



SOCIAL DEVELOPMENT DEPARTMENT

**Social Analysis and Policy Team
The World Bank**

Realizing Rights Through Social Policy

*Taller Sobre Garantías Explícitas en la
Implementación de los Derechos Económicos, Sociales
Y Culturales en América Latina Y el Caribe.
CEPAL, Santiago, Chile 2-4 Abril 2007*



Contexto en el Banco Mundial:

- *A nivel internacional crecientemente se reconoce que los Derechos Humanos son relevantes para el logro de las metas de desarrollo y para mantener la seguridad tanto a nivel nacional como internacional.*
- *Los derechos humanos ofrecen un marco conceptual y legal para conectar las dimensiones de oferta y demanda de la gobernanza ... que pueden ayudar a informar la interpretación del empoderamiento legal de los pobres que incluye tanto iniciativas tendientes a la buena gobernanza como la reducción de la pobreza.*
- *El Banco Mundial puede cumplir un rol apoyando a los países miembros en la realización substantiva de los derechos humanos en aquellas áreas que están bajo su mandato y que respeten los límites legales impuestos por los Artículos de los Convenios Constitutivos.*



Principios que pueden guiar el trabajo en DDHH del Banco Mundial (Ana Palacio)

- *Muchas áreas del trabajo del Banco tienen una dimensión de DDHH (por ejemplo salud, educación, etc.), ... aún cuando no ha sido la intención explícita de sus políticas, programas y proyectos.*
 - *DDHH como principios legales pueden informar una amplia gama de actividades y proveer una línea de base contra la cual se puedan evaluar políticas de desarrollo y programas.*
 - *El Banco puede apoyar a los países miembros a cumplir dichas obligaciones en cuanto estén relacionadas con proyectos del Banco.*
 - *El trabajo analítico del Banco se beneficiaría de la inclusión sistemática de consideraciones sobre DDHH.*
 - *El Banco necesita reforzar su colaboración con otras agencias de la familia de las Naciones Unidas y otros actores internacionales y bilaterales.*
-



Razón y objetivos del estudio:

- *Contribuir al diálogo entre países, organismos multilaterales y agencias de cooperación bilaterales en relación a la utilización de una perspectiva de derechos en la implementación de políticas sociales.*
 - *Insumo para la Cumbre de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe que se llevará a cabo el primer semestre del año 2008 bajo el auspicio de la OEA.*
 - *Informar el trabajo del Banco Mundial, en cuanto a la relación entre la perspectiva de derechos y desarrollo, en particular en lo referente a políticas sociales.*
-



Marco Conceptual: Derechos y Política Social (I)

- *Las nociones de derechos, ciudadanía y política social son los puntos de entrada del análisis ya que permiten entender como relaciones de poder afectan el acceso a servicios y bienes/recursos.*
 - *Derechos como prerrogativas legítimas que ocasionan obligaciones y respectivos deberes. Instituciones sociales y políticas que permiten a individuos y grupos reclamar acceso a: (i) recursos, (ii) servicios, (iii) representación, (iv) participación, (v) identidad*
 - *Políticas sociales corresponden a intervenciones por parte de los gobiernos u otras entidades que modifican los efectos distributivos de los mercados (Deacon, Ollila, Koivusalo and Stubbs, 2003)*
 - *El rol primario de una política basada en derechos es contribuir a la realización de ciertos derechos: (i) identificación de los derechos, (ii) sujetos de los derechos; (iii) mecanismos de control social para reclamar dichos derechos.*
-



Los desafíos de las políticas sociales (II)

- *Las políticas sociales son intervenciones diseñadas para promover equidad y justicia social en tres niveles:*
 - *Individual: promoviendo igualdad de oportunidades y evitando privación.*
 - *Grupal: promoviendo la representación de intereses a nivel de sectores sociales.*
 - *Societal: promoviendo la integración (horizontal y vertical) de sectores social (cohesión).*

 - *Dado lo anterior, los principales desafíos de la política (pública) social son:*
 - *La transformación de los beneficiarios de la programas sociales en sujetos / ciudadanos con derechos y deberes.*
 - *El fortalecimiento de un estado*
 - *(i) en el cual todos tienen los mismos derechos ante la ley;*
 - *(ii) que sea responsable y responda a las demandas ciudadanas;*
 - *(iii) en el que existan mecanismos de control ciudadano y;*
 - *(iv) que tenga la capacidad de movilizar recursos de sus ciudadanos y disminuir la dependencia de ayuda externa.*
-



La perspectiva de derechos puede ser utilizada en tres niveles (III)

- *Normativa: Valores y principios que informan la concepción de intervenciones de desarrollo*
 - *Analítica: Marco conceptual para entender las instituciones y relaciones sociales y políticas que asignan derechos y acceso a ellos.*
 - *Operacional: Como guía para diseñar intervenciones que desarrollen la capacidad de personas y grupos sociales a reclamar derechos y tener acceso a recursos y servicios.*
-



Marco Analítico del Estudio: Operacionalizando los Derechos (I)

- *El estudio utiliza el concepto de "Garantías Sociales" definidas como un conjunto de mecanismos (legales y administrativos) que definen ciertos derechos y obligaciones que aseguran la realización de dichos derechos.*
 - *Se entiende por "garantías sociales para la superación de la pobreza" a un subconjunto de garantías sociales que resguardan el acceso al bienestar básico y la estructura de oportunidades mínimas y que permiten el desarrollo humano y la integración social de todo miembro de la sociedad, en un momento histórico determinado.*
-



Marco Analítico del Estudio: Matriz Análisis (II)

- *Las garantías sociales implican:*
 - (i) marco normativo”, (ii) “marco institucional”, (iii) “marco instrumental” y (iv) “marco presupuestario”*

 - *Por otra parte la noción de garantía social se puede desagregar en subgarantías que permiten verificar el cumplimiento de los derechos en cuestión:*
 - (i) acceso, (ii) calidad, (iii) oportunidad, (iv) protección financiera, (v) actualización/incrementalidad, (vi) permanencia, (vii) control/exigibilidad; (viii) participación.*
-



Resultados y Conclusiones (I)

- *El análisis de los cuatro casos muestra que la aplicación de los principios de derechos sigue un camino diferente en cada caso.*
 - *No obstante la existencia de acuerdos, salvo contadas excepciones las políticas sociales en los países han sido diseñadas desde una perspectiva de derechos y, cuando lo han hecho es en forma mayormente retórica y su implementación (en garantía y sub-garantías) ha sido parcial.*
 - *Cuando se ha aplicado la perspectiva de derechos, el impacto ha sido positivo y se ha dado mayor inclusión social, reducