

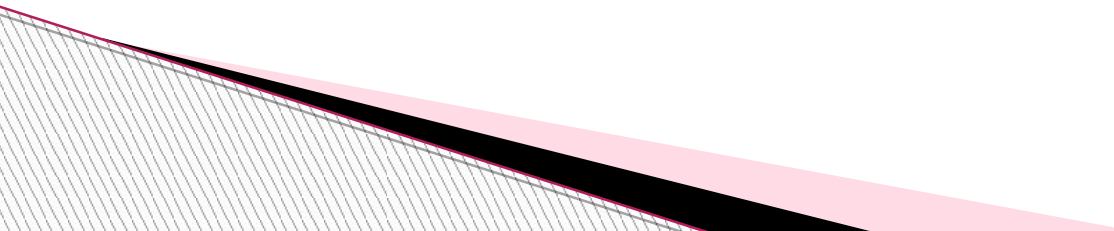
**OBLIGACIONES PENDIENTES:  
el enfoque de derechos en las políticas públicas**

**LAURA PAUTASSI**

CONICET-UBA, Argentina.

Seminario Política Social en Chile: Avances y desafíos  
Santiago de Chile, 26 de Noviembre de 2014

# Contenido de esta presentación:

- ▶ Enfoque de derechos, exigibilidad y justiciabilidad
  - ▶ Indicadores sociales / indicadores de derechos
  - ▶ Integrando derechos en la política pública, midiendo el cumplimiento.
  - ▶ Obligaciones pendientes
- 

# Enfoque de derechos

- ▶ Declaración del Milenio –ODM: desembarco formal como metodología
- ▶ En infancia es previo: Convención de Derechos del Niño (1990): ruptura del modelo tutelar/asistencialista
- ▶ Cambio de paradigma: niños, niñas y adolescentes como legítimo titulares de derechos.
- ▶ Protección jurídica y derechos específicos de la infancia.
- ▶ Principio de Universalidad, Indivisibilidad e Interdependencia de los DDHH (Art. 5, Programa de Acción de Conferencia de Viena, 1993)

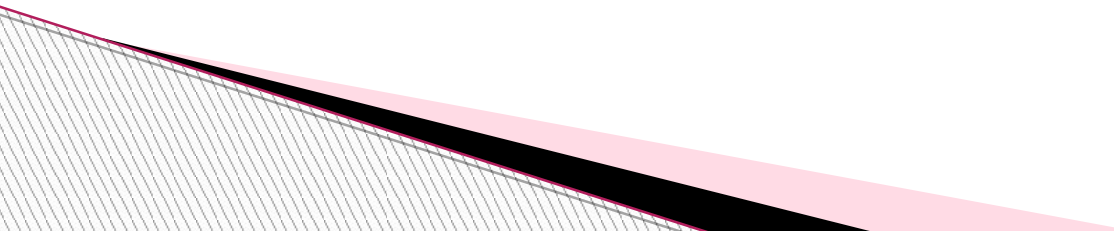
# Enfoque de derechos

- ▶ El campo de las políticas sociales y las estrategias de desarrollo y el campo de los DDHH han corrido en paralelo, con pocos puntos de encuentro o conexión.
- Mucho más evidente es la bifurcación que se ha producido en relación con los modelos económicos e institucionales en donde desarrollar las estrategias.
- Establecer puentes y relaciones entre el campo de los DDHH y los principios que guían las políticas económicas y sociales, y por ende las estrategias de desarrollo

# Enfoque de derechos

- El enfoque de Derechos considera que el marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional, ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo.
- En tal sentido los derechos humanos son pensados en la actualidad como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular en procesos de transición o con problemas de democracias deficitarias o débiles.

# ¿Qué significa tener un derecho?

- Se tiene un derecho cuando el ordenamiento jurídico reconoce a un sujeto una potestad, la de hacer o no hacer algo y la de reclamar correlativamente de otros sujetos que hagan o no hagan algo.
  - Tener un derecho significa que una norma jurídica asigna a un sujeto una expectativa negativa (de omisión) o una expectativa positiva (de acción) y crea sobre otros sujetos los correspondientes deberes y obligaciones.
- 

# ¿Qué significa tener un derecho?

- Es decir, se trata de una pretensión justificada jurídicamente.
- Por ejemplo: tengo derecho a la educación, en tanto hay una norma que me convierte en titular de esta expectativa –la de asistir a un establecimiento educativo- y crea a otros sujetos su obligación correlativa de proporcionarme los medios y las instancias de calidad para que ejerza mi derecho a educarme

# ¿Qué significa tener un derecho?

- ▶ Numerosas son las características constitutivas de un Derecho, pero adquiere centralidad la posibilidad intrínseca de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente del obligado – habitualmente un juez– para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento.
- ▶ Esta característica se denomina **justiciabilidad o exigibilidad judicial**, y supone una garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho de que se trate.



