondientes. Dichas Conferencias se realizan en un proceso ascendente, desde Conferencias Municipales de Salud, pasando por una Conferencia Estadual de Salud en cada estado y culminando con una Conferencia Nacional de Salud. Los Consejos de Salud, a su vez, son organismos colegiados compuestos por representantes del gobierno, prestadores de servicios, profesionales de la salud y usuarios, estos últimos, detienen el 50% de los miembros de los mencionados Consejos⁹⁴. Dichas instituciones colegiadas tienen un carácter permanente y deliberativo y actúan en la formulación de estrategias y en el control de la ejecución de la política de la salud en la esfera correspondiente. Los Consejos constituyen una red ascendente, con Consejos Municipales de Salud, un Consejo Estadual de Salud en cada Estado y un Consejo Nacional de Salud. Entre las tareas de los consejos de salud están las de definir las estrategias y monitorear la ejecución de las políticas de salud”⁹⁵ ●

4.1. La participación en las distintas instancias del proceso de políticas públicas

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Se llevan a cabo evaluaciones participativas de las políticas, programas o servicios?
- ¿Bajo qué modalidades se desarrolla la participación de los involucrados en la evaluación de la política/ programa/servicio, particularmente de los grupos con derechos vulnerados?
- ¿Cuenta la política, servicio o programa con mecanismos o canales (formales e informales) para recabar la opinión de la población usuaria y/o destinataria?
- ¿Se llevan adelante evaluaciones sobre las políticas de participación ciudadana implementadas?⁹⁶



V. Principios específicos para las políticas sociales

Los derechos humanos, sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, generan ciertas obligaciones estatales comunes para tornarlos efectivos. Estas son las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento. No es posible trazar diferencias de naturaleza entre uno y otro grupo de derechos y sostener, por ende, que cada uno entraña deberes sustancialmente diversos. Según el contexto, tanto los derechos civiles y políticos como los económicos y sociales pueden requerir obligaciones positivas de hacer, que a su vez demanden la erogación de recursos económicos o simplemente el deber negativo de abstenerse de actuar. Ahora bien, en materia de derechos sociales es preciso que los Estados adopten medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para ir avanzando de manera progresiva en su cumplimiento según los tratados de derechos humanos que contienen cláusulas específicas en la materia, como el

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), y que han sido ratificados por la mayoría de los Estados latinoamericanos.

De la obligación de progresividad se han derivado obligaciones estatales concretas y exigibles, que no están sujetas al condicionante de la existencia de recursos disponibles ni a la gradualidad. Éstas son: obligaciones de efecto inmediato; protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad; obligación de garantizar niveles esenciales de derechos; y obligación de no regresividad. A su vez, de la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de recursos disponibles, se han derivado criterios específicos para guiar el comportamiento estatal en materia de asignación de recursos para el cumplimiento de los derechos sociales.

1. Obligaciones de efecto inmediato

Si bien el logro de la plena efectividad de los derechos puede ser alcanzado en forma paulatina, existen obligaciones que se consideran de efecto inmediato, entre las que se encuentran la obligación de garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación y la obligación de adoptar medidas orientadas lo más claramente posible a la satisfacción de los derechos. Tanto la obligación de garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación como la obligación de adoptar medidas no quedan condicionadas ni limitadas por ninguna consideración. Es decir que no es posible justificar su incumplimiento por la carencia de recursos económicos ni tampoco alegar la gradualidad en el cumplimiento. El principio de igualdad y no discriminación en sus distintas acepciones ya fue tratado en este documento y allí nos remitimos. Aquí enfatizamos el lugar preponderante que ocupa este

principio en el enfoque de derechos y las consecuencias que en materia de política pública trae aparejada la dimensión sustantiva del derecho a la igualdad.

En cuanto a la obligación de adoptar medidas, podemos mencionar, entre otras, el deber estatal de adecuar los marcos legales y las prácticas internas a las obligaciones contraídas internacionalmente. Por ejemplo, los Estados deben revisar la normativa interna y desterrar aquellas leyes o normas que sean discriminatorias en el acceso a prestaciones sociales y, por ejemplo, impidan el acceso a la población migrante a planes o programas sociales que carezcan de una situación regular en el país; normativa que no reconozca o no lo haga de manera suficiente- la libertad sindical o normas que impidan el acceso gratuito a la educación primaria.

1. Obligaciones de efecto inmediato

Las barreras económicas en el acceso a la salud

En varios países de la región, el arancelamiento de los servicios médicos continúa siendo una práctica vigente y representa uno de los principales problemas de los sistemas de salud, ya que torna discriminatorio el acceso a la salud en tanto las personas económicamente desfavorecidas ven sumamente restringida la posibilidad de gozar de un nivel aceptable de atención sanitaria⁹⁷.

En los años '90 en Argentina, la aplicación de un aran-

cel para acceder a las prácticas médicas y servicios de salud constituía una práctica bastante habitual en los centros de salud y algunos hospitales públicos, lo que funcionaba como barrera de acceso para los sectores en situación económica desventajosa. Actualmente, el arancelamiento al usuario en los servicios de salud del subsector público no se admite bajo ningún formato y, en tanto modus operandi organizacional, ha sido prácticamente eliminado.

1. Obligaciones de efecto inmediato

Otra de las medidas de carácter inmediato es el monitoreo del grado de cumplimiento efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. A su vez, la producción de información es un presupuesto para esa vigilancia y en consecuencia los Estados deben relevar información y garantizar el acceso a ella en distintas materias. Contar con diagnósticos de situación precisos y rigurosos es clave para diseñar y formular estrategias y políticas públicas apropiadas, según ya hemos referido en este documento. En simultáneo, las instituciones estatales relevantes deben definir políticas, planes y/o estrategias de acción que establezcan una hoja de ruta para progresar en el grado de efectivización de los derechos. Los procesos de formulación de los planes de acción, deben incorporar canales de participación que habiliten la consulta con las organizaciones sociales y los sectores afectados sobre las medidas a implementarse

(como ya mencionamos anteriormente).

Otra medida de carácter inmediato es la de proveer recursos judiciales y otros efectivos, que tampoco está limitada o condicionada por ningún factor. En el enfoque de derechos, según vimos, es central la garantía de que las personas afectadas en sus derechos sociales puedan acceder a un tribunal de justicia que conozca y decida su reclamo en forma y tiempo oportuno y con las debidas garantías del debido proceso legal. En suma, las obligaciones de adecuar los marcos legales, el monitoreo interno, la reunión de información y preparación de un plan de acción, así como la provisión y accesibilidad a recursos judiciales efectivos, son algunas de las medidas claves para implementar adecuadamente los derechos sociales y que deben adoptarse sin dilaciones y no admiten incumplimiento en ninguna circunstancia.

1. Obligaciones de efecto inmediato

Los indicadores estructurales de derechos como herramienta para relevar medidas estatales

Para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos sociales, los Estados deben adoptar de manera inmediata medidas encaminadas a cumplir deliberada y eficazmente con aquellos derechos. Una actitud omisiva, de estancamiento o de progreso insuficiente, o la adopción de medidas que no estuvieran directamente relacionadas o fueran eficaces para el cumplimiento de los derechos protegidos, entrarían en contradicción con la normativa internacional y, por ende, con las respectivas constituciones nacionales.

Los indicadores de derechos humanos denominados estructurales, según las categorías utilizadas por el Grupo de Trabajo de San Salvador y el Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, representan una valiosa herramienta para medir si el Estado se encuentra adoptando medidas encaminadas para dar pleno efecto a los derechos sociales en tanto dan cuenta de la normativa, de las políticas públicas y de la institucionalidad estatal implementadas en esa dirección.

1. Obligaciones de efecto inmediato

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Se cuenta con diagnósticos precisos y rigurosos respecto de las situaciones de afectación y vulneración de derechos? ¿Existen sistemas de registro y fuentes de información en torno a estas situaciones de vulneración de derechos?
- ¿Cuáles son los planes de acción adoptados respecto de esas situaciones de vulneración de derechos? ¿Se han establecido metas y objetivos específicos de cumplimiento? ¿Se están adoptando las medidas necesarias encaminadas a dar respuesta a la situación de vulneración de derechos planteada?
- Las medidas adoptadas, ¿están dirigidas a revertir la situación de vulneración de derechos? ¿Son eficaces para dar solución al problema planteado? ¿Tienden a satisfacer de manera incremental el derecho o derechos comprometidos?
- ¿Qué indicadores se utilizan a tales efectos?

2. Protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad

El derecho a la igualdad y no discriminación, entendido en su faceta sustantiva, se emparenta con la obligación de los Estados de dar protección especial y prioritaria a grupos sometidos a situaciones de exclusión, según anticipamos en secciones precedentes. Las agencias estatales pertinentes, al planificar y diseñar sus políticas deben centrar

la atención, y por tanto, dar prioridad en su accionar y sus recursos, a aquellos grupos que, desde el punto de vista del ejercicio de derechos, se encuentran en peor situación. Incluso, en situaciones de escasez de recursos y de crisis económicas, los Estados deben proteger de manera preferente a los sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad⁹⁸.

2. Protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad

Protección especial y prioritaria a grupos campesinos en la Constitución de Colombia

Esta obligación de priorización y protección especial a los grupos postergados ha sido receptada por algunos tribunales constitucionales de la región. Por ejemplo, respecto de los grupos campesinos, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido que la Constitución Política de 1991 y la jurisprudencia han reconocido que el trabajador del campo, y en general el sector agropecuario, debe recibir “un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la pro-

ducción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social”⁹⁹ (el destacado nos pertenece).

Esta obligación particular pone énfasis en la prioridad que las instituciones estatales deben asignar a la planificación de medidas que se dirijan a atender la situación de las personas más desfavorecidas y consecuentemente en la asignación de los recursos públicos. Así, por ejemplo, en materia de acceso al agua, las inversiones deben redundar en beneficio de los servicios e instalaciones de suministro de agua que sean accesibles a los

sectores más postergados y no que beneficien a una pequeña fracción privilegiada de la población. En este sentido, las Directrices de la Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2006) establecen que “los Estados deben en todos los niveles de gobierno: ... Dar prioridad en las políticas y programas de acceso al agua y saneamiento a las personas que carecen de todo acceso”¹⁰⁰.

2. Protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad

Políticas públicas para personas con discapacidad: la creación de la CONADIS en Paraguay

Recientemente, a principios del año 2013 se creó en Paraguay la Secretaría Nacional de Discapacidad conjuntamente con la Comisión Nacional de Discapacidad. Ésta última se plantea como una instancia de articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. La CONADIS participa en el diseño y formulación de las políticas nacionales que den cumplimiento a los derechos de las personas con discapacidad; está integrada

por diferentes áreas sectoriales del Estado y por siete representantes de organizaciones no gubernamentales de y para las personas con discapacidad. La apertura de este espacio de participación, en un órgano de carácter mixto con responsabilidades directas de gestión, abre expectativas para la implementación de políticas que faciliten el acceso y la inclusión de las personas con discapacidad¹⁰¹.

2. Protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Cuáles son los grupos, sectores o colectivos sociales identificados por el Estado en situación de desventaja? ¿Existen grupos o colectivos cuyas demandas/situación de vulneración de derechos no ingresan en la agenda pública?
- ¿Cuáles son las acciones que se desarrollan para posibilitar el acceso efectivo de estas poblaciones a sus derechos?
- ¿De qué manera las políticas dan cuenta de la prioridad de esos grupos en la asignación de recursos (financieros, materiales y humanos)? ¿Cuál es la evolución de esa asignación de recursos en los últimos años?
- ¿Cuál ha sido la evolución de las situaciones de vulneración de derechos sobre estos colectivos en los últimos años?
- ¿Cómo han evolucionado las brechas de desigualdad respecto de los distintos grupos poblacionales?

3. Niveles mínimos de derechos

Otra obligación estatal clave para la efectiva vigencia de los derechos económicos y sociales, pero también de los derechos civiles y políticos, es el aseguramiento de niveles de bienestar básicos. La garantía de las condiciones materiales básicas que permitan llevar adelante una existencia digna es un presupuesto del derecho fundamental a la autonomía, es decir, de la potestad de las personas y los grupos de llevar adelante un plan de vida libremente escogido, de acuerdo a los valores, la moral y la cultura propia.

Es así que los Estados deben garantizar un umbral mínimo de acceso a derechos que permita el goce de un nivel de vida adecuado por debajo del cual no debe situarse

ninguna persona o grupo. Este piso implica garantizar los elementos esenciales o rasgos básicos sin los cuales los derechos fundamentales quedan desnaturalizados o se tornan irreconocibles. Los niveles mínimos constituyen puntos de partida y no de llegada y deben ser tenidos en cuenta en el ciclo de políticas: tanto en el momento de la formulación, para que las medidas sean diseñadas tendiendo a satisfacer dicho umbral y aspirando a superarlo, así como en el momento de la evaluación de las políticas, a fin de identificar correctamente las prioridades de la intervención estatal. El cumplimiento de esta obligación es inexcusable y por tanto no está sujeto a condicionante alguno.

3. Niveles mínimos de derechos

El derecho a la seguridad alimentaria en Paraguay

En Paraguay, se ha presentado en el parlamento un Proyecto de Ley Marco, “Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación”, iniciativa elaborada de manera consensuada con organizaciones indígenas y campesinas. Se trata de un problema acuciante en Paraguay, uno de los países con mayor índice de desnutrición en Sudamérica según el Programa Mundial de Alimentos de la ONU, con uno de cada cuatro habitantes en situación de emergencia nutricional, mientras que el cuadro se agrava en las zonas rurales, donde más del 40 por ciento de la población se encuentra en situación de crisis alimentaria (<http://es.wfp.org/content/>

[mapa-del-hambre-2012](#)).

