

# Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos

Susana Villarán

# Esquema

I. Una hermenéutica

II. Estándares en derechos humanos

- ✓ Instrumentos del sistema hemisférico
- ✓ Instrumentos del sistema universal.

III. Igualdad y no discriminación

IV. Acceso a un recurso efectivo

V. Acceso a la información

VI. Participación

VII. Progresividad

# I. Una hermenéutica

- Interpretación de los derechos humanos como derechos exigibles, que pueden ser efectivamente disfrutados/ no como aspiraciones que pueden ser o no otorgadas. No como dádivas.
- Enfoque que debe ser el fundamento de las políticas públicas del Estado por sus compromisos internacionales y sus normas constitucionales y legales..
- Obligaciones del Estado de no violar y de proveer las condiciones legales y político- institucionales para su disfrute de manera universal.

# I. Estándares en derechos humanos

Compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos humanos que los convierten en **garantes colectivos** y que los **obligan**, nacional e internacionalmente.

# Cuatro derechos fundamentales para las políticas públicas y... una interpretación sobre la progresividad en materia de DESC

- Igualdad y no Discriminación
- Acceso a un recurso efectivo
- Acceso a la Educación
- Participación
- Progresividad

## II. Principio de Igualdad y No Discriminación

- ✓ Instrumentos
- ✓ Perspectiva, desarrollo doctrinario y jurisprudencial
- ✓ Formas
- ✓ Dimensiones
- ✓ Medidas afirmativas/Focalización

## ✓ Estrategias:

- ✓ Jurídica
- ✓ Cultural
- ✓ Político- institucional
- ✓ Económicas
- ✓ Estudio y medición
- ✓ Financiamiento

# Instrumentos

- ✓ DUDDHH
- ✓ DADDH
- ✓ PIDCP
- ✓ CADH
- ✓ CEDAW
- ✓ Otros



# Perspectiva y desarrollo jurisprudencial

- La discriminación es la diferencia negativa en el trato al individuo o grupo, basada en aspectos de raza, sexo, etnia, orientación sexual, edad, origen u opinión, discapacidad, situación económica que impide que una persona o grupo goce plenamente de sus derechos.

- ✓ En el preámbulo de la Carta de la OEA:
  - ✓ Marco democrático
  - ✓ Régimen de libertades
  - ✓ Régimen de justicia social
  - ✓ Derechos de todos y de todas, sin distinción.

- ✓ CEDAW
- ✓ Art. 2.1, 3, 4.1 y 26 del PIDCP
- ✓ Art. 2.2 y 3 del PIDESC
- ✓ Requieren que las partes se abstengan de ejercer discriminación alguna por las razones que enumeran, incluido el género.

- ✓ Discriminación por ley
- ✓ Discriminación social
- ✓ Pobreza y discriminación

# Formas de discriminación:

- ✓ Discriminación de trato/ discriminación estructural
- ✓ **Discriminación estructural.** El Estado no es sólo garante de los derechos de los individuos frente a actos discriminatorios de particulares (garante de libertades), sino del bienestar de los grupos tradicionalmente discriminados por raza, discapacidad, etnia, sexo, situación económica y social.

- ✓ **Concepto de Estado:** que se obligue a garantizar derechos al desarrollo de personas que son estructuralmente discriminadas.
- ✓ Amartya Sen legitima el **trato diferenciado** orientado a integrar social, política y económicamente a grupos estructuralmente discriminados.

- ✓ Existen dos conceptos de igualdad en debate: la igualdad como no discriminación y la igualdad como no sometimiento. La desigualdad de trato no se funda en exclusivamente en la arbitrariedad o el prejuicio, sino que es la consecuencia de la desigualdad estructural a la que se encuentran sometidos algunos grupos de nuestra sociedad.

# Dimensiones

- ✓ **Dimensión ética**
- ✓ **Dimensión económica:** atenta contra la igualdad para ingresar al mercado y retransmite generacionalmente la exclusión.
- ✓ **Dimensión política:** la fragmentación y la exclusión atentan contra la cohesión social que es la base de la gobernabilidad democrática.



# Medidas

## Afirmativas/Focalización

- ✓ Medidas especiales, cuando sea necesario, para promover la igualdad real. **El objetivo de dichas medidas es brindar una igualdad efectiva.**
- ✓ En los casos en que la discriminación de derecho o de hecho restringe el pleno ejercicio por parte de personas pertenecientes a grupos o minorías étnicas o raciales, por género, situación social, discapacidad, orientación sexual o edad, se debe responder a esa situaciones con **acciones concretas.**

- ✓ Una de las formas concretas en que se puede cumplir con el deber de respetar y garantizar la igualdad es a través de la adopción de **medidas de acción afirmativa, medidas especiales.**
- ✓ Art. 1.4 de la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial o políticas de **promoción de la igualdad o de medidas antidiscriminatorias** positivas a las que hace referencia la Resolución /RES. 1930 (XXXIII-O/03).