# Tipos de Derechos

Derechos Civiles y Políticos (DCP)

Derechos Económicos, Sociales y  
Culturales (DESC) + A

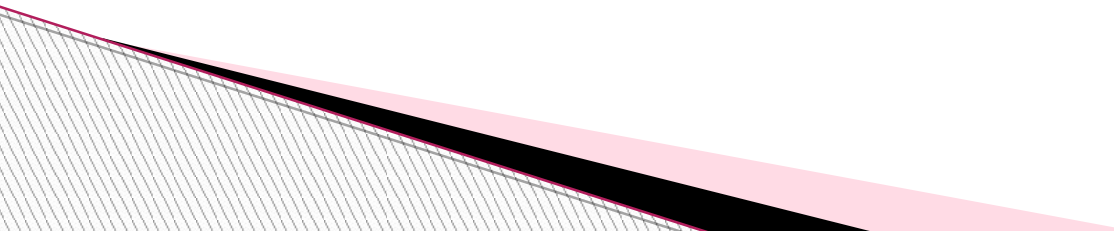


# Tipos de Derechos

- ▶ Dos tipos de derechos pueden identificarse:
  1. los **derechos individuales** o también denominados de "derechos de primera generación", que se encuentran reconocidos e incluidos en las constituciones políticas modernas, definidos como aquellas libertades y garantías de los ciudadanos y que definen a su titular a priori.

Entre otros, podemos mencionar el derecho a expresar las ideas propias; a profesar una religión, a comerciar, a ejercer el derecho a voto.

# Tipos de Derechos

2. Los **derechos económicos, sociales y culturales (DESC)** usualmente considerados "derechos de segunda generación" e incluidos posteriormente también en las constituciones políticas, cuya principal diferencia con los anteriores es que no se encuentra su titular identificado a priori y por ello refieren al derecho a la educación, el derecho a la salud, al derecho a recibir una alimentación adecuada, al derecho al trabajo en condiciones dignas; entre otros.
- 

# DESC


(Abramovich y Curtis, 2002)

## OBLIGACIONES NEGATIVAS

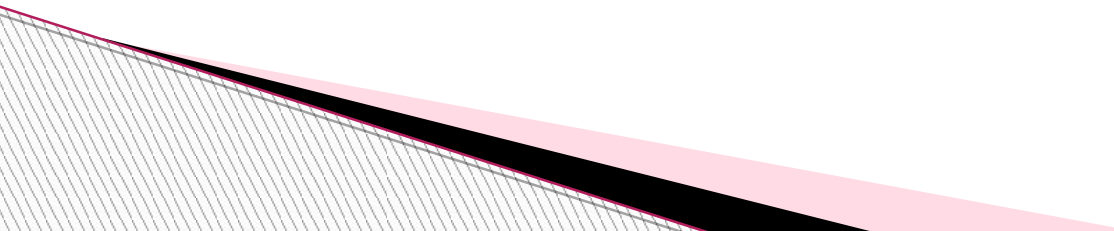
(no interferir en caso de huelga, no impedir el acceso de una persona a los servicios de salud)

## OBLIGACIONES POSITIVAS

(no solo acciones de dar como la provisión de vivienda, sino que se establecen otro tipo de relaciones entre el Estado y los beneficiarios de las prestaciones)



## Tres niveles de responsabilidad de los Estado en DDHH (Eide, 1999)

1. Obligación de respetarlos
  2. Obligación de protegerlos
  3. Obligación de cumplir con los DDHH
- 

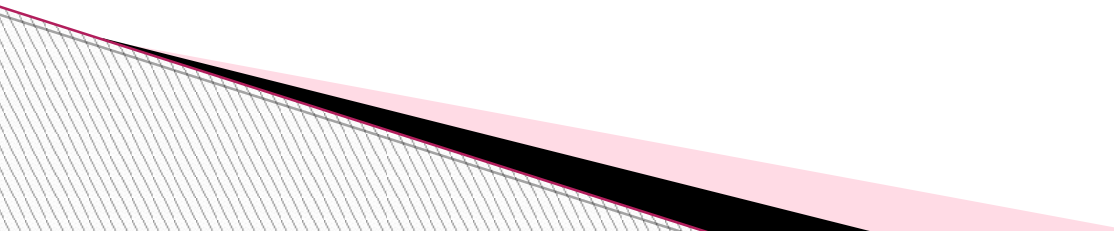
## Dos tipos de obligaciones de los Estados (Eide, 1999)

1. **Obligaciones de conducta:** pueden ser activa o pasiva. Señala un comportamiento que en el que ha de cumplir la obligación debería respetarla o abstenerse de hacerlo. Por ej. Prohibición de torturar.
2. **Obligaciones de resultado:** se relaciona en menor medida con la línea de acción adoptada, pero se vincula directamente con el impacto que se quiere buscar o evitar. Por ej. Evitar situaciones de hambre

# Enfoque de derechos

- En los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado con mayor precisión no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un cúmulo de obligaciones positivas.
- Esto significa que ha definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales (DESC).

# Enfoque de derechos

- ✓ Un sistema integral y estructurado por principios, reglas y estándares de Derechos Humanos que opera en términos de otorgar efectividad a las medidas comprometidas por los Estados y que además fija estándares específicos que son aplicables a los sistemas internos de cada uno de los países de la región.
- 



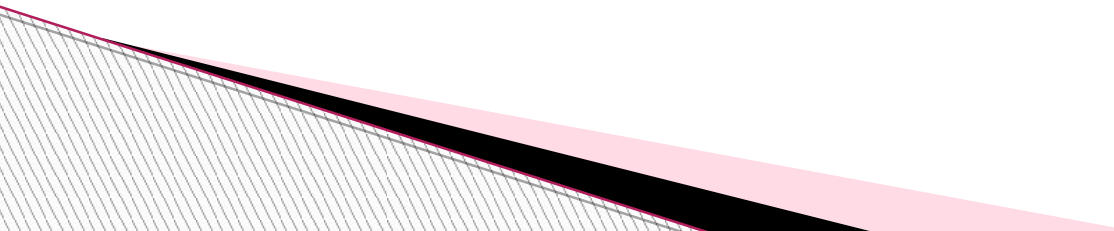
# ¿En qué consiste?

- ✓ Se trata de un conjunto de **estándares** que surgen de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos por los órganos de aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros, así como de los relatores especiales de las Naciones Unidas, a partir de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos principalmente en materia de derechos sociales.

# ¿En qué consiste?

- ✓ Los estándares permiten analizar desde la perspectiva de los derechos humanos, si las políticas de desarrollo aplicadas por los estados se adecuan o no a los parámetros desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos.
- ✓ Los **estándares** refieren a una definición legal que incluyen principios que son el resultado del proceso de interpretación de una norma o de un tratado internacional (Abramovich, 2007)
- ✓ Son declaraciones fundamentales sobre el resultado deseado y no están diseñados para ser verificados directamente. El contenido de un estándar va a ser aportado por las pautas y criterios que establecen las condiciones necesarias para aplicar tal principio y que resulte posible comprobar directamente a partir de los

# Enfoque de derechos

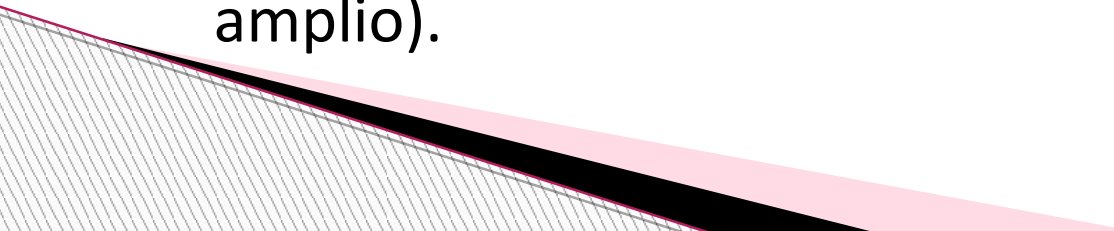
- ▶ La definición de políticas públicas que incorporen derechos, debe acompañarse con mecanismos de tutela, garantía y responsabilidad por parte de los Estados.
  - ▶ Obligaciones - y +
  - ▶ Mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad
- 

# Principio de Interdependencia

Fue consagrado en la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en junio de 1993, que establece en su artículo quinto, que:

“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”

## Estándares DDHH: base para análisis de políticas

- Contenido mínimo de los derechos;
  - Universalidad
  - Progresividad y no regresividad;
  - Igualdad y No discriminación;
  - Máximo de recursos disponibles
  - Producción de información y formulación de políticas;
  - Participación de los titulares del derecho en el diseño e implementación de las políticas públicas;
  - Acceso a la justicia y mecanismos de reclamo (en sentido amplio).
- 

# Indicadores sociales / indicadores de derechos

- ▶ Indicadores sociales:
  - Identifican y cuantifican un fenómeno en sí mismo
  - A partir de allí, se establecen escalas, comportamientos, índices y variables
  - Se consideran interrelaciones entre áreas relevantes (bienestar, educación, salud, trabajo)
- ▶ Indicadores de derechos
  - Parten conceptualmente de los principios de interdependencia, indivisibilidad y universalidad DDHH
  - Cuantifican y *cualifican* las acciones del Estado
  - Establecen interrelaciones entre **derechos**