El propósito de la ley es garantizar el acceso de la población a una alimentación sana, nutritiva, adecuada y suficiente. Para ello establece una canasta básica alimentaria nacional considerando los valores nutricionales y la cultura alimentaria, y garantiza la disponibilidad, calidad, el acceso físico y el precio accesible. También propone reducir impuestos a los productos que integran la canasta básica, y plantea la implementación de programas para la producción agroalimentaria sustentable y la comercialización de los productos de la agricultura familiar.

En algunos casos, esta obligación demandará del Estado la adopción de medidas positivas para alcanzar el nivel mínimo exigible cuando el grado de satisfacción de los derechos se encuentre en niveles más bajos. En

otros supuestos, bajo este deber, el Estado deberá conservar el nivel de satisfacción de un derecho y, por tanto, evitar adoptar medidas que impliquen un retroceso de la situación vigente.

3. Niveles mínimos de derechos

El mínimo vital o la garantía mínima de los derechos sociales

Distintos tribunales supremos o constitucionales de la región han ido delineando el concepto de “derecho al mínimo vital” o “garantía mínima” de los derechos fundamentales, en particular de los derechos sociales. Este concepto está ligado a la obligación inexcusable del Estado de garantizar el acceso a ciertas prestaciones materiales básicas que garanticen a las personas y grupos la posibilidad de gozar de una vida en condiciones de dignidad y autonomía. En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia, en relación a la población desplazada a causa del conflicto armado, sostuvo que se les debe garantizar los “derechos de contenido prestacional que guarden estrecha relación con la preservación de la vida en circunstancias elementales de dignidad como seres humanos distintos y autónomos”. A partir de aquí, la Corte señala un listado

de “derechos mínimos” que integran “el mínimo prestacional que debe ser siempre satisfecho por el Estado” a la población desplazada¹⁰². La Corte Suprema de Argentina también ha utilizado el concepto de garantía mínima de los derechos fundamentales, en particular del derecho a la vivienda digna para invalidar la política de paradores nocturnos como única respuesta del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires hacia las personas en situación de calle¹⁰³. En sentido concordante, el Supremo Tribunal Federal de Brasil ha justificado la intervención judicial cuando, como resultado de una injustificable inercia estatal o de un abusivo comportamiento gubernamental, se afecta el núcleo intangible que comprende “un conjunto irreductible de condiciones mínimas necesarias de una vida digna y esenciales a la propia existencia del individuo”¹⁰⁴.

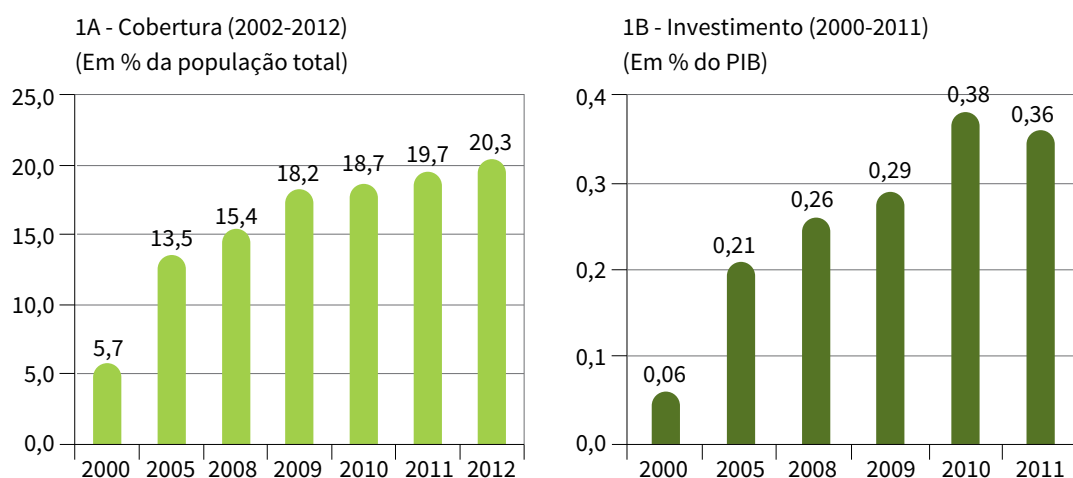
3. Niveles mínimos de derechos

La emergencia y expansión de los PTC, así como de políticas similares de transferencias monetarias condicionadas pero ancladas en los sistemas de seguridad social preexistentes, han comenzado a asumir los desafíos de carácter inmediato que plantea la situación de vastos sectores de la población que se encuentran en una situación social crítica en la región. Estas políticas de transferencias de ingresos constituyen un avance para garantizar -junto a los servicios básicos de agua y saneamiento y servicios universales de calidad en educación y salud- el acceso a condiciones materiales básicas. Si bien estos programas plantean criterios

de focalización, se trata de políticas masivas que, además, implican articulación con otras políticas y servicios. De este modo, desde una mirada integradora, los programas de transferencias monetarias imbricados con los servicios sociales de salud y educación -de carácter universal en algunos países-, junto a la oferta de servicios básicos (de agua y saneamiento), tienden a constituir lo que se denomina un umbral mínimo de derechos. Como ya mencionamos, a partir de aquí, los Estados deben avanzar de manera firme y sostenida para superar los pisos mínimos y garantizar niveles superiores de bienestar y un acceso integral a los derechos humanos.

3. Niveles mínimos de derechos

América Latina e Caribe: cobertura e investimento dos programas de transferencias condicionadas (PTCs)



Fonte: Banco de dados de programas de proteção social não contributiva na América Latina e o Caribe, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Disponível em: <dds.cepal.org/bdptc>. Elaboração do autor.

Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han promovido la iniciativa del “Piso Mínimo de Protección Social”, que tiene por objetivo la promoción de un conjunto de derechos y de transferencias sociales básicas, así como de servicios esenciales en las áreas de empleo, salud,

agua y saneamiento, nutrición, educación y apoyo a la familia, a fin de proteger y empoderar a los segmentos más postergados para que puedan salir de la pobreza. La ONU designó el piso de protección social como una de sus nueve iniciativas en respuesta a la crisis económica y financiera global iniciada en 2009¹⁰⁵.

3. Niveles mínimos de derechos

El derecho a la seguridad social: los casos de Argentina y Brasil

Los casos de Argentina y Brasil han sido considerados positivamente en términos de ampliación de las redes de seguridad social. La emergencia de las políticas de transferencias monetarias condicionadas con cobertura masiva en ambos países “no debería concebirse como una alternativa, sino como un complemento de las instituciones de seguro social allí donde éstas existen y, por lo tanto, como un componente de un sistema de protección social integral y pluralista. En los países de ingresos bajos que carecen de instituciones de seguro social sólidas, el ‘Piso de Protección Social’ debería sentar las bases para la creación de instituciones de seguro social y facilitar la transición de las personas de la asistencia social hacia modalidades más amplias de seguro”¹⁰⁶.

En la Argentina, a las asignaciones familiares ligadas al empleo formal (institucionalizadas desde mediados del siglo pasado) se incorporó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) desde fines del año 2009. Este programa combina las transferencias monetarias con el acceso a servicios básicos de educación y salud para los niños y adolescentes hijos de personas desempleadas y de trabajadores de la economía informal con ingresos menores al salario mínimo (en 2011 también se incorporaron las embarazadas a este Programa que ha tenido una incidencia directa en la ampliación del acceso a la

salud a través de la expansión del Plan Nacer-Sumar para madres y niñas/os). A su vez, desde el 2005 la moratoria a través del Plan de Inclusión Previsional permitió incluir en el sistema de pensiones a las personas incapaces de alcanzar la cotización mínima exigida para el cobro de una pensión. Mientras la AUH incorporó a la seguridad social a casi 3,5 millones de niños y adolescentes, la moratoria jubilatoria sumó a casi 2,5 millones de personas, en su mayoría mujeres que desempeñaban trabajos domésticos. Más recientemente, el Gobierno argentino lanzó el Programa Progresar, destinado a jóvenes de 18 a 24 años, que instrumenta un monto de transferencia a condición de la continuidad y/o reinserción en los estudios o la formación técnico-profesional. De alcanzar este Programa la masividad que prevé el Gobierno, sería una ampliación significativa de la población cubierta en el régimen de seguridad social.

La seguridad social en Brasil abarca, entre otros programas, el régimen de pensiones rurales, el programa de transferencias condicionadas Bolsa Família, el Sistema Único de Salud y las pensiones no contributivas de asistencia social para personas mayores y personas con discapacidad. El programa Bolsa Família, iniciado en 2003, cubre en la actualidad a alrededor de 13 millones de

(cont.)

3. Niveles mínimos de derechos

(cont.)

familias y proporciona apoyo a los ingresos de las familias en situación de pobreza a condición de la asistencia de los niños a la escuela, actividades socioeducativas adicio-

nales, la vacunación, la vigilancia de su situación nutricional y la sujeción a exámenes médicos pre y post natales. El presupuesto de 2009 fue de 11.800 millones de reales brasileños, equivalente a un 0,4 por ciento del PIB¹⁰⁷.

El derecho a la seguridad social debe ser entendido como un derecho para todas las personas independientemente de su condición de trabajador/a y de su contribución, y como un dispositivo para garantizar a las personas y grupos el acceso a niveles básicos de bienestar. Es decir, la seguridad social no contributiva debe reconocerse como un derecho fundamental de las personas y no como un mecanismo imperfecto de asistencia a grupos en situación de vulnerabilidad. En este sentido, el Comité de DESC explicita la obligación del Estado de garantizar la provisión de un sustento a todas aquellas personas que se ven enfrentadas a un riesgo o situación imprevista que les impida generar ingresos propios. El Comité reconoce que el esquema de la seguridad social únicamente basado en planes contributivos, es decir aquellos planes que cubren a los trabajadores registrados, es estrecho y no da respuesta a otra cantidad de situaciones de personas que se encuentran desempleadas o en empleos informales. Así,

por ejemplo, el Comité destacó específicamente que los Estados deben tener en cuenta dentro de los recursos disponibles prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas para todas las personas mayores que, al cumplir la edad prescrita en la legislación nacional por no haber trabajado o no tener cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos¹⁰⁸.

En igual línea, la CEPAL sostiene que la aplicación práctica de esta concepción del derecho a la seguridad social debería traducirse en la creación o consolidación de esquemas no contributivos que brinden, independientemente de la historia laboral, pensiones básicas a la población que llegue a la vejez sin el ingreso o los activos necesarios para la subsistencia¹⁰⁹. En sentido similar, los programas de transferencias condicionadas deben ser concebidos

3. Niveles mínimos de derechos

como la respuesta del Estado a su deber jurídico de generar las condiciones materiales mínimas para el desarrollo de una existencia

autónoma para toda la población, es decir, como componente del derecho a la seguridad social y no desde una lógica asistencialista.

La ampliación de las pensiones no contributivas a los adultos mayores en la región. El caso de Bolivia.

En los últimos años, algunos países de la región han incrementado notablemente el porcentaje de los nuevos pensionistas que accedieron al beneficio sin contribuciones o con aportes rebajados, sobre el total de la población mayor a los 65 años. Un informe sobre el tema destaca el aumento en un 90% en Bolivia, Brasil en un 48% y Argentina en un 41%¹¹⁰. De los 13 países analizados en Latinoamérica (el restante caso es del Caribe), Argentina y Bolivia lideran en porcentaje de mayores de 65 años con pensiones, con un 91%, seguidos por el 86% en Brasil y Uruguay y el 83% en Chile. Como se observa a partir de los números, Bolivia ha dado un salto cualitativo en hacer efectivo el derecho a la seguridad social de los adultos mayores a través de las pensiones no contributivas. Este derecho ha sido institucionalizado en la nueva Constitución Política, cuyo artículo 67 señala: “Todas las personas adultas mayores tienen derecho a una vejez digna, con calidad y calidez humana. El Estado proveerá de una renta vitalicia de vejez, en el marco del sistema

de seguridad social integral, de acuerdo con la ley”. Fue instrumentado a partir del denominado Bono Solidario (Bonosol), luego transformado en el régimen de Renta Universal de la Vejez o Renta Dignidad (creado por Ley N° 3791 en diciembre del año 2007). Desde un comienzo, este programa de pensiones no contributivas ha sido de cobertura universal. Los beneficiarios solo deben demostrar su ciudadanía y su edad y actualmente el cobro se produce de manera mensual, trimestral o anual.

Estas transferencias son cruciales para evitar que las personas mayores caigan en la pobreza al dejar de trabajar o asegurarles que cobren un ingreso cercano al que tenían durante su etapa laboral, garantizándoles el derecho a una existencia digna. Los desafíos que enfrentan ahora los países con altos porcentajes de mayores de 65 años que acceden al beneficio previsional se relacionan con la posibilidad de elevar el monto y con darle sustentabilidad en el mediano y largo plazo¹¹¹.

3. Niveles mínimos de derechos

La propuesta del ingreso ciudadano¹¹²

Una propuesta que pretende independizar la satisfacción de los derechos sociales de la calidad de trabajador asalariado es la renta básica o el ingreso ciudadano. La noción de “ingreso ciudadano” designa a todas aquellas políticas públicas cuyos objetivos sean garantizar ciertas formas de ingreso monetario incondicional a todas las personas. Esto es, un ingreso para cuyo acceso no se requiere ninguna otra condición personal que la de ser ciudadano. Por ejemplo, no se requiere trabajar (como es el caso del salario), ser declarado incapaz (pensión por invalidez), haber contribuido con una prima de seguro (jubilación ordinaria, obras sociales), demostrar que se está desocupado (seguro de desempleo) o ser pobre (programas asistenciales

focalizados). Específicamente, la propuesta del ingreso ciudadano asume como justificación de su existencia institucional, a las siguientes expectativas ciudadanas:

- 1) Debería existir una red de seguridad en el ingreso que garantice que ninguna persona caiga por debajo de ella, que sea de fácil acceso y que no estigmatice a los ciudadanos/as;
- 2) Esta red de seguridad debería ser un piso o una base desde donde las personas puedan desarrollar libremente su capacidad para generar ingresos propios y no un mecanismo que genere dependencia con respecto a la asistencia del Estado;
- 3) No debería discriminar entre personas de distinto sexo, situación civil o arreglo familiar de vida.