## ■ **Focalización/Universalidad de políticas**

- ✓ Políticas que no enfrentan el conjunto de la discriminación y exclusión y los factores económicos y políticos que la condicionan en países con gran porcentaje de población viviendo en pobreza. Se concentran en pequeños grupos o territorios. Se desconectan.
- ✓ Falsa percepción: se resuelven los problemas de los grupos sin tomar en cuenta su relación con los demás.
- ✓ Focalización territorial: debe ser multisectorial.

# Estrategias para las políticas públicas

## ■ **Jurídica:**

- ✓ Promover legislación, derogarla o modificarla.
- ✓ Litigio: avance doctrinario, jurisprudencial que eleva estándares.

## ■ **Cultural**

Promoción de una cultura democrática y de inclusión, de respeto a las diferentes identidades que forman parte del colectivo social.

- ✓ Sistema Educativo (formal y no formal)
- ✓ Medios de Comunicación
- ✓ Conducta de las autoridades (modelos)
- ✓ Difusión y conocimiento de los derechos, instituciones y mecanismos: Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.

## ■ Político/institucional

- ✓ A) Estado no sólo garante sino activo (Ferrajoli).
- ✓ No sólo prohibiciones de interferencia o impedimentos, sino también **obligaciones de proveer** las numerosas y complejas condiciones institucionales de su ejercicio y de su tutela”.

- ✓ B) Este Estado activo tiene que diseñar políticas públicas que “desmantelen” la discriminación estructural que coloca en situación de desventaja y subordinación a grandes grupos sociales.
- ✓ C) Rediseño del Estado y de sus políticas. Efectivamente transversales, generadoras de espacios interinstitucionales de concertación y cooperación alrededor de Planes Nacionales y Programas, con objetivos, metas e indicadores de resultado e impacto.

- ✓ D) Fortalecimiento de actores políticos y sociales como espacios de intermediación y representación.
- ✓ E) Medidas afirmativas como oportunidades especiales y sólo como “focalización”. Se trata de una estrategia de equidad para lograr la igualdad de oportunidades.
- ✓ F) Formación de decisores y operadores de políticas públicas (estatal y privados)



- ✓ G) **Empoderamiento de sectores sociales discriminados.** Participación, acceso a información pública para la fiscalización, concertación son indicadores de resultado.
- ✓ El objetivo es “conectar”, incluir a los grupos sociales desconectados.
- ✓ Las políticas públicas deben tener **legitimidad social.**

- **Estrategia económica**

- ✓ Crecimiento, desarrollo, competitividad, tecnología.
- ✓ Integración para protegerse de la volatilidad internacional
- ✓ Medidas contracíclicas
- ✓ Romper transmisión generacional de la pobreza
- ✓ Programas sociales protegidos.

- **Estudio y medición:**

A) Hacer visible la discriminación

B) Estudiar los costos de la discriminación

C) Líneas de base para las políticas públicas que permitan establecer metas para cada uno de los sectores discriminados con indicadores de progresividad y resultado. Por ejemplo, identificar niños y niñas sin registro de nacimiento.

D) Medición de los efectos de las políticas en el desmantelamiento de la discriminación estructural.

## ■ **Financiera**

- ✓ Los derechos deben ser financiados
- ✓ Deben visibilizarse en el Presupuesto de la República.
- ✓ Una vinculación presupuestaria baja o inexistente en relación a los derechos consagrados expresa una violación del Estado a su deber de hacer.

## II. Acceso a un recurso efectivo

- ✓ Instrumentos
- ✓ Perspectiva
- ✓ Dimensiones

## Instrumentos

- ✓ DUDDHH.
- ✓ DADH
- ✓ CADH
- ✓ PIDCP
- ✓ CEDAW
- ✓ Otros

# Perspectiva y desarrollo jurisprudencial

- ✓ Adecuación de la legislación interna
- ✓ Los estados deben proveer inmediatamente acceso a un recurso judicial efectivo.
- ✓ Derecho a un proceso regular en un tribunal competente, independiente e imparcial
- ✓ Derecho a ser oído públicamente y con las debidas garantías

