

# El enfoque de derechos en las políticas públicas



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Simone Cecchini**

Curso internacional

“Instrumentos de protección social a lo largo del ciclo de vida”

Santiago de Chile, 22 de mayo de 2017

# La trilogía de la igualdad: la propuesta de la CEPAL

- La igualdad como objetivo central del desarrollo
  - Igualdad de **derechos**, con enfoque integrado y multidimensional de la inclusión social
- El cambio estructural como el camino
- La política como instrumento
  - Fortalecimiento del rol del Estado para redistribuir, regular y fiscalizar
  - Promoción de pactos para la igualdad (diálogo y participación ciudadana)



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

# El Estado juega un papel fundamental en la provisión de bienestar y protección social



# Desarrollo social inclusivo

- Las políticas implementadas por varios países de América Latina y el Caribe en el período reciente se enmarcan en la visión de un **desarrollo social inclusivo**, en el cual el rol del **Estado** vuelve a ganar importancia
- La superación de la pobreza y la indigencia, la inclusión social, la disminución de la desigualdad y los avances hacia una protección social de carácter universal y basada en derechos pasan a ser elementos centrales de esa estrategia
- Su efectiva implementación exige la construcción de una institucionalidad adecuada



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

# Enfoque de derechos nace de la idea normativa de la sociedad de ciudadanos y de la igualdad

- Lograr plena titularidad de los derechos económicos y sociales significa que todos están incluidos en la dinámica del desarrollo y gozan del bienestar, lo que implica una efectiva pertenencia a la sociedad (“**ciudadanía social**”) (Marshall, 1950)
  - Falta de titularidad de derechos remite a un concepto de pobreza que no se refiere solo a la condición socioeconómica, sino también a una privación de ciudadanía (CEPAL, 2007)
- Lógica detrás de los derechos humanos a la educación, la salud o el trabajo es eminentemente **igualitaria**
  - Los derechos económicos y sociales buscan reducir las desigualdades entre ricos y pobres y poner a un creciente número de personas en mejores condiciones en relación con los más aventajados (Bobbio, 1996)



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

# Políticas públicas deben tener por objeto facilitar un mayor disfrute de los derechos económicos y sociales de toda la población

- Acción deliberada del **Estado** frena las desigualdades socioeconómicas que privan a muchos de una real pertenencia a la sociedad (CEPAL, 2006 y 2007)
  - Se requiere de un pacto fiscal-tributario y de un Estado con vocación redistributiva a través de políticas universales y umbrales progresivos en las prestaciones
  - Estar socialmente protegido es consecuencia de un derecho básico de pertenencia a la sociedad, es decir, de participación e inclusión (CEPAL, 2006)
- En la medida en que los derechos económicos y sociales se materializan como derechos inalienables de ciudadanía, es posible avanzar hacia una mayor igualdad en el acceso al bienestar y dar un **fundamento ético** a las políticas sociales (Hopenhayn, 2001)



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

# La CEPAL y el enfoque de derechos en las políticas sociales

- La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina (1997)
- Equidad, desarrollo y ciudadanía (2000)
- La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad (2006)
- Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos (2011)
- Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización (2015); La matriz de desigualdad (2016)
- “La trilogía de la igualdad”
  - La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (2010)
  - Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo (2012)
  - Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (2014)



# Porque adoptar un enfoque de derechos en la protección social

- Compromisos legales
  - Nacionales e internacionales
- Valor ético
- Mirada distinta
  - De beneficiarios a ciudadanos con derechos exigibles (destinatarios, usuarios, participantes)
- Valor instrumental





# Mandatos legales internacionales

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
- Convenio 102 sobre seguridad social, OIT (1952) [**ratificado por 10 países de América Latina y el Caribe**]
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) [**29 países**]
- Protocolo de San Salvador (1988) [**16 países**]
- Convenciones: CEDAW - Mujer (1979), Derechos del niño (1989) [**33 países**], Migrantes (1990) [**17 países**], Personas con discapacidad (2006) [**30 países**]
- Declaración de las NN.UU. sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007)



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

# La protección social como un derecho en América Latina

- Avances en reconocimiento legal y constitucional de los derechos sociales
  - Ej. constitución de Brasil (1988) y Colombia (1991)
- Discurso y enfoque de derechos
- Pero esto no se ha traducido necesariamente en expresión formal de garantías sociales en la protección social
  - Garantías sociales: mecanismos específicos que un gobierno instala para realizar un derecho e implica obligaciones inmediatas (garantía acceso, calidad, financiamiento, monitoreo y mecanismos compensación) (Gacitúa-Marió, Norton y Georgieva, 2009)