# Indicadores de derechos

## ▶ Derechos:

- Integralidad
- Principio de progresividad
- Prohibición de regresividad
  - ➔ Abarca a todos los Poderes del Estado (PE, PL, PJ)
  - ➔ Solo puede haber *plena realización de DDHH* cuando existen los medios administrativos / judiciales para hacer efectivos los derechos
  - ➔ No existen jerarquías ni ranking entre derechos.
  - ➔ Igualdad y no discriminación ( a nivel territorial inclusive)

# Indicadores de derechos (Monitoreo Protocolo de San Salvador)

□ Indicadores **estructurales**

□ Indicadores **de progreso**

□ Indicadores **de resultado** †

☰ *Señales de progreso cualitativas*: permiten un seguimiento de los logros que contribuyen a alcanzar el objetivo: el goce y ejercicio de los derechos

☰ *Clasificación de la información*

■ Recepción del derecho

■ Contexto financiero y compromisos presupuestarios

■ Capacidades estatales †

□ Principios transversales


■ Igualdad y no discriminación

■ Acceso a la justicia


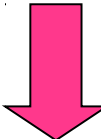
■ Acceso a la información y participación política



# Puentes entre DDHH y políticas sociales

- ▶ Primer paso: reconocimiento como sujetos portadores de derechos.
- 
- ▶ Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento.
  - ▶ Consideración de un núcleo de obligaciones negativas y positivas comunes a todas las categorías de derechos, que se agrupan bajo tres niveles de obligaciones: de respetar, de proteger y de cumplir.

# Derechos, empoderamiento y exigibilidad

- El reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y en ese sentido puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales 
- Es indudable también que el reconocimiento de derechos limita de alguna manera el margen de acción de los sujetos obligados, entre ellos el Estado. 
- Define en cierta medida, y en sentido amplio, aquellas acciones que el obligado puede y las que no puede hacer.

# ¿Es posible conjugar política con

Resulta imprescindible desencadenar procesos de cambio para la construcción de capacidades institucionales tendientes a articular diferentes procesos para incorporar el enfoque de derechos en implementación de una estrategia de desarrollo.

Esta no consiste en expresiones de buena voluntad política, sino claramente es un sistema integral y estructurado que opera en términos de dar efectividad a las medidas comprometidas por los Estados y que además fija estándares específicos que son aplicables a los sistemas internos de cada uno de los países.

A su vez, el enfoque de derechos fija un marco conceptual para la formulación de políticas públicas no debe acotar o limitar el margen de acción de los gobiernos para la fijación de políticas públicas

# ¿Más derechos, mejores políticas sociales?

- Si no se respetan los estándares y principios que hacen efectivos los derechos seguiremos en el camino de sumar prácticas con derechos, que solo promueven una pérdida de confianza en los alcances de los propios instrumentos legales, como también una errónea implementación de los mismos.

# Obligaciones pendientes

Los indicadores también buscan identificar, entre otros déficit, las brechas en términos de capacidades estatales presentes en la acción pública en materia de infancia.

De lo contrario será muy difícil revertir, por ejemplo, hábitos nutricionales de corte asistencialista si no se aborda el derecho a la alimentación adecuada en el marco de un debate amplio de seguridad alimentaria y nutricional, en donde el eje sea el derecho de los niños a ser cuidados pero también donde las mujeres puedan ejercer su autonomía en relación al destino de “cuidadoras” que les ha asignado la burocracia asistencial abonado por la división sexual del trabajo imperante en nuestras sociedades.

# Obligaciones pendientes

- ▶ Niños, niñas y adolescentes y mujeres son sujetos autónomos portadores de derechos humanos que deben ser considerados como tales y no como el “eslabón” de éxito en la ejecución de un plan social o de una política de seguridad alimentaria. La vinculación entre infancia, cuidado y alimentación es ineludible.
- ▶ Es recomendable que las burocracias estatales, en sus tres poderes, asuman que es urgente establecer políticas integrales y no continuar con acciones desintegradas y superpuestas que contribuyen a dispersar recursos – económicos, humanos, técnicos- sin ser efectivas en torno a superar las vulnerabilidades presentes e incluso las brechas existentes en materia de capacidades institucionales.

# Obligaciones pendientes

- ▶ Las políticas públicas integrales deben complementarse con el establecimiento de procedimientos que permitan a cada persona poder exigir sus derechos
  - ▶ No hay retos, no hay compromisos: hay obligaciones. Es el momento de cumplirlas y de exigir dicho cumplimiento.
- 