- ✓ El PIDESC (OG 12) en el acceso a alimentos o a los recursos destinados a los alimentos, debe asegurarse el derecho de las mujeres a heredar y poseer tierras y bienes
- ✓ PIDESC (OG 14) Es deber del Estado proteger el derecho a la salud mediante leyes que aseguren el acceso igual a la atención de salud y a los servicios relacionados con la salud proporcionados por terceros.
- ✓ PIDESC (OG 7) Derogar leyes que permitan violaciones
- ✓ Derogar leyes que discriminen



- **Sistema Interamericano**
- ✓ La Corte Interamericana ha establecido en sus sentencias que el Estado debe señalar cuáles son los recursos internos (judiciales, administrativos) que se deben agotar y que demuestre, teniendo en cuenta su idoneidad, que dichos recursos son adecuados y efectivos.
- ✓ “No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios”.

# Dimensiones

- **Legislativa.** Promulgar , modificar o derogar normas.
- **Judicial.** Acceso a tribunales imparciales, competentes y a un debido proceso.
- **Administrativa.** Acceso a un recurso eficaz y a un debido proceso.

# Políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a un recurso efectivo

- Legislativas.
- Reforma del sistema de justicia.
- Normas y procedimientos de carácter administrativo, publicitados, transparentes, orientados a producir efectos de reparación a quien reclama la violación de un derecho, en el sector público y en el sector privado que provee servicios públicos.

# III. Acceso a la información

- ✓ El acceso a la información relacionada con las políticas públicas, es garantía de transparencia, fuente de legitimidad y eficacia.

- ✓ Instrumentos
- ✓ Perspectiva, desarrollo doctrinal y jurisprudencial
- ✓ Acceso a la información y políticas públicas

# Instrumentos

- DADH
- DUDDHH
- CADH
- Resolución 59(1) de la AG/UN
- Resolución 104 UNESCO
- PIDCP
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Principios de Lima

# Perspectiva y desarrollo doctrinario y jurisprudencial

- ✓ “El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar este derecho...” (Principios 4 y 5 de la Declaración de Principios para la Libertad de Expresión)
- ✓ El acceso a la información es un derecho. Es consustancial al derecho a la libre expresión. “Toda persona tiene derecho a la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin expresar la causa que motive su ejercicio.

- ✓ “El acceso a la información es un derecho de las personas y, al mismo tiempo, **una exigencia de una sociedad democrática**. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir información a través de los medios de comunicación y/o fuentes oficiales”
- ✓ “Toda persona tiene **derecho a fiscalizar** de manera efectiva la labor de la administración estatal, de los poderes del estado y de las empresas que prestan servicios públicos.”



- ✓ “Para hacerlo, necesitan conocer la **información que requieran en forma oportuna y completa.**”
- ✓ “Es responsabilidad gubernamental **crear y mantener registros públicos** de manera seria y profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud.”

✓ El acceso a la información es indispensable para el escrutinio y debate adecuado sobre las acciones de gobierno, condiciones éstas no sólo para la transparencia de la gestión, sino también para evitar la corrupción y otros abusos de poder...

✓ La información pertenece a los ciudadanos...

(“Los principios de Lima” Información para la Democracia”, noviembre, 2000.)

- “El control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas **requiere no sólo una abstención** por parte del Estado de censurar información , sino que **requiere la acción positiva** de proporcionar información a los ciudadanos” (Informe Anual Relatoría para la Libertad de Expresión, 2001)

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha destacado dos aspectos adicionales esenciales al acceso a la información:
  - ✓ Principio de **máxima divulgación** (el Estado debe revelar información)
  - ✓ Presunción de que todas las reuniones de los órganos gubernamentales son **abiertas al público**. (informe sobre terrorismo y derechos humanos, 2002)

# Acceso a la información y políticas públicas

## ■ Medidas de carácter legislativo y judicial

- ✓ Ley de acceso a la información pública
- ✓ Recurso de Hábeas Data: (1) derecho a no ser perturbado en su privacidad, 2) derecho de toda persona a buscar información sobre sí misma en bases de datos públicas, 3) derecho de las personas a utilizar la acción de Habeas Data como mecanismo de fiscalización.
- ✓ Litigio

## ■ **Medidas de carácter administrativo:**

- ✓ Portales de transparencia, accesibles y amigables
- ✓ Información presupuestal, evolución del gasto público, trayectoria de funcionarios(as), agendas de funcionarios de alto nivel, entre otros.
- ✓ Información de empresas privadas que prestan servicios públicos.

# IV. Derecho a la Participación

- ✓ Instrumentos
- ✓ Perspectiva
- ✓ Participación ciudadana en políticas públicas.