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

# Enfoque de derechos y garantías sociales en América Latina (2015)

País	Reconocimiento constitucional de derechos sociales	Enfoque de derechos en protección social	¿Ejemplos de garantías explícitas?
Argentina	Sí	Sí	Sí
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	Sí
Chile		Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	
Cuba	Sí	Sí	
Ecuador	Sí	Sí	
El Salvador	Sí	Sí	
Guatemala		Sí	Sí
Haití	Sí		
Honduras	Sí		
México	Sí	Sí	
Nicaragua	Sí		
Panamá			
Paraguay	Sí	Sí	
Perú	Sí	Sí	Sí
Rep. Dominicana	Sí		
Uruguay	Sí	Sí	Sí
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	Sí	Sí	

Fuente: Cecchini y Rico (2015).



CEPAL

# Elementos del enfoque de derechos a considerar en las políticas públicas

- Igualdad y no discriminación
- Progresividad y no retroceso
- Uso de los máximos recursos disponibles
- Integralidad
- Institucionalidad
- Participación
- Transparencia y acceso a la información
- Rendición de cuentas

No se prescribe el contenido exacto de las políticas



# Integrar la protección social alrededor de las necesidades de la población

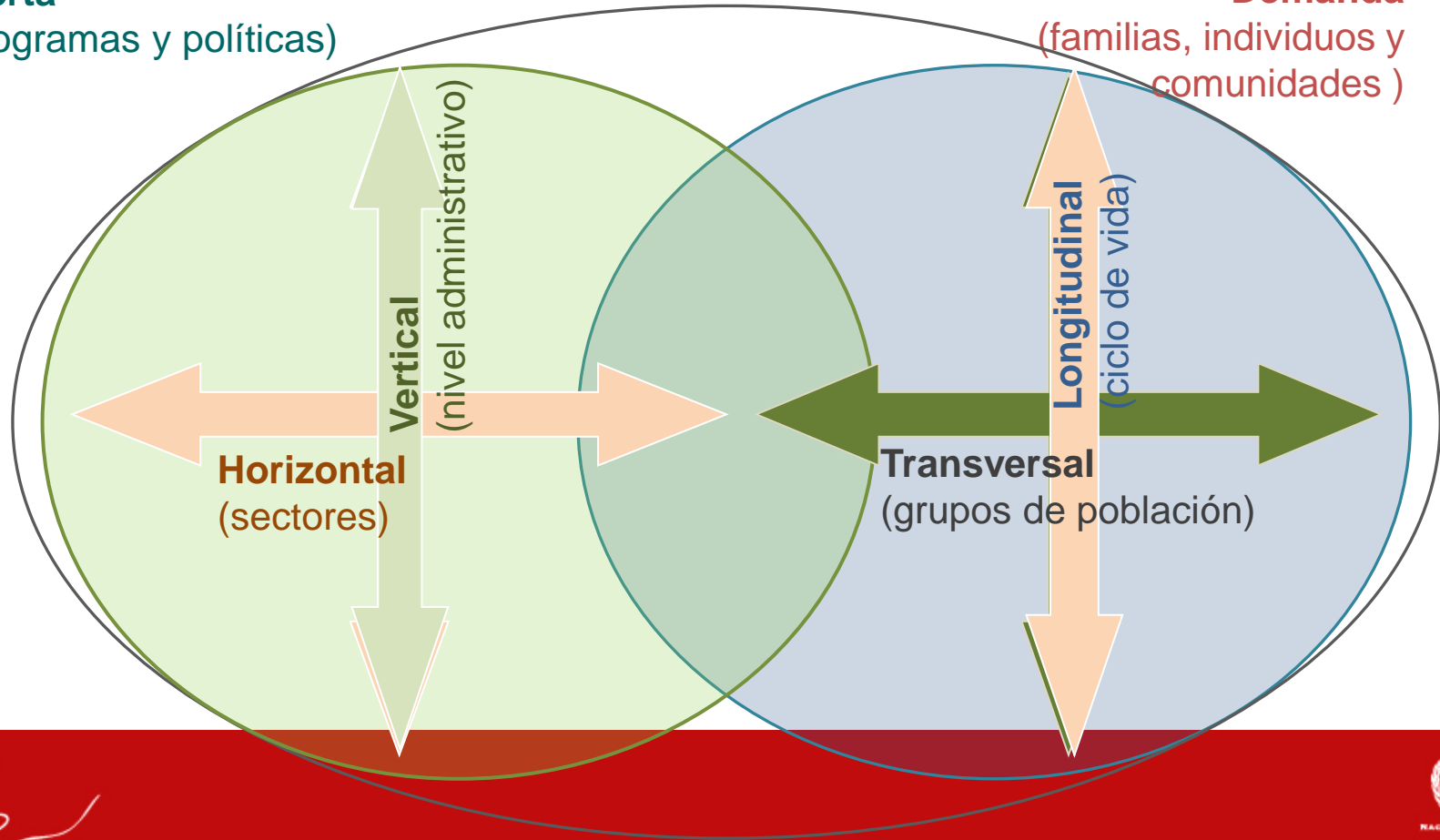
## PROTECCIÓN SOCIAL

**Oferta**

(programas y políticas)