3. Niveles mínimos de derechos

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Las políticas implementadas satisfacen el nivel esencial o mínimo del derecho o derechos en juego?
- En caso de que no se estuviera garantizando el nivel mínimo del derecho o derechos en juego, ¿qué medidas se están adoptando para llegar a satisfacerlo?
- La disponibilidad de recursos, ¿constituye un obstáculo para la satisfacción del contenido mínimo del derecho? En caso afirmativo, ¿por qué?
 - La satisfacción del nivel mínimo de los derechos sociales, ¿es considerada como una prioridad de política y de asignación de recursos?
 - ¿Se han presentado en la agenda pública nuevas demandas sociales que dan cuenta de mayores expectativas respecto del nivel mínimo de los derechos?

4. Progresividad y no regresividad

La obligación de progresividad implica la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos sociales a través del tiempo. Esta obligación implica moverse rápida y efectivamente hacia la meta. Así, las medidas deben ser “deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones”¹¹³. La contracara de la obligación de progresividad es la obligación de no regresividad, que implica la prohibición de adoptar políticas y medidas y, por ende, de sancionar normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos sociales de los que goza la población.

Una medida regresiva corre con la fuerte

presunción de que es ilegítima, de modo tal que el Estado debe articular una fundamentación sólida para demostrar la existencia de razones suficientes para tal proceder. A tal fin, el Estado debe demostrar: que la medida ha sido adoptada con el propósito de lograr un avance respecto del nivel de vigencia del resto de los derechos sociales protegidos o bien del bienestar general de la población; que no había una medida menos lesiva para los derechos de los habitantes en miras a lograr el fin perseguido; que la medida se ha adoptado en el contexto de la plena utilización de los máximos recursos disponibles y que no afecta el contenido mínimo de los derechos sociales protegidos.

4. Progresividad y no regresividad

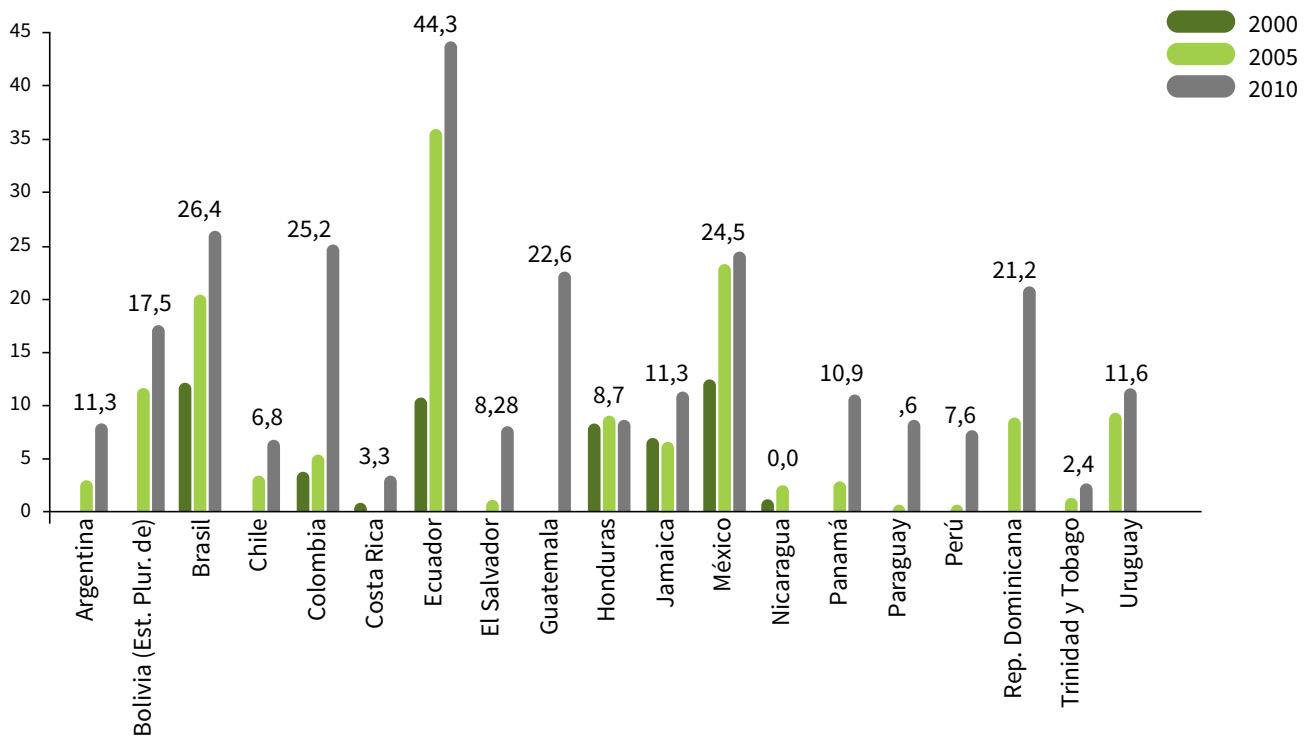
Educación y progresividad en el gasto: la Ley de Financiamiento Educativo en Argentina

En Argentina, la Ley de Financiamiento Educativo sancionada en el año 2006, estableció que la jurisdicción nacional y las provincias destinarían el 6% del PBI para la educación en un plazo de cuatro años. Esta ley materializó el compromiso gubernamental para generar progresivamente una mayor inversión en el sector de la educación. Según el “Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo” de la UNESCO, Argentina (2013-2014),

Argentina y Uruguay han experimentado mejoras en el acceso a la educación, una reducción de las tasas de analfabetismo de la población más joven y un crecimiento sostenido del gasto educativo en la última década, entre otros logros. El informe brinda una actualización de información sobre los avances logrados por los países miembros en sus objetivos para mejorar la educación, pautados para 2015¹⁴.

4. Progresividad y no regresividad

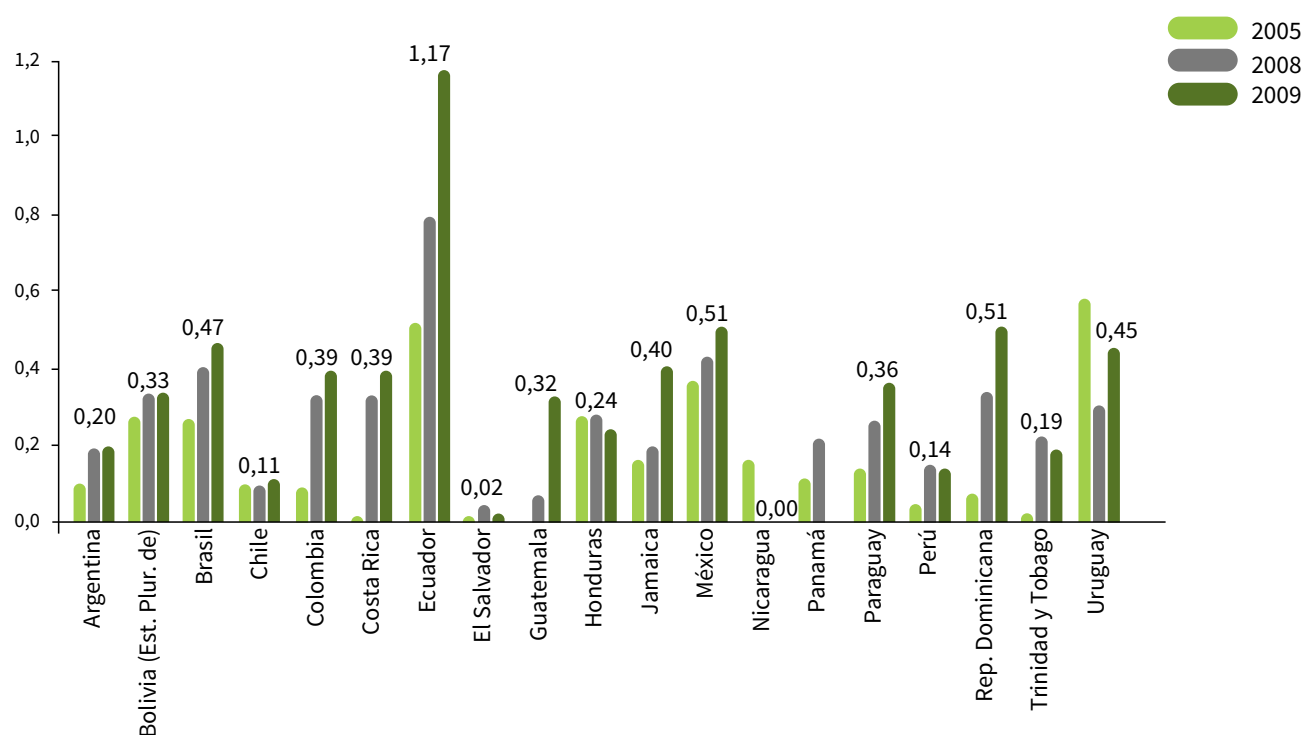
América Latina y el Caribe (19 países): Cobertura de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), alrededor de 2000, 2005 y 2010 (en porcentajes de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

4. Progresividad y no regresividad

América Latina y el Caribe (19 países): Inversión en Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), alrededor de 2005, 2008 y 2009 (en porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

4. Progresividad y no regresividad

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Las políticas implementadas implican un retroceso en el nivel de goce del derecho o los derechos en juego?
- Si es así, ¿cuáles son las razones que explicarían la regresión en el nivel de goce y ejercicio del derecho? ¿Estas razones son válidas para justificar el retroceso?
- ¿Se trata de una situación transitoria? ¿A qué cantidad de población afecta?
- ¿La(s) medida(s) regresiva(s) implica desconocer el nivel esencial del derecho en juego?
- ¿La política o medida regresiva implica efectuar una distribución más equitativa de los recursos disponibles y mejorar la situación de acceso a derechos sociales de un mayor número de personas?

5. Asignación del máximo de los recursos disponibles

Otro criterio importante que debe orientar la acción estatal en materia de derechos sociales, está anclado en la obligación estatal de asignar el “máximo de los recursos disponibles” en pos de hacer efectivos estos derechos, criterio que surge igualmente de los principales tratados de derechos humanos como el PIDESC, la CADH y el Protocolo de San Salvador.

En el diseño del gasto, el progresivo cumplimiento de los derechos fundamentales debe ser una consideración primordial. Derechos y gasto público son dos caras de una misma moneda. No es posible pensar en la efectiva realización de los derechos sino se diseñan e implementan intervenciones estatales apropiadas que, en general, demandarán de la erogación de recursos económicos. Las justificaciones de orden presupuestario para incumplir con las prestaciones que determinan los derechos sociales, son como principio general inválidas.

Para determinar el alcance de esta obligación, se han esbozado distintos criterios. En primer lugar, se deben valorar no sólo los gastos, sino también los ingresos, es decir que además de analizar la asignación del gasto se debe poner la atención en analizar si las políticas fiscales elegidas generan suficientes recursos y si existen otras políticas que redistribuyan recursos privados. En la consideración del “máximo de los recursos disponibles”, los recursos a considerar no son exclusivamente aquellos disponibles en las arcas estatales, sino que se deben incluir los recursos provenientes o que potencialmente podrían provenir del sector privado. De este modo, tres áreas pueden resultar críticas para la redistribución de recursos en el sector privado: los impuestos a la riqueza, la redistribución de la renta urbana y la reforma agraria. Los recursos disponibles, a su vez, no se reducen a los recursos financieros, sino que incluye recursos naturales, humanos, tecnológicos y de información.

5. Asignación del máximo de los recursos disponibles

La redistribución de la renta urbana

Un serio problema en la región se vincula con el déficit habitacional y la condición de informalidad en la que viven grandes sectores de la población en las ciudades. Esta situación afecta el derecho a la vivienda y a un hábitat digno, pero también derechos básicos como la salud, la protección familiar, la autonomía personal, el trabajo y la educación, entre otros. A su vez, este estado de cosas se relaciona con los desafíos que enfrentan los gobiernos para llevar adelante procesos de mayor redistribución de la riqueza y, específicamente, de la renta urbana, estableciendo límites al derecho de propiedad privada. En las últimas décadas, algunos países han incorporado en sus constituciones o en los sistemas legales internos el reconocimiento de que la propiedad debe cumplir una función social y/o ambiental. Al menos desde la normativa, en varios países, la concepción civilista e in-

dividualista de la propiedad privada ha dado paso a una noción más acotada, donde el derecho a la propiedad puede y debe estar sujeto a restricciones vinculadas a intereses sociales y colectivos. Precisamente, el concepto de la función social de la propiedad nos remite a la posibilidad de establecer cargas y obligaciones a los propietarios, es decir, restricciones a las prerrogativas clásicas de uso, disfrute y disposición para desalentar la concentración de la tierra y/o de su retención con fines especulativos. El rol activo del Estado interviniendo en las condiciones del mercado inmobiliario y generando instrumentos legales y de gestión del suelo basados en el principio de la justa distribución de las cargas y beneficios que produce el crecimiento de las ciudades, es central para posibilitar una distribución y acceso a la tierra y a la vivienda más justo y equitativo.

5. Asignación del máximo de los recursos disponibles

Brasil y Argentina: el Estatuto de la Ciudad y la Ley de Acceso Justo al Hábitat

Brasil ha sido pionero en establecer una normativa específica sobre política urbana tomando como eje el derecho social a la vivienda. El Estatuto de la Ciudad fue sancionado en 2001 como producto de persistentes reclamos y manifestaciones sociales que visibilizaron y pusieron en el centro de la agenda de gobierno la necesidad de su sanción. El Estatuto de la Ciudad rompió con la tradición de larga data del derecho civil y sentó las bases del nuevo paradigma político-jurídico de la tierra urbana y el control del desarrollo territorial. El Estatuto de la Ciudad avanzó sobre el principio de las “funciones sociales de la propiedad y de la ciudad”, reemplazando así el paradigma individualista del Código Civil brasileño de 1916¹¹⁵. El Estatuto otorga a los municipios una amplia gama de posibilidades para la construcción de un nuevo orden urbano que revierta la exclusión social y segregación espacial en Brasil y sea “más eficiente en lo económico, más justo en lo político y más sensible al espectro completo de cuestiones sociales y ambientales existentes”¹¹⁶. En Argentina, en la Provincia de Buenos Aires se sancionó en 2012 la Ley de Acceso Justo al Hábitat, con el objetivo

de garantizar el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme lo establece la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Constitución Nacional y varios tratados de derechos humanos. Esta ley introduce un cambio fundamental en el enfoque de la política pública, articulando las políticas de vivienda con los procesos de producción y crecimiento de las ciudades en los que participan actores estatales y no estatales, como los desarrolladores inmobiliarios¹¹⁷. En este marco, la ley regula las acciones dirigidas a resolver en forma paulatina el déficit urbano habitacional, dando prioridad a las familias con pobreza crítica y con necesidades especiales, y regula instrumentos para redistribuir la renta urbana y reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo. Las políticas de vivienda y hábitat que se implementan a partir de esta nueva ley se encuentran regidas por los siguientes principios: a) El derecho a la ciudad y a la vivienda; b) La función social de la propiedad; c) La gestión democrática de la ciudad; y d) El reparto equitativo de cargas y beneficios en la producción y el crecimiento de las ciudades.

5. Asignación del máximo de los recursos disponibles

En segundo lugar, se ha identificado un criterio de prioridad. Los Estados deben asignar presupuesto y más ampliamente los recursos disponibles en forma prioritaria para el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos sociales protegidos constitucionalmente o en pactos de derechos humanos ratificados por el Estado. En la Observación General sobre Derecho a la Salud, el Comité DESC sostuvo que “corresponde al Estado demostrar que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para satisfacer, como cuestión de prioridad, las obligaciones que se desprenden del artículo 12” [sobre el derecho a la salud]¹¹⁸. Haciendo extensible este criterio al resto de los derechos, ello significa que en la asignación de los recursos

disponibles debe darse prioridad a las obligaciones en materia de derechos sociales.

Al mismo tiempo, el Estado debe considerar las prioridades fijadas en los distintos tratados que protegen derechos sociales. En este orden de ideas, los recursos públicos deben estar destinados, en primer lugar, a hacer frente a garantizar las condiciones materiales mínimas para una existencia digna a toda la población y a la protección de los grupos excluidos. Así, por ejemplo, se debe priorizar la inversión en atención primaria y preventiva de la salud sobre los servicios de alto costo, puesto que la atención primaria resulta un servicio básico que beneficia a un sector mayor de la población y generalmente de menores recursos.

5. Asignación del máximo de los recursos disponibles

El mínimo vital como límite a las decisiones legislativas en materia presupuestaria

Distintos tribunales de la región han establecido un límite claro a la libertad de configuración del legislador, incluyendo las decisiones sobre asignaciones presupuestarias, en el derecho al mínimo vital o existencial dirigido a garantizar las condiciones mínimas esenciales que posibiliten una vida digna y autónoma. Así, el Supremo Tribunal Federal de San Pablo (Brasil) estableció el carácter indisponible del derecho constitucional a la educación infantil y determinó entonces la limitación de la discrecionalidad político-administrativa en esta materia por tratarse de un derecho básico de índole social. El tribunal afirmó que “la educación infantil por calificarse como un derecho fundamental de todo niño, no se expone en su proceso de concreción de decisiones

meramente discrecionales de la Administración Pública, ni se subordina a razones de puro pragmatismo gubernamental”¹¹⁹. Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia, en el caso en el que analizó la situación de vulneración de derechos de la población desplazada por el conflicto armado interno, aun reconociendo el carácter limitado de los recursos estatales para satisfacer la dimensión prestacional de todos los derechos constitucionales de toda la población desplazada, estableció que “existen ciertos derechos mínimos [de la población desplazada] que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia”¹²⁰ y que por tanto, la insuficiencia de recursos no podría operar como una justificación válida para el incumplimiento.

Los recursos deben direccionarse prioritariamente hacia el acceso a derechos de los grupos que, en cada país y en cada

momento, se encuentren en situación de mayor desventaja y vulnerabilidad.

5. Asignación del máximo de los recursos disponibles

Desigualdades territoriales y asignación de recursos

El principio de igualdad y no discriminación, entre otras derivaciones para la gestión pública, debería impactar en los criterios para distribuir los presupuestos y el gasto social en el territorio de un Estado. La discriminación en el acceso a derechos puede provenir, por ejemplo, de la fuerte disparidad entre regiones geográficas. Diversos factores pueden provocar este tipo de asimetrías regionales, tales como la distribución de la infraestructura de

servicios, la ausencia de empleos, problemas sociales y ambientales, condiciones climáticas, distancia de centros de mayor desarrollo y problemas de transporte público¹²¹. En estos contextos, según señala el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, la asignación de recursos y el gasto social debería volcarse hacia las zonas geográficas más desaventajadas y atender de manera prioritaria a las personas y grupos que allí habitan¹²².

Presupuesto, planificación y género: la estrategia del SERNAM en Chile

Toda política pública que vaya en dirección a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres, para ser efectiva debe ir acompañada de intervenciones dirigidas a orientar recursos económicos, bienes y servicios que corrijan las asimetrías injustificadas de género. A través de los presupuestos con perspectiva de género se busca modificar las desigualdades existentes, al distribuir y orientar de una manera más adecuada y equitativa los recursos. Su propósito es examinar cómo el gasto público obstruye o promueve la equidad de género y determinar cómo las asignaciones presupuestales afectan las oportunidades sociales y económicas de hombres y mujeres. De esta manera, los presupuestos con enfoque de género permiten asignar los recursos monetarios necesarios para que el go-

bierno tenga la capacidad real para forjar el camino hacia la equidad y así alcanzar mayor consistencia entre las metas económicas y los compromisos sociales. Los presupuestos sensibles al género se refieren tanto al análisis de los presupuestos existentes por medio de una nueva perspectiva, como a la elaboración de mecanismos y procesos para introducir el enfoque de género en las políticas y programas gubernamentales y, por consiguiente, a la elaboración de presupuestos. En definitiva, los presupuestos sensibles al género son entendidos como aquellos que recogen los compromisos gubernamentales en torno a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y los convierten en compromisos presupuestarios¹²³.

(cont.)

5. Asignación del máximo de los recursos disponibles

(cont.)

Un presupuesto que considere la dimensión de género debe avanzar en la construcción de información desagregada por sexo, así como en la elaboración de indicadores de las políticas que den cuenta del acceso diferenciado por sexo. El presupuesto se sustenta en políticas públicas y por ello se torna imprescindible evaluar las políticas, programas, planes y actividades específicas con mirada de género, así como determinar hasta qué punto éstas se expresan y se traducen en el proceso presupuestario¹²⁴.

Desde el año 2001, el Servicio Nacional de la Mujer en Chile (SERNAM) ha coordinado la incorporación del Sistema de Equidad de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) que instrumenta el Ministerio de Hacienda

(el PMG establece incentivos vinculados al logro de los objetivos/metas de gestión¹²⁵). De este modo, en la planificación de las instituciones gubernamentales (en Chile se denominan Servicios) se empezaron a considerar de manera diferenciada las necesidades de varones y mujeres, a la vez que se reorientaron los recursos para reducir las brechas de género existentes. También la SERNAM se planteaba como objetivo incorporar la perspectiva de género en las prácticas cotidianas de los servicios públicos. Según afirma un estudio, “la utilización de un sistema de control de gestión asociado al presupuesto de las instituciones ha permitido llegar al conjunto de los servicios públicos, incentivándolos a incorporar esta perspectiva, a la vez que promoviendo y dejando espacio para la innovación en la búsqueda de respuestas a este desafío”¹²⁶.

Un reordenamiento de los recursos disponibles de acuerdo con las prioridades antes referidas, probablemente tendría un impacto significativo en la satisfacción de las obligaciones en materia de derechos sociales. Tal como se expresa en el Informe Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva: “el crecimiento

económico es el camino más fácil para crear espacio fiscal, lo que a su vez puede emplearse como argumento a favor de la protección social. Pero incluso en ausencia de un crecimiento elevado, la reasignación del gasto puede crear un espacio fiscal, siempre que exista la voluntad política para ello. El hecho de que algunos países gasten mucho

5. Asignación del máximo de los recursos disponibles

más que otros en protección social a pesar de tener un PIB per cápita similar pone de manifiesto la influencia de la voluntad política en la definición de las prioridades nacionales. En algunos países, las reformas fiscales centradas en la reorganización tributaria han brindado nuevas e importantes oportunidades de financiación de la protección social¹²⁷.

En tercer lugar, se ha establecido un criterio relacionado con la eficiencia del gasto¹²⁸. Por

ejemplo, en relación a políticas de vivienda destinadas a los sectores que carecen de una vivienda adecuada, un criterio de eficiencia determinaría la necesidad de priorizar las soluciones habitacionales más adecuadas por el menor costo posible, lo que por ejemplo cuestiona la implementación de programas que cubren los costos de alojamiento en hoteles –utilizada en algunas jurisdicciones para emergencias habitacionales pero que luego se prolongan en el tiempo-, tal como se identifica en el siguiente recuadro.

La eficiencia del gasto y el derecho a la vivienda digna

En Argentina, la Corte Suprema analizó el presupuesto destinado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a las políticas implementadas para las personas en situación de calle con un criterio de eficiencia. Allí, la Corte determinó que el gasto no estaba siendo eficiente porque no era idóneo para superar la situación de los demandantes o paliarla en la medida de lo posible, en el caso una madre desocupada y su hijo discapacitado. El tribunal afirmó que “...aún cuando el esfuerzo económico estatal es considerable, no parece

ser el resultado de un análisis integral para encontrar la solución más eficiente y de “bajo costo”, en los términos que recomienda el Comité citado de Naciones Unidas [Comité DESC]¹²⁹. La Corte, incluso, estimó que la ausencia de una planificación coordinada y adecuada determinaba que el Estado local debía erogar, por una básica habitación en un hotel, valores que exceden a los requeridos en el mercado inmobiliario por el alquiler de un departamento de dos ambientes en el mismo barrio¹³⁰.

5. Asignación del máximo de los recursos disponibles

En suma, existe una clara obligación estatal consistente en generar las condiciones adecuadas y, por tanto, movilizar y redistribuir los recursos necesarios -financieros, naturales, humanos, tecnológicos y de información- para hacer frente de manera prioritaria a sus obligaciones en esta materia.

Como mínimo, las normas constitucionales e internacionales imponen un requisito procedimental: los Estados y sus respectivas agencias deben demostrar que han evaluado adecuada y racionalmente los recursos disponibles para satisfacer las obligaciones relativas a los derechos sociales, aun cuando el esfuerzo haya sido infructuoso. En los procesos de formación de las políticas públicas para la satisfacción de los derechos sociales y consecuente asignación y distribución de

recursos, los Estados deben demostrar que han actuado de forma racional y fundada con el propósito de utilizar los máximos recursos de que disponen en forma prioritaria para lograr ese fin.

Cabe consignar que el análisis presupuestario permite evaluar la inversión pública a través de la identificación de lo que se gasta en cada sector -lo cual habla de prioridades-. Este análisis también puede plantearse en relación al presupuesto total de la jurisdicción -lo que habla del tamaño relativo del sector al interior del Estado-, y también puede plantearse la relación del gasto público y social como porcentaje del PBI -lo que habla del tamaño del Estado Social en relación al tamaño de la economía- ●

5. Asignación del máximo de los recursos disponibles

La formulación del presupuesto en clave de derechos

La planificación de políticas públicas lleva implícita la asignación de recursos que hagan viable su implementación, entre otros factores técnicos y capacidades estatales necesarias. Es por ello, que la formación de políticas desde la óptica de los derechos implicará que el presupuesto también se formule teniendo en mira lograr la garantía de los derechos. Sin embargo, esta tarea representa un desafío importante para las agencias estatales. Una experiencia interesante en esta línea que vale la pena reseñar aquí, es la implementada en el Distrito Federal en México, en tanto aporta insumos sobre cómo incorporar los elementos y orientaciones provenientes de los principios de derechos humanos en los procesos de programación y presupuestación. A partir de un proceso participativo, en el año 2009 se lanzó en México el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (DF). Este programa recopila una serie de acciones encaminadas a superar los obstáculos que impiden el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el DF y propone una serie de estrategias transversales aplicables a todos los órganos, entidades y de-

pendencias públicas. De este modo, sienta las bases para establecer una política de Estado en esta materia, ya que está dirigido a los tres órganos del gobierno local (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) así como a los organismos públicos autónomos. El programa se organiza en cuatro núcleos problemáticos y contiene 15 capítulos de derechos humanos y diez destinados a grupos en situación de discriminación y/o exclusión. Este plan se estableció como obligatorio para las entidades y dependencias de la administración pública local centralizada, desconcentrada y paraestatal. De forma adicional, se dispuso que las dependencias y entidades integraran en sus anteproyectos de presupuesto de egresos, los recursos para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del Programa en el marco de la programación del gasto público y de las disposiciones aplicables y sujetándose a las asignaciones de presupuesto autorizado. Lo anterior fue fortalecido en el Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, cuyo artículo 52 dispone que la realización de los anteproyectos de presupuesto deban considerar las líneas de acción del Programa¹³¹.

5. Asignación del máximo de los recursos disponibles

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Se realiza una formulación y seguimiento del presupuesto en clave de derechos?
- ¿Se toma en cuenta el deber estatal de dar prioridad a la satisfacción de derechos sociales y a los grupos y colectivos en situación de mayor postergación?
- Los recursos asignados para satisfacer el derecho o derechos en juego, ¿han ido aumentando o disminuyendo con el correr del tiempo? Si han disminuido, ¿a qué se debe tal disminución y en todo caso, cómo se justifica?
- En la determinación de la asignación de recursos, ¿se ha elegido la opción más eficaz y de menor costo para hacer frente al problema planteado?
- ¿Se instrumentan estrategias de difusión y rendición de cuentas sobre el gasto público?
- ¿Cómo es la estructura impositiva y de recaudación fiscal en relación a la capacidad contributiva de la población? ¿El sistema fiscal es progresivo o regresivo?

VI. (Re)pensar la institucionalidad: los desafíos de la integralidad y la coordinación en el enfoque de derechos

La incorporación de la lógica de derechos en las políticas sociales requiere de instituciones que puedan viabilizar dicha perspectiva. Esta demanda implica la necesidad de una institucionalidad afín y/o permeable a esta perspectiva, que bien puede ser preexistente o, en su defecto, requerirá la transformación y/o la creación de nuevas instituciones. La referencia a la dimensión institucional da cuenta de su impronta estructural y estructurante para los procesos de políticas públicas que no se generan en el vacío, sino que se producen en un ámbito institucional particular que lo antecede y lo condiciona. Los sujetos involucrados de las políticas-individuales o colectivos-actúan y se relacionan al interior de cierto marco institucional (formal e informal) preexistente y, por tanto, restringe, regula y orienta las acciones y los sentidos de los procesos de políticas públicas. A la vez que, en un sentido dialéctico, son los propios sujetos los que crean y recrean dichos marcos institucionales.

Ahora bien, una política con la lógica de

derechos en un ámbito institucional hostil a ésta, encontrará fuertes limitaciones que sólo podrán superarse transformando esa institucionalidad. Muchas veces, esos cambios se van generando de modo incremental o gradual, en ocasiones propiciando, incluso, una cierta dualidad contradictoria en la institucionalidad existente hasta lograr una transformación o adecuación más comprensiva.

Un postulado central del enfoque de derechos se refiere a su carácter interdependiente e indivisible. Este postulado pone en cuestión la lógica institucional sectorialista que impera aún en muchas áreas sociales. Una institucionalidad sectorialista establece recortes de los problemas sin contemplar las múltiples dimensiones y aspectos de una realidad mucho más compleja. Por ejemplo, con frecuencia un problema de salud infantil no se reduce a aspectos biomédicos, sino que tiene que ver también con el entorno urbano ambiental

y las condiciones de vida de las familias. Un enfoque holístico e integral en la comprensión del conjunto de los derechos humanos refiere, justamente, a las relaciones mutuas y necesarias que existen entre los distintos derechos y al reconocimiento de que la garantía de unos derechos será dependiente o contribuirá al disfrute de otros, al igual que la vulneración de unos incidirá en la afectación de otros. Igualmente, vale también una advertencia, el entrelazamiento de los derechos no significa que ante un cambio de situación o de estatus todos los derechos avancen y/o se profundicen en el mismo sentido y/o la misma magnitud, incluso podrían plantearse situaciones en que la ampliación de algunos derechos pueden generar el estancamiento o retraimiento de otros (véase, por ejemplo, la crítica a los programas de transferencias condicionadas desde una perspectiva de género, que plantean el desafío de no desincentivar la incorporación de las mujeres al mercado

laboral y cómo involucrar más activamente a los varones en la función de cuidado al interior de las familias).

De este modo, los principios de indivisibilidad e interdependencia implican la búsqueda de la integralidad en los diseños y los abordajes para la acción, lo que suele constituir uno de los mayores desafíos para las políticas sociales con enfoque de derechos. Particularmente en países donde las lógicas sectorialistas de las intervenciones y, en algunos casos, la coexistencia de distintos niveles jurisdiccionales de gobierno agregan dificultades adicionales a problemas sociales de por sí complejos. Así, paradójicamente, en muchos casos, las áreas sociales más consolidadas institucionalmente y en cuanto a saberes disciplinarios -como educación y salud-, resultan ser también las más resistentes a construir abordajes intersectoriales e interdisciplinarios que permitan abarcar aspectos múltiples y disímiles en las intervenciones.

Intersectorialidad

De manera sintética y un tanto esquemática podríamos aseverar que la propuesta de construcción intersectorial tiene dos grandes fundamentos: a) la caracterización del tipo de problemas que se buscan solucionar; b) una crítica a las intervenciones públicas por constituirse como modalidades restringidas y segmentadas ante una realidad que las rebasa. Ambas líneas de argumentación

están asociadas y resultan convergentes para sostener el núcleo central de la propuesta intersectorial: la necesidad de la integración entre diferentes sectores de las políticas públicas para generar sinergias y potenciar la capacidad de respuestas ante problemas complejos que tienen múltiples factores causales.

En algunos países se han instrumentado instancias formales de coordinación de políticas, tales como la conformación de un gabinete social que reúne las diferentes áreas sectoriales; estas experiencias, en muchos casos aún incipientes, parecen tener más incidencia en un nivel macro que no necesariamente permea en la implementación y las prácticas territoriales (ámbito donde se pone en juego efectivamente la integralidad de las acciones).

No hay una receta instrumental para construir abordajes integrales, pero sí podemos mencionar la necesidad de contemplar un diseño acorde (que implica un diagnóstico del problema que contemple las múltiples dimensiones y a todos los actores intervinientes) e instancias de articulación y coordinación en la implementación (tanto a nivel macro de la gestión como en el territorio).

La coordinación entre instancias y niveles de gobierno como indicador de la capacidad estatal de hacer efectivos los derechos sociales

Un aspecto central que da cuenta de las capacidades estatales para satisfacer los derechos sociales se relaciona con la coordinación que debe articularse entre las distintas agencias e instancias de gobierno en áreas como salud y educación. Según destaca el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, “la provisión de bienes y servicios vinculados a derechos sociales en particular resulta implementada por distintos niveles de gobierno y dependiendo de las formas de organización interna de cada Estado. La descentralización de las políticas y servicios sociales pueden permitir mayor flexibilidad y adaptación a las realidades regionales y a las necesidades locales, pero también conllevan en ocasiones

numerosos problemas de coordinación. Las dificultades se presentan ante la falta de claridad en la definición y distribución de competencias y responsabilidades entre distintas instancias de gobierno y en ocasiones entre diferentes gobiernos, nacionales, regionales o provinciales y locales (...) La fragmentación entre los diferentes niveles de la administración del Estado y entre los distintos servicios sociales organizados, en muchos casos debido a deficiencias en la coordinación y falta de comunicación entre las agencias o por ausencia de políticas integrales y registros adecuados es identificado como un indicador de la debilidad de la capacidad estatal para hacer efectivos los derechos sociales”¹³².

Al respecto, las políticas de transferencias de ingresos condicionadas plantean un escenario interesante, ya que promueven acciones conjuntas tanto desde la oferta pública de servicios (necesidad de articulación y coordinación para que los efectores territoriales de educación y salud tengan capacidad de respuesta)

como también mecanismos (condicionalidades mediante) para generar y construir demanda desde la población participante.

Los diseños institucionales en países federales y sus respectivos esquemas de financiamiento, también constituyen un nodo crítico a

tener en cuenta. Estos diseños pueden fomentar esquemas de coordinación con funciones claramente definidas y financiamiento que contemple la equidad y el cumplimiento de los objetivos, o bien puede incentivar (desde ya sin proponérselo) un relativo caos de difícil gobernabilidad y menos aún de coordinación y cooperación pro-integralidad¹³³. Las reformas en salud y en la asistencia social en Brasil sirven como ejemplo de cambios de normativa y de rediseño institucional con implicancias y (re)asignación de funciones para los diferentes niveles jurisdiccionales del Estado. La implementación del Sistema Único de Salud en Brasil, que postula y pretende la universalidad, requirió de un proceso de descentralización de funciones desde el nivel federal hacia los Estados y municipios. Se instrumentó una descentralización de recursos a través de una clara delimitación de funciones, responsabilidades y atribuciones de cada nivel jurisdiccional y de cada nivel de atención, a fin de garantizar el acceso a la salud con calidad para toda la población

(Ley Orgánica de la Salud 8080/90, directrices operacionales y normas operativas instituidas por medio de órdenes ministeriales). Este proceso fue acompañado por instancias de capacitación y evaluación continua de desempeño¹³⁴ y de la instrumentación de un diseño participativo a través de las conferencias nacionales¹³⁵. Por su parte, la Ley Orgánica de Asistencia Social, a través de la creación de los Centros de Referencia de Asistencia Social y los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social, garantiza la atención de las necesidades básicas y establece una modalidad de atención común ante situaciones de derechos vulnerados a través de acciones integradas entre los diferentes niveles jurisdiccionales de gobierno y acciones de la sociedad civil. También esta ley plantea un esquema de descentralización de recursos con roles y responsabilidades delimitados para cada nivel jurisdiccional, con participación ciudadana y en el marco del cumplimiento de la universalización de los derechos sociales y el respeto a la dignidad de las personas.

Integralidad y articulación: dos elementos centrales de una política de desarrollo

Un estudio sobre las desigualdades territoriales en Argentina indica que una política de crecimiento económico tendiente a promover la justicia social tiene que, necesariamente, avanzar en simultáneo en distintos planos para responder a las necesidades de una población con diferentes posibilidades determinadas por una variedad de circunstancias –lugar de origen, posición en la estructura social, condiciones de salud física y mental, grupo etario- y garantizar el cumplimiento de los derechos a la educación, a la salud, etc. Una política de desarrollo debe concebirse desde una perspectiva integral y sistémica en la que distintos sectores operan con objetivos generales comunes. Dado el carácter multidimensional de las problemáticas de desarrollo social, educativo y económico, las políticas sectoriales deberán responder a sus problemáticas específicas en diálogo permanente con aquellas políticas orientadas a responder a otras temáticas. En este sentido, es central garantizar la existencia de órganos en la administración pública que puedan mantener esta mirada estratégica de la política, una mirada macro que garantice una genuina

articulación de las políticas sectoriales en el plano más alto de gobierno pero que tenga su correlato en el nivel más bajo, en el seguimiento de lo que ocurre en otros niveles de gobierno que operan también en la ejecución de políticas en terreno, municipios, escuela -y los actores que en todos estos niveles operan-, ya que cada uno será responsable de desarrollar estrategias particulares en el entramado de la política. En síntesis, es preciso desarrollar el andamiaje institucional necesario para garantizar la coordinación de las acciones en el territorio. De esta forma, se aumentará significativamente la sinergia de los impactos y la posibilidad de obtener los resultados buscados¹³⁶.

En esta línea, según la Dirección Nacional de Política Social del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, “que los derechos humanos sean universales, indivisibles e interdependientes para las políticas sociales implica que las mismas se construyan de modo integral, articulado e intersectorial. Las políticas sociales deben articularse en sistemas de protección social integrales, sustentables y universales”¹³⁷.

La necesidad de acciones integradas pone en evidencia las dificultades de articulación tanto a nivel macro como en el nivel micro de la gestión cotidiana de servicios y programas. En tal sentido, cobra una relevancia particular la dimensión territorial para implementar políticas públicas integrales con enfoque de derechos, de modo tal que los servicios y programas asuman una mirada sistémica para dar respuesta a las situaciones sociales de vulneración de derechos. En algunos casos, existen iniciativas a nivel territorial, como las mesas de gestión barrial en algunos municipios de Argentina que intentan construir un espacio de coordinación de las acciones entre los diferentes actores públicos, estatales y sociales, conjuntamente con los vecinos para generar sinergias, potenciar las acciones y tomar en cuenta situaciones o problemas no contemplados por las políticas y programas. En Argentina, desde el Ministerio de Desarrollo Social, en los últimos años se promueve un abordaje territorial e integral en las políticas sociales. Según un documento institucional de este

organismo, se han creado numerosos centros de integración comunitaria (CICs), desde los cuales se ha instado a la conformación de mesas barriales en el entendimiento de que la voz y experiencia de los actores en el territorio es central para la definición de políticas sociales integrales en el marco de un Estado activo y promotor de la ampliación de los derechos sociales¹³⁸.

La construcción de un marco común de trabajo desde una perspectiva de derechos y la promoción de la articulación entre diferentes áreas debe sostener una mirada politizada y, a la vez, constituirse en una estrategia instrumental que dé respuestas a través de generar complementariedades y sinergias ancladas en un sentido de corresponsabilidad para efectivizar derechos. Generar la capacidad de dar respuestas integrales implica el desarrollo de líneas de acción que cuenten con articulación intersectorial y con instancias de coordinación a nivel territorial. Esto plantea el doble desafío, hacia dentro de la propia institucionalidad estatal, que abarca

muchas veces instituciones de distintas jurisdicciones, y también instancias de participación con organizaciones y vecinos de las comunidades involucradas.

La coordinación de políticas a nivel regional también se plantea como un desafío y un objetivo del MERCOSUR. La historia del

bloque muestra una definición cada vez más amplia del proceso de integración, que en su origen estuvo acotado a lo comercial y a la coordinación de políticas macroeconómicas. En el nuevo milenio, el MERCOSUR ha ido incorporando dimensiones relativas al trabajo, infraestructura, a la cultura y a los derechos humanos y sociales.

La coordinación de Ministros de Asuntos Sociales en el MERCOSUR

La dimensión social del MERCOSUR se ha profundizado en los últimos años, lo que ha implicado una mayor interacción entre los Estados para coordinar y generar políticas comunes para enfrentar las serias problemáticas sociales que aún afectan a sus poblaciones. En este marco, se creó la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR¹³⁹ (CCMASM), integrada por aquellos representantes de alto nivel con competencia en las temáticas sociales de cada Estado Parte. Una de las funciones más relevantes asignadas a esta nueva entidad en la estructura organizacional del MERCOSUR, consiste en supervisar la correcta ejecución de los proyectos sociales regionales

aprobados por el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano de conducción política del MERCOSUR. Entre otras funciones, este consejo tiene las siguientes: elevar propuestas de trabajo relativas al PEAS – Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR; coordinar con las demás reuniones de ministros y reuniones especializadas de la estructura institucional del MERCOSUR, con competencia en la temática social, los lineamientos que dotarán de contenido al PEAS; proponer al CMC la adopción de proyectos sociales regionales específicos; promover proyectos sociales regionales que complementen los objetivos y programas nacionales, garantizando el tratamiento y superación de las asimetrías; etc.

El enfoque de derechos no apunta a la construcción de un área sectorial al interior del aparato estatal en el sentido tradicional, sino que se plantea como una perspectiva o enfoque que debe permear transversalmente las diferentes áreas sectoriales y, en función de ello, establecer instancias de coordinación y articulación. Se trata, sin embargo, de un espacio de autoridad difusa, donde los postulados muchas veces no logran materializarse en lineamientos concretos al interior de las diversas áreas sectoriales, por lo que se vuelve clave la capacidad de liderazgo político, donde la coordinación va más allá de los límites de la institucionalidad formal y se pone en juego la capacidad de articulación para establecer alianzas y coaliciones que vuelvan operativo el enfoque de

derechos al interior de las áreas. Para ello, es requisito construir acuerdos y contar con aliados al interior de cada una de las áreas para la incorporación de una perspectiva de derechos en las agendas sectoriales. En este punto existen muchas similitudes con la incorporación de una perspectiva de género en las políticas públicas, ya que también se trata de un enfoque que debiese ser transversal y no constituirse como un tema específico de “la secretaría de la mujer”. Al respecto, existen experiencias diversas que, con mayor o menor éxito, han procurado instalar la perspectiva de género en la gestión pública y, junto a otras acciones de un movimiento de transformación más amplio, han logrado incidir también en el imaginario social de la población.

La incorporación transversal de la perspectiva de género en las políticas

El enfoque de derechos debiese tomar nota de la estrategia seguida por las políticas de igualdad de género. Uno de los nudos críticos se planteó al institucionalizar un área específica que genere visibilidad a la temática (por ejemplo, la creación de una secretaría de la mujer) pero a la vez, paradójicamente, la existencia de esa área específica podía restarles responsabilidad al resto de las áreas. Para superar esta cuestión, en los últimos años ha cobrado fuerza la idea de la transversalización (mainstreaming) de la perspectiva de género, al punto que la propia ONU sentó posición y lo definió como “el proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas y programas, en

cualquier área. Asimismo, es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos”¹⁴⁰. Sin embargo, los efectos e impactos de esta propuesta aún no están claros. Si bien se puede decir que en el plano de la retórica la perspectiva de género ha permeado en casi todas las áreas de gobierno, no sucede lo mismo si consideramos su capacidad de modificar políticas y, particularmente, de cambiar los núcleos duros de la producción y reproducción de la desigualdad de género (por ejemplo, las responsabilidades de cuidado en el ámbito doméstico, o la inserción laboral de las mujeres¹⁴¹).

En la actualidad, la integralidad suele asumirse como un desafío y una aspiración en las agendas sociales de los gobiernos. Hay varios planes y programas que la declaman en su diseño y en su normativa, sin embargo, su puesta en práctica no es tan directa y

en su implementación emergen dificultades y resistencias. La conformación de redes e instancias de articulación y coordinación, un diseño que delimite claramente las funciones y un marco conceptual común de trabajo (acompañado por espacios de

formación y asistencia técnica), parecen ser algunas de las claves para instituir abordajes integrales en el territorio que permitan

ampliar derechos y construir sociedades con mayor igualdad e inclusión social ●

La institucionalidad estatal en materia de DDHH en los países del MERCOSUR

Los países del MERCOSUR cuentan con áreas institucionales estatales en materia de derechos humanos. Éstas presentan características heterogéneas y algunos rasgos en común. En los cinco países, estas instancias dedicadas a cuestiones relativas a los derechos humanos se distribuyen en los tres poderes del Estado; siendo el poder ejecutivo, en los cinco casos, donde se concentra la mayor parte de dichas instituciones.

En todos los casos se trata de procesos de institucionalización paulatinos, incrementales y relativamente recientes (tres décadas es la institucionalidad más “antigua” -la Secretaría de DDHH en Argentina- y en algunos casos -Venezuela y Paraguay- se encuentran en una etapa fundacional). Entre los principales tópicos de la agenda institucional de estas áreas, se destaca la atención ante situaciones de violación de los derechos humanos, aunque en este punto se abre un amplio espectro que va desde las violaciones del terrorismo de Estado durante las dictaduras, hasta situa-

ciones actuales sufridas por niños, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, migrantes, campesinos, pueblos originarios, delitos de trata de personas, violencias institucionales, derecho a la identidad, entre otras.

Estas áreas estatales de derechos humanos muestran la particularidad de construir institucionalidad en dos niveles interconectados pero distintivos: por un lado, conforman ámbitos de gestión directa (que van desde las políticas de memoria, verdad y justicia -en Argentina- a tópicos relativos a la atención de situaciones de derechos vulnerados -en Brasil y Uruguay-) y, a la vez, crean ámbitos de gestión a través de mecanismos de articulación y/o coordinación de políticas que intentan instalar transversalmente la perspectiva de derechos en toda la gestión de políticas públicas (Venezuela y Paraguay son los casos más recientes, y Brasil destaca por la apertura de esos mecanismos a la participación de las organizaciones de la sociedad civil)¹⁴².

Algunas preguntas orientadoras:

- ¿Cuáles son las instancias previstas e implementadas de articulación y/o coordinación a nivel institucional entre jurisdicciones y entre áreas sectoriales?
- ¿Las instancias de articulación incorporan a organizaciones barriales y de la sociedad civil?
- ¿Cómo funcionan estas instancias y qué tan permeables resultan a la construcción de un marco conceptual común acorde al enfoque de derechos?
- ¿Cuáles son las instancias de articulación a nivel territorial con otras organizaciones estatales y sociales? ¿Cómo funcionan estas instancias y qué tan permeables resultan para consolidar un marco de acción común acorde al enfoque de derechos?

Notas

¹ CEPAL (2013a).

² UNESCO (2013), Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015. Santiago de Chile. Más adelante se señalan los desafíos pendientes respecto a la estratificación y segmentación en la oferta educativa.

³ [Los PTC] “actualmente están presentes en veinte países de América Latina y el Caribe, donde dan cobertura a más de 120 millones de personas, lo que equivale al 20% de la población de la región, a un costo que gira en torno al 0,4% del producto bruto interno (PBI) regional” (Cecchini, S. 2013).

⁴ Abramovich y Pautassi (2009: 279) y Cunill (2010: 1).

⁵ El concepto de ‘ciudadanía plural’ hace explícito el reconocimiento de la diferencia y la diversidad. En tal sentido, reconoce un punto de tensión inherente en la búsqueda de la igualdad social, en tanto se trata de una aspiración a través de la acción política para la construcción de una sociedad más justa en la que cada persona y cada colectivo social puedan lograr su pleno desarrollo. De este modo, no se confunde igualdad con homogeneidad sino que se reconocen las diferencias y las tensiones siempre presentes en los procesos de construcción de ciudadanía y expansión de derechos.

⁶ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 64/10.

⁷ UNASUR/CJEG/DECISIÓN/N° 8 /2012.

⁸ Disponible en http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3963&site=1&channel=secretaria

⁹ Disponible en http://www.trabajo.gov.ar/downloads/conaeti/declaracion_sociolaboral.pdf

¹⁰ Sobre este tema ver, IPPDH y Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (2013).

¹¹ Aprobado por Resolución 11/13 del Grupo Mercado Común del MERCOSUR.

¹² Pautassi (2011: 43).

¹³ Fraser (1997).

¹⁴ Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (MIDES), División de Investigación y Perspectivas Transversales (2011).

¹⁵ SENPLADES/Ecuador (2011). Este documento define el proceso y los criterios básicos para la formulación de políticas sectoriales y ofrece recomendaciones generales basadas en conceptos y técnicas de planificación. En este marco, el documento aboga por la aplicación del enfoque de derechos humanos a lo largo del ciclo de las políticas públicas (ver págs. 8 y 9).

¹⁶ Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Gesoc, Agencia para el Desarrollo, A.C. (2010). En este documento se da cuenta de la experiencia práctica del Distrito Federal en materia de elaboración del presupuesto con perspectiva de derechos humanos (ver págs. 33 y ss.).

¹⁷ Proyecto de Ley Estatutaria (Senado) sobre principios y orientaciones de la transformación social, año 2007.

¹⁸ Ver al respecto, IPPDH (2014a).

¹⁹ CEPAL (2006: 14).

²⁰ CEPAL (2006: 14).

²¹ Ver Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (2011).

²² MERCOSUR/CMC/Dec. n° 12/11. El PEAS involucra a todos los Ministerios y Secretarías con competencia en el campo de

las políticas sociales en el MERCOSUR.

²³ Cfr. Instituto Social del MERCOSUR (2012: 33-36).

²⁴ Instituto Social del MERCOSUR (2012: 34)

²⁵ SENPLADES (2011).

²⁶ Uprimny, R. (2011). Ver por ejemplo, artículo 7 de la Constitución de Colombia, artículo 215 de la Constitución de Brasil, artículo 75, inciso 17 de la Constitución de Argentina, artículo 1 de la Constitución de Bolivia, artículo 2 numeral 19 de la Constitución de Perú y preámbulo de la Constitución de Venezuela.

²⁷ Yrigoyen Fajardo, R. (2011: 149).

²⁸ de Sousa Santos, B. (2012:25).

²⁹ La incorporación de los principios de igual dignidad de los pueblos y sus culturas, interculturalidad y pluralismo jurídico como eje de la organización estatal tiene implicancias institucionales concretas. Entre ellas se encuentran: a) La potestad de darse sus normas. La aplicación de sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios (Bolivia: artículo 190)/ tradiciones ancestrales y derecho propio/normas y procedimientos propios (Ecuador: artículo 171). b) Sus propias autoridades/autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (Ecuador: artículo 171) c) Funciones jurisdiccionales (Ecuador: Sección sobre justicia indígena, artículo 171)/(Bolivia: cap. IV. Jurisdicción indígena originaria campesina). Además, en Bolivia, se establece la paridad de representantes de la jurisdicción indígena y la ordinaria en la conformación de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional (Yrigoyen Fajardo, R. 2011: 151).

³⁰ En Argentina se sancionó la ley No. 26.743 de Identidad Sexual en 2012 y en Uruguay la ley No. 18.620 sobre derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios en 2009.

³¹ Asociación de Travestis, Transexuales y Transgénero Argentinas (ATTTA), red nacional con filiales en todo el país que integra la Federación Argentina LGBT, citadas en la página web de la Federación Argentina LGBT, disponible en <http://www.lgbt.org.ar/00-derechos,09.php>.

³² De manera expresa, el Acuerdo establece que los nacionales de los países parte y sus familias que hubieran obtenido la residencia gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción. En particular, respecto del derecho laboral se establece que los inmigrantes gozarán de un trato igualmente favorable que los nacionales, respecto de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales (cf. Artículo 9).

³³ Cf. Artículo 9.

³⁴ Cf. Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2013: 10).

³⁵ Cf. IPPDH (2012: 29).

³⁶ El documento también advierte: “A pesar de los avances logrados recientemente, los países de América Latina todavía adolecen de altos niveles de desigualdad, acompañados de una profunda desconfianza en las instituciones (poder legislativo, poder judicial y partidos políticos) y de acusadas percepciones de injusticia. Estos persistentes sentimientos de

malestar ciudadano con las instituciones aludidas constituyen tanto un obstáculo como un desafío para el sentido general de pertenencia y la construcción de pactos sociales orientados por el valor de la igualdad” (CEPAL, 2012: 23-24).

³⁷Barco D. y Vargas P. (2010).

³⁸Los resultados del estudio desarrollado por Steinberg, Cora, Centrángolo, Oscar y Gatto. Francisco (2011: 179) muestran que habría al menos cuatro escenarios críticos sobre los que es necesario intervenir en el corto plazo: 1) emergencia: escenario rural indígena, 2) severo déficit urbano: escenarios peri-urbanos pobres, 3) severo déficit rural: escenarios rurales concentrados y 4) restricciones educativas en contextos vulnerables: el escenario urbano marginal. En este contexto, se identifican un conjunto de localidades que por distintos motivos se encuentran en una situación crítica de rezago educativo en todas sus dimensiones: acceso, permanencia, egreso del sistema educativo y calidad de la oferta. El informe reconoce que “estas localidades deben ser objeto prioritario de política” y que la brecha estructural exige un enfoque multidimensional, con asignación de una importante cantidad de recursos financieros y humanos. El informe da cuenta de la necesidad de una composición y volumen de recursos materiales y humanos diferentes a los que tienen las escuelas regulares en contextos favorables, dado que en ellos no están garantizados los recursos necesarios para enfrentar la desigualdad estructural. Según el informe, es ahí donde el sector educativo en los distintos niveles de gobierno, debe desplegar su capacidad de respuesta en articulación con otras áreas centrales, tales como salud, infraestructura, trabajo y economía. El estudio postula que para avanzar es necesario contar con un planeamiento estratégico de las acciones que apunte a cerrar las grandes brechas de desigualdad y asigne los recursos materiales y humanos allí donde se necesite.