# Instrumentos

- ✓ DADDH
- ✓ DUDDHH
- ✓ CADH
- ✓ PIDCP (“participar en la dirección de los asuntos públicos...”, “acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas..”)
- ✓ Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952)



- ✓ CEDAW. Art. 7: “participar en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas...”

# Perspectiva

- La participación ciudadana como derecho y como deber.
- Legalidad de la participación
- Legitimidad y legitimación de la participación
- Institucionalidad para la participación.

- Derecho a participar y participación efectiva
- Índices bajos de participación señalan debilidad institucional y bajo nivel de cultura democrática.
- A mayor participación ciudadana, mayor control de la actividad gubernamental, mayor cohesión social y satisfacción de expectativas.

- Obligación del Estado de **generar condiciones favorables a la participación**. Prohibición al Estado de impedir u obstaculizar la participación.
- Participación política y en organizaciones no políticas (grupos de interés).
- Derecho de **petición**, obliga a los funcionarios a responder en tiempo razonable y genera experiencias participativas alrededor de demandas que presentan organizaciones de la sociedad civil que inciden en las políticas públicas.

# Participación ciudadana en políticas públicas

- ✓ Es indispensable articular la toma de decisiones en el Estado, en todos sus niveles, con la voluntad ciudadana.
- ✓ Generar espacios para el diálogo y la concertación para posibilitar visiones compartidas de futuro, desde el nivel local, al nacional.
- ✓ Acuerdo Nacional alrededor de políticas de Estado.

- ✓ Planes concertados de desarrollo
- ✓ Presupuestos participativos
- ✓ Vigilancia social
  - ✓ Eficacia y eficiencia en la ejecución de políticas
  - ✓ Transparencia y confianza
  - ✓ Probidad
  - ✓ Legitimidad

- ✓ Necesidad de promover en todos los niveles, familia, barrio, escuela y medios de comunicación una **educación en valores y actitudes** orientados a la asunción de responsabilidades públicas en un contexto de amplia transparencia y participación ciudadana.
- ✓ Compulsar la opinión pública en asuntos cruciales.

- ✓ La **concertación** entre agentes sociales, económicos y políticos es crucial para generar una cultura de **confianza** entre ciudadanos(as) y hacia los gobernantes que oriente la reforma del Estado y la **estabilidad de las políticas públicas**.

(“Desarrollo humano y superación de la pobreza. De la exclusión a la inclusión. VI Encuentro Nacional de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Perú, 2003)



# V. Progresividad

- Existe una obligación del Estado PIDCP (Art. 2.2) y PIDESC. En el primero se consagra incondicionalmente la obligación de adoptar medidas para hacer efectivos los derechos consagrados en el Pacto, en el caso del PIDESC, la obligación de adoptar medidas está mediatizada por la disponibilidad de recursos y la realización progresiva de la efectividad

- No hay que tener una aproximación restrictiva, que convierta a los DESC en meras aspiraciones programáticas como se Plantea en los Principios de Limburgo (1986), adoptado por Naciones Unidas y los Principios de Maastrich sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales de 1997 (reunión de expertos cuyo resultados han sido empleados por el Comités de DESC de UN para evaluar los informes estatales y desarrollar las Observaciones Generales) :

# Obligaciones del Estado

- ✓ **Obligación de adoptar medidas inmediatas** (hasta el límite de los recursos disponibles, por todos los medios).
- ✓ **Obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos** . Los Estados en los que grandes grupos están privados de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos, o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie, no están cumpliendo con sus obligaciones “Si el PIDESC se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser.” (OG 9),

- ✓ **Obligación de Progresividad y prohibición de regresividad** (Art. 2.1 PIDESC) cada uno de los Estados parte del presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado, como mediante la asistencia y cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de recursos que disponga, **para lograr progresivamente , por todos los medios apropiados**, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

- ✓ Si bien la total efectividad de los derechos puede ser alcanzada en forma paulatina, el PIDESC impone a los Estados la obligación de implementar, **en un plazo razonablemente breve** a partir de su ratificación, actos concretos, deliberados y orientados, lo más claramente posible hacia la satisfacción de la totalidad de las obligaciones.

- ✓ **Adecuación del marco Legal.** Acá no hay excusa en relación a falta de recursos. Por ejemplo, si no se consagra la obligación de la educación primaria (Pacto de San Salvador también).
- ✓ Los Estados **tienen la obligación de formular un plan de acción** para alcanzar progresivamente la efectividad de los derechos. En educación, en salud (OG 14)