**Demanda**

(familias, individuos y comunidades)



# De la retórica a la práctica (1)

- **Universalidad e inclusión de grupos desaventajados**
  - Sistema Único de Salud, Brasil; Garantías Explícitas en Salud, Chile
  - Asignación Universal por Hijo, Argentina; Renta Dignidad, Bolivia; Pensión alimentaria, México DF
  - Cuotas para la entrada a la enseñanza técnica, profesional e universitaria para adolescentes y jóvenes de familias de bajos ingresos, indígenas y afrodescendientes, Brasil
- **Estrategias integrales de asistencia social**
  - Chile Solidario; *Brasil Sem Miséria*
- **Consolidación de un marco legal e institucional adecuado**
  - Brasil, Constitución 1988 y Ley Orgánica de Asistencia Social 1993
  - México, Ley General de Desarrollo Social 2004
  - El Salvador, Ley Desarrollo y Protección Social 2014



## De la retórica a la práctica (2)

- **Participación**

- Brasil: Consejos de asistencia social; Consejos y Conferencias de salud; Consejos y Conferencias de la infancia y adolescencia; Consejos y Conferencias de educación

- **Transparencia y acceso a la información**

- Líneas telefónicas para información sobre programa de transferencias condicionadas, México

- **Rendición de cuentas**

- Sistema de Atención Ciudadana, México
- Comité Nacional de Supervisión y Transparencia de Juntos, Perú



NAACIONES UNIDAS

CEPAL

# Grandes debates de política social y el enfoque de derechos

- **Focalizar vs. universalizar**
  - Focalización como instrumento
  - Universalización es el fin
- **Condicionar o no condicionar**
  - Evitar sanciones punitivas



NAACIONES UNIDAS

CEPAL



# Desafíos de los PTC que necesitan de la mirada de derechos para ser superados

- **Complejas coordinaciones institucionales**
  - Los PTC dependen de lo que hagan otros sectores sociales, pero hay fragmentación en diversas instituciones; es necesaria coordinación entre sectores y distintos niveles territoriales
- **Disponibilidad de oferta de servicios sociales**
  - PTC son incentivo a la demanda, suponiendo que hay oferta
- **Centralización administrativa, con escasas oportunidades de participación**
- **Riesgos de clientelismo y corrupción**
  - Abusos de poder: maltrato, solicitudes de dinero, trabajo en empresa, trabajo domestico, acoso sexual, participación en manifestaciones políticas
  - Denunciados: coordinadores del plan, empleados municipales, personal de la salud, vocales, bancarios pagadores, políticos



# Ejemplos de aplicación del enfoque de derechos a los programas de transferencias condicionadas

Principios de DD.HH	Objetivos	Medidas
Igualdad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspirar a cubrir a la totalidad de la población meta en situación de pobreza</li> <li>• Evitar tratos discriminatorios hacia la población en condición de pobreza, las mujeres o la población indígena</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evitar y/o corregir errores de exclusión de destinatarios, mediante registros únicos de beneficiarios actualizados</li> <li>• Asegurar que todos cuenten con cédula de identidad</li> <li>• Tomar en cuenta pertinencia cultural y enfoque étnico de la oferta (salud, educación) y de los procesos administrativos</li> <li>• Corresponsabilidades coherentes con las necesidades y posibilidades de los destinatarios y su contexto socio-económico</li> </ul>
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar mayores niveles de sostenibilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marcos jurídicos e institucionales adecuados</li> </ul>
Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar mejoras continuas a los programas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación efectiva de los destinatarios y la comunidad</li> </ul>
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar mayores niveles de sostenibilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso adecuado a la información pública</li> </ul>
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminar el clientelismo y la corrupción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de rendición de cuentas efectivos</li> </ul>

# Retos para el enfoque de derechos en la protección social

- **Judicialización de los derechos sociales**
  - Restricción acceso a solución judicial por parte de los pobres
  - Sobrecarga para el aparato judicial
  - Definición roles y competencias entre poderes del Estado
  - Ejemplo: Colombia y derecho a la salud
- **Financiamiento: múltiples demandas y escasos recursos**
  - Uso máximos recursos disponibles
  - Costo no proteger
  - Desafíos nacionales son heterogéneos
  - Pactos sociales