³⁹Cecchini, S. y Madariaga, A. (2013: 124).

⁴⁰de Souza Santos, B.a, “A la izquierda de lo posible”, Sexta carta a las izquierdas, Diario Página 12, del 4 de junio de 2012, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-195573-2012-06-04.html>.

⁴¹En este sentido, el Comité DESC (2000) con relación al ejercicio del derecho a la salud, ha expresado: “El ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto no debe depender del lugar en que resida o haya residido una persona, ni estar determinado por él. Por ejemplo, no debe depender del hecho de vivir o estar inscrito en una zona urbana o rural o en un asentamiento formal o informal, ni de ser un desplazado interno o llevar un estilo de vida nómada tradicional. Es preciso erradicar, en la práctica, las disparidades entre localidades y regiones, por ejemplo, garantizando la distribución uniforme, en cuanto al acceso y la calidad, de los servicios sanitarios de atención primaria, secundaria y paliativa” (Observación N° 20, párr. 34).

⁴²CEPAL (2011 b).

⁴³Rodríguez Garavito, C. (2013).

⁴⁴Síntesis extraída de Rodríguez Garavito (2013).

⁴⁵El plan se encuentra disponible en http://www.onusida-latina.org/images/2013/05-mayo/plan_ciudadania_lgbt_falgbt_2013_web.pdf.

⁴⁶Ver al respecto, <http://www.onusida-latina.org/es/noticias/130-argentina/468-plan-de-ciudadan%C3%ADa-lgbt-en-argentina.html>.

⁴⁷ Cfr. Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad/OEA (2011). En su resolución, el Comité afirma que “el modelo social implica abandonar las definiciones de carácter médico únicamente, articuladas según el tipo de deficiencia, y reconocer que las personas con discapacidad aportan a la sociedad en la misma medida que las personas sin discapacidad, siendo que estos aportes está relacionados con dos conceptos básicos: la inclusión y la aceptación de la diversidad y su valoración”.

⁴⁸ Cfr. Palacios, A. (2008).

⁴⁹ Comité de los Derechos del Niño (2006).

⁵⁰ Cfr. Palacios, A. (2008).

⁵¹ Comité de Derechos del Niño (2006).

⁵² La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad entiende por ajustes razonables “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales” (artículo 2).

⁵³ CIDH (2007a). Ver también Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012).

⁵⁴ IPPDH (2011: 24).

⁵⁵ Cfr. Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (2012: párr. 8.3).

⁵⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012), párrafo 284.

⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012), párrafo 286.

⁵⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012), párrafo 303.

⁵⁹ En igual sentido, ver Martínez Franzoni y Voorend (2012).

⁶⁰ Ver al respecto, Fleury, Sonia (2007).

⁶¹ En Argentina, la Asignación Universal por Hijo puede caracterizarse como una política de ingresos de corte universal centrada en la infancia y condicionada al cumplimiento de ciertas exigencias en materia de salud y educación.

⁶² MIDES (2011b: 244).

⁶³ Ver al respecto, Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona (2009: 13).

⁶⁴ Ver al respecto, Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona (2009: 13).

⁶⁵ Ver al respecto, Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona (2009: 13).

⁶⁶ Ver Consejo Nacional de Política Social de Uruguay, Grupo de Trabajo Interinstitucional (2012), Hacia un modelo solidario de cuidados.

⁶⁷ Centro de Estudios Sociales (2008: 134).

⁶⁸ Por ejemplo, el Sistema de Atención Ciudadana (SAC) del Programa Oportunidades de México que establece como obje-

tivo general: “asegurar la atención eficiente y de calidad a las solicitudes recibidas a través de los distintos medios, para garantizar el respeto al derecho de petición de la ciudadanía y contribuir al mejoramiento de la operación del programa”. Cfr. Programa Oportunidades, Criterios normativos para la demanda de Atención Ciudadana del Programa Oportunidades.

⁶⁹ Cunill Grau (2010: 8).

⁷⁰ Cf. FAO/CEPAL (2011).

⁷¹ Sepúlveda Carmona (2013: 49).

⁷² Adoptadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana.

⁷³ Cfr. Exposición de motivos de las Reglas de Brasilia.

⁷⁴ Abramovich y Pautassi (2009).

⁷⁵ Cf. FAO/CEPAL (2011).

⁷⁶ Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (2011:16-17).

⁷⁷ No menciona indicadores de resultado.

⁷⁸ Los indicadores estructurales buscan medir qué medidas dispone el Estado para implementar los derechos. En otros términos, relevan información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones del Protocolo. Si existen o se han adoptado medidas, normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas, o se han creado agencias públicas, destinadas a implementar esos derechos (cfr. CIDH, 2008: párr. 30).

⁷⁹ Los indicadores de proceso buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas, o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos (cfr. CIDH, 2008: 31).

⁸⁰ IPPDH (2014a).

⁸¹ IPPDH (2014a).

⁸² IPPDH (2014a).

⁸³ Cfr. CIDH (2008: párr. 16-20).

⁸⁴ Igualmente vale consignar que el AUGE también ha recibido críticas, respecto a la gratuidad y la universalidad: “...es gratuito sólo para ciertos afiliados al Fondo Nacional de Salud (FONASA), pero quienes estén afiliados al sistema de Instituciones de Salud Provisional (ISAPRES) deben realizar un copago (20%). Asimismo, aunque se define como de acceso universal, el acceso al tratamiento está limitado a los pacientes cuya enfermedad sea una de las 80 pre-definidas... Además, los inmigrantes ilegales y personas indocumentadas no pueden acceder a los servicios disponibles... Otra falencia desde un enfoque de derechos es la falta de mecanismos explícitos de rendición de cuentas y control social. En definitiva, a pesar del enorme impacto positivo que ha significado la introducción del AUGE, que buscó mejorar un sistema altamente inequitativo de acceso a la salud, desde un enfoque de derecho aún existen importantes falencias” (Sepúlveda 2013: 38).

⁸⁵ Sepúlveda (2013: 39).

⁸⁶ IPPDH (2014a).

⁸⁷ El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal es un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social que tiene a su cargo la evaluación externa de la Política Social de la Administración y de los Programas Sociales que ésta ejecuta; también define y mide bianualmente la desigualdad, la pobreza, el desarrollo social y el cumplimiento de derechos sociales en el Distrito Federal, conforme a la metodología que el mismo defina. Para mayor información sobre el funcionamiento de este Consejo, ver <http://www.evalua.df.gob.mx/>

⁸⁸ Scagliola, Andrés y González Viñoly, Patricia (2013).

⁸⁹ Pisarello, Gerardo (2007: 123).

⁹⁰ Para una descripción y análisis del funcionamiento de los consejos y las conferencias en el área de la asistencia social, ver Hevia, Felipe J. (2011).

⁹¹ IPEA (2012).

⁹² Cunill Grau (2010: 15).

⁹³ Goldfrank, B. (2011: 40-41).

⁹⁴ De Souza, 2012.

⁹⁵ Sepúlveda (2013: 40).

⁹⁶ Ver al respecto, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (2011).

⁹⁷ Ver CLASCO, Entrevista a Profesora Laura Tavares Soares, Universidad Estadual de Campinas realizada en el marco de la participación de CLASCO en XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología, ALAS, Santiago de Chile, 29 de septiembre al 4 de octubre de 2013, disponible en http://www.clasco.tv/c.php?id_video=97.

⁹⁸ Comité DESC (1990: párr. 12).

⁹⁹ Corte Constitucional de Colombia (2001: punto 3).

¹⁰⁰ Subcomisión para la Promoción y Protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2006).

¹⁰¹ Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2013: 169-176).

¹⁰² Corte Constitucional de Colombia (2004).

¹⁰³ Corte Suprema de Justicia de Argentina (2012: considerando 14).

¹⁰⁴ Supremo Tribunal Federal de Brasil (2004).

¹⁰⁵ OIT/OMS señalan que cerca de 5.100 millones de personas carecen de una seguridad social o protección social adecuada, mientras que sólo poco más de 15 por ciento de los desempleados a nivel mundial recibe alguna forma de beneficios de desempleo e insta a los gobiernos a considerar un plan de acción para implementar mínimos de protección social mediante nuevos y existentes mecanismos financieros (OIT/OMS, 2011).

¹⁰⁶ OIT/OMS (2011).

¹⁰⁷ OIT/OMS (2011:14).

¹⁰⁸ Comité DESC (2008: párr. 4 y 15).

¹⁰⁹ CEPAL (2006).

¹¹⁰ Rofman, Rafael, Apella, Ignacio y Vezza, Evelyn (2013).

¹¹¹ Rofman, Rafael, Apella, Ignacio y Vezza, Evelyn (2013).

¹¹² Ver Red Argentina de Ingreso Ciudadano disponible en <http://www.ingresociudadano.com.ar/index.php/home/menuqueeselic>

¹¹³ Comité DESC (1990).

¹¹⁴ Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo de la UNESCO, (2013-2014), París, 2014.

¹¹⁵ Fernandes, Edésio, “Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para la reforma urbana en Brasil”, en EURE, Vol. 36, N° 109, Diciembre de 2010, pág. 150.

¹¹⁶ Fernandes, Edésio, “Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para la reforma urbana en Brasil”, en EURE, Vol. 36, N° 109, Diciembre de 2010, pág. 150.

¹¹⁷ La ley de hábitat es particularmente importante si se considera que el decreto ley 8912/77 que regula el ordenamiento territorial y el uso del suelo en la Provincia de Buenos Aires opera como una barrera de acceso a la vivienda y a la ciudad para los sectores de menores ingresos.

¹¹⁸ Comité DESC (2000:párr. 47).

¹¹⁹ Supremo Tribunal Federal de San Pablo (Brasil) (2005). En referencia al artículo 208, IV de la Constitución Federal, el tribunal afirmó que “impone al Estado, por efecto de la enorme significación social que reviste la educación infantil, la obligación constitucional de crear condiciones objetivas que posibiliten de manera concreta, en favor de los niños de cero a seis años, el efectivo acceso y atención en jardines de infantes y el preescolar, so pena de configurarse una inaceptable omisión gubernamental, capaz de frustrar injustamente, por inercia, el integral otorgamiento por el poder público de la prestación estatal que impone el propio texto de la Constitución Federal”.

¹²⁰ Corte Constitucional de Colombia (2004).

¹²¹ Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (2011: 15).

¹²² Cfr. Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (2011: 15).

¹²³ Cfr. Hofbauer, Sanchez-Hidalgo, Zebadua Yañez (2002: 31- 32).

¹²⁴ Cfr. Hofbauer, Sanchez-Hidalgo, Zebadua Yañez (2002: 31- 32).

¹²⁵ El PMG “surge como un mecanismo de incentivo y aumento de remuneración ligado al desempeño institucional, es decir, un mecanismo que implica que todos los/las funcionarios(as) de una institución reciben una bonificación, que puede llegar hasta un 4% de su remuneración, si es que esa institución cumple ciertas metas de gestión que son concordadas con el Ministerio de Hacienda” (Guerrero, Elizabeth 2005: 5). Ley N° 19.553 de febrero de 1998 y Decreto N°475 de mayo de 1998.

¹²⁶ Guerrero, Elizabeth(2005: 14). Para material de apoyo para el armado de presupuestos con enfoque de género ver http://www.sernam.cl/pmg/marco_basico.php

¹²⁷ OIT/OMS (2011).

¹²⁸ Principios de Limburgo sobre la aplicación de derechos económicos, sociales y culturales, punto 27.

¹²⁹ Corte Suprema de Argentina (2012). La Corte señaló además que “es evidente que ni la asistencia económica originalmente brindada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ni la medida cautelar posteriormente dispuesta en autos, que garantiza a la actora la suma de \$ 1.700 para el pago de una habitación en un hotel, resuelven la problemática planteada en el sub examine pues no han garantizado adecuadamente a la señora S.Y.Q.C. la posibilidad de acceder a un trabajo ni a una vivienda apta para un niño con el grado de discapacidad de J.H.Q.C”.

¹³⁰ Cfr. Corte Suprema de Argentina (2012), considerando 15.

¹³¹ Cfr. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Gesoc, Agencia para el Desarrollo (2010: 34).

¹³² Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (2011: 15).

¹³³ Repetto (2010).

¹³⁴ De Souza (2002).

¹³⁵ Feres Faria y Lourenço Lins (2013).

¹³⁶ Steinberg, Cetrángolo y Gatto (2011: 174).

¹³⁷ MIDES (2011b: 1).

¹³⁸ Ministerio de Desarrollo Social de Argentina (2010: 16).

¹³⁹ Decisión N°39/08.

¹⁴⁰ Naciones Unidas, Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de Naciones Unidas, Informe del Secretario general (E/1997/66), citado en Daeren (2001).

¹⁴¹ Al respecto, “el grado y la manera de abordar –desde la perspectiva de la equidad de género– los temas económicos, laborales y otros vinculados con áreas tradicionalmente ‘masculinas’, es un indicador de progreso hacia perspectivas y abordajes de equidad más complejos e integrados” (Daeren, 2001:62).

¹⁴² Síntesis extraída de IPPDH, Documento de Trabajo (2014) que recoge los resultados preliminares del Sistema de Información Sobre Institucionalidad Pública en Derechos Humanos en el MERCOSUR (SISUR).

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.) (2010), La medición de derechos en las Políticas Sociales, Buenos Aires, Editores del Puerto.

Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.) (2009), “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.), La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos, Buenos Aires, Editores del Puerto.

Ase, Iván y Burijovich, Jacinta (2010), “Una nueva gestión pública en salud: de la búsqueda de eficiencia a la garantía de derechos” en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.) La medición de derechos en las políticas sociales, Ed. Del Puerto, Buenos Aires.

Barco D. y Vargas P. (2010), Brechas salariales entre formales e informales, Banco Central de Reserva del Perú.

Boaventura de Sousa Santos (2012), “Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad” en Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva (Editores), Justicia Indígena, Plurinacionalidad e Interculturalidad en Ecuador, Fundación Rosa Luxemburgo.

Campello, Tereza y Côrtes Neri, Marcelo (2013), Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania, IPEA, Brasília.

Cecchini Simone y Madariaga, Aldo (2013), Programas de transferencias condicionadas, Cuadernos de la CEPAL N°95, CEPAL/ASDI, Santiago de Chile.

CEPAL (2013a), Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.

_____ (2013b), Pobreza, Desigualdad y Enfoque de Derechos en la protección social de América Latina, presentación a cargo de Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL en el Seminario Erradicación de la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito, 30 y 31 de julio de 2013.

_____ (2012), Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.

_____ (2011a), Protección Social Inclusiva en América Latina. Una Mirada Integral, un Enfoque de Derechos. Simone Cecchini y Rodrigo Martínez. Santiago de Chile.

_____ (2011b) Desafíos para una Educación con Equidad en América Latina y el Caribe, documento base del Encuentro Preparatorio Regional, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, Buenos Aires.

_____ (2007), Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.

Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2013), Niñez, Migraciones y Derechos Humanos en Argentina. Estudio a diez años de la Ley de Migraciones, Buenos Aires.

_____ (2009), Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas, Sandra Huenchuan (Edit.), Santiago de Chile.

_____ (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (LC/G.2294 (SES.31/3), Santiago de Chile.

Centro de Estudios Sociales (2008). Derechos Humanos, democracia e inclusión. Misión Robinson. Sistematización de la experiencia, Colección “Claves para Avanzar en la Inclusión Social”, Caracas.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2010), caso Marco Aurelio de Oliveria, Brasil, Informe 10/00, caso 11.599.

_____ (2008), “Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, OEA/Ser.L/V/II.132.

_____ (2007a), “El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos”, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4.

_____ (2007b), “Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68.

Comité DESC (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (2009), Observación General N° 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/GC/20.

_____ (2008), Observación General N° 19, El derecho a la seguridad social. E/C.12/GC/19.

_____ (2000), Observación General N° 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del PIDESC), E/C.12/2000/4.

_____ (1990), Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (artículo 11.2 del PIDESC), E/1991/23.

Comité de los Derechos del Niño (2006), Observación General N° 9, Los derechos de los niños con discapacidad, CRC/C/GC/9, 27 de febrero de 2007.

Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (2012), Comunicación No. 3/2011, Caso H. M. Vs. Suecia, CRPD/C/7/D/3/2011, 19 de abril de 2012.

CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) (2010), Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad/OEA (2011), Resolución CEDDIS/RES.1 (I-E/11), Adoptada en la Primera Reunión Extraordinaria del CEDDIS en San Salvador, El Salvador.

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (2011), Evaluación del

diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal.

Consejo Nacional de Política Social de Uruguay (2012), Grupo de Trabajo Interinstitucional, Hacia un modelo solidario de cuidados, Noviembre de 2012.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2013), Derechos Humanos en Paraguay 2013, Asunción.

Corte Constitucional de Colombia (2001), expediente: D-3596, acción jurisdiccional, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 45 de la Ley 160 de 1994, sentencia C-006/02, actor Gilberto Pedraza Velásquez.

Corte Constitucional de Colombia (2004), sentencia T-025.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012), Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) vs. Costa Rica, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (2007), Caso “Reyes Aguilera Daniela v. Estado Nacional”.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (2012), “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ amparo”.

Cunill Grau, Nuria (2010), “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 46. Caracas.

Daeren, Lieve (2001), Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe, Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

De Souza, Renilson Rehem (2002) El sistema público de salud brasileño, Seminario

Internacional sobre Tendencias y Desafíos de los Sistemas de Salud en las Américas, Ministerio de la Salud – Brasil, Brasilia.

Durán, Ana María (2013), “Experiencia en la construcción de indicadores de derechos humanos en Bolivia”, en memoria del Seminario Internacional de Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y Seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad, organizado por CEPAL/INDH, Santiago de Chile.

Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona (2010), “Informe sobre Protección social y pobreza de las personas mayores de edad”, A/HRC/14/31.

_____ (2009), “Informe sobre programas de transferencia de ingresos”, A/HRC/11/9.

FAO/CEPAL (2011), Informe de Relatoría del Taller de Expertos Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un enfoque de derechos, junto con la colaboración técnica de CEPAL. 17 y 18 de marzo 2011. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Fleury, Sonia (2007), Salud y Democracia en Brasil. Valor Público y Capital Institucional en el Sistema Único de Salud, en Revista Salud Colectiva v.3 n.2, Lanús mayo/ago.

Feres Faria, Cláudia y Lourenço Lins, Isabella (2013) “Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional” em Avritzer, Leonardo y de Souza, Clóvis H. (org.) Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades, IPEA, Brasília.

Fraser Nancy (1997), “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época ‘postsocialista’”, en Fraser, N. *Iustitia Interrupta*. Reflexiones críticas desde la posición ‘postsocialista’, Universidad de los Andes - Siglo del Hombre Editores.

Gerlero, Mario S (2011), “Inclusión social y perspectiva de derecho: el aporte de la Sociología

Jurídica”, en: Pautassi Laura (org.). Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social: debates actuales en Argentina. Buenos Aires, Biblos.

Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (2013), Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Segundo agrupamiento de derechos, OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13.

_____ (2011), Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.2/11 rev.2.

Guerrero, Elizabeth (2005), “Transversalización de la perspectiva de género en Chile: En la búsqueda de la equidad”, X Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Chile.

Hevia, Felipe J. (2011), Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social, Revista de Estudios Sociales, No 39 de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Los Andes, Colombia.

Hofbauer, Helena, Sánchez-Hidalgo, Dora, Zebadúa Yáñez, Verónica (2002), Presupuestos Sensibles al Género: conceptos y elementos básicos, Secretaría de Salud del Gobierno de México, México.

IPPDH (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR) (2014a), Acceso igualitario a derechos sociales: indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR. Buenos Aires.

_____ (2014b), Documento de Trabajo que recoge los Resultados preliminares del Sistema de información Sobre Institucionalidad Pública en Derechos Humanos en el MERCOSUR (SISUR) del IPPDH. (autores: Paula Rodríguez Patrinos, Natalia Debandi, Mariana Fontoura

Marques, Marcella Sub Centeno y Antonio Gonzáles Plessmann).

_____ (2012), La implementación de los Acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Diagnóstico para la Acción, Buenos Aires.

_____ (2011), “El principio de igualdad y no discriminación en la protección de los derechos de las personas adultas mayores. Aportes para la discusión de una Convención Internacional”, Documento de trabajo.

IPPDH y Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (2013), Memoria del Panel de Debate “Libre circulación de trabajadores, ciudadanía regional y derechos humanos de migrantes”, organizado en el marco del Foro Mundial de Derechos Humanos de Brasil. IPPDH y Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Oficina Regional de América del Sur (2012), Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Buenos Aires.

Instituto Social del MERCOSUR, La dimensión social del MERCOSUR, Asunción, Paraguay, diciembre de 2012.

IPEA (2012), Participação social como método de governo: um mapeamento das interfaces socioestatais” nos programas federais, Comunicados do IPEA, N° 132.

Martínez Franzoni, Juliana y Voorend, Koen (2012), Veinticinco años de cuidados en Nicaragua: poco Estado, poco mercado, mucho trabajo no remunerado. San José:UNRISD.

Ministerio de Desarrollo Social de Argentina (2010), “Los derechos sociales son derechos humanos”, Buenos Aires (autora: Lic. Alicia Kirchner).

MIDES (Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay) (2011a), “Acciones afirmativas para la población trans en el Uruguay”, Dirección Nacional de Política Social, División de Investigación y Perspectivas Transversales.

_____ (2011b), “Enfoque de derechos y políticas sociales: universalismo, focalización y perspectivas transversales”, División de Investigación y Perspectivas Transversales, Montevideo (autores: Piriz, Manuel y Gainza, Patricia P.).

OACDH (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006), Preguntas frecuentes del enfoque de derechos en la cooperación para el desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

_____ (2012), Informe sobre Orientaciones técnicas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la ejecución de las políticas y los programas destinados a reducir la mortalidad y morbilidad prevenibles asociadas a la maternidad, A/HRC/21/22.

_____ (2004), Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

OACDH, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Gesoc, Agencia para el Desarrollo, A.C. (2010), Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectivas de Derechos Humanos, Manual operativo para servidoras y servidores públicos, México D.F.

OIT/OMS (2011), “Un Piso de Protección Social para una Globalización Equitativa e Inclusiva”, Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2007), Capacidades en Salud Pública en América Latina y el Caribe: Evaluación y Fortalecimiento.

Palacios, Agustina (2008), El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Ediciones Cinca, Madrid.

Pautassi, Laura (2011), El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para

las políticas públicas, en Pautassi, Laura (org.). Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social: debates actuales en Argentina. Biblos, Buenos Aires.

Pisarello, Gerardo (2007), Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción, Trotta, Madrid.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011), Guía para la planificación local desde la perspectiva de los derechos humanos, Buenos Aires.

_____ (2011), Aportes para el desarrollo humano en Argentina. Género en cifras: mujeres y varones en la sociedad argentina. Buenos Aires.

Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, S. James Anaya (2008), Informe, A/HRC/9/9.

Repetto, Fabián (2010), “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericana”, en Acuña, Carlos (comp.) Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.

Rofman, Rafael, Apella, Ignacio y Vezza, Evelyn (2013), Más allá de las Pensiones Contributivas / editores. Primera edición, Banco Mundial, Buenos Aires.

Rodríguez Garavito, César, “El derecho, las desigualdades estructurales y la justicia étnica-racial en América Latina. Artículo preparado para el encuentro ILADD, Buenos Aires, abril de 2013. Primer borrador.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador) (2011), Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas, Guía de formulación de políticas públicas sectoriales. Quito.

Scagliola, Andrés y González Viñoly, Patricia (2013), “Políticas sociales con perspectiva de derechos humanos. Los indicadores de progreso en Derechos Económicos, Sociales y Culturales como instrumento”, en Memoria del Seminario Internacional de Indicadores de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y Seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad, organizado por CEPAL/INDH, Santiago de Chile.

Sepúlveda Carmona, Magdalena, El enfoque de derechos en la protección social en América Latina, documento presentado en Seminario internacional “Políticas públicas para la igualdad: Hacia sistemas de protección social universal” organizado por la C E P A L, Montevideo, Uruguay, 4 y 5 de diciembre de 2013,

Steinberg, Cora, Centrángolo, Oscar y Gatto, Francisco (2011), Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo, Documentos de proyecto No. 53, Unidad de Planeamiento estratégico y evaluación de la educación argentina de la Presidencia de la Nación (Argentina) y CEPAL.

Suarez Dillon Soares, Andrei (2013), “O Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos do Brasil: o que é e para que serve”, en Memoria del Seminario Internacional de Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y Seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad, organizado por CEPAL/INDH, Santiago de Chile.

Subcomisión para la Promoción y Protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2006), Resolución 2006/10, Promoción de la realización del derecho al agua potable y saneamiento, 24 de agosto de 2006, UN Doc. A/HRC/Sub.1/58/L11, que adopta las Directrices para la realización del derecho al agua potable y saneamiento (2005) (“Directrices de la Subcomisión”), UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/25, section 2.1.

Supremo Tribunal Federal (Brasil) (2004), ADPF 45 MC/DF, del 4/5/2004, con el relato a cargo del ministro Celso de Melo.

Supremo Tribunal Federal de San Pablo (Brasil) (2005), Sentencia AG REG Recurso Extraordinario 410.715-5.

Tomasevski, K. (2004), Manual sobre la Educación basada en los Derechos: Requisitos Globales de los Derechos Humanos Hechos Simples (Bangkok: UNESCO).

UNESCO (2013), Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015. Santiago de Chile.

UNESCO/PREAL (2007), Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos.

Uprimny, Rodrigo (2011), “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos” en César Rodríguez Garavito (coordinador), El derecho en América Latina, Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI, Siglo XXI, Buenos Aires.

Yrigoyen Fajardo, Raquel Z. (2011), “Constitucionalismo pluralista y pueblos indígenas”, en César Rodríguez Garavito (coordinador), El derecho en América Latina, Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI, Siglo XXI, Buenos Aires.

Ganar Derechos

Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos

Las políticas sociales en América Latina se encuentran ante una oportunidad estratégica para profundizar y consolidar la apuesta por un enfoque basado en el reconocimiento y ampliación de derechos que apunte a transformar las estructuras que determinan las desigualdades y vulneraciones de derechos aún existentes. Este enfoque implica abrir la discusión sobre los marcos conceptuales y metodológicos, los diseños institucionales y las modalidades de gestión pública, a fin de garantizar un acceso igualitario a los derechos, condiciones para ampliar la participación social, la circulación y producción de información, los mecanismos de garantía y la responsabilización de los actores institucionales, entre otras cuestiones. A partir de mandatos específicos, el IPPDH promueve la integración del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Dentro de este eje de trabajo, este documento: “Ganar Derechos”, apunta a colaborar con los planificadores, implementadores y evaluadores de políticas y servicios públicos sobre el modo de incorporar y/o consolidar la perspectiva de derechos en las políticas sociales, y promueve la reflexión en torno a la construcción de una institucionalidad pública consistente con este enfoque. Pensar las políticas desde los derechos que se busca promover y garantizar, contribuye a mejorar las intervenciones del Estado Social, y a la vez ayuda a la construcción de una ciudadanía activa y exigente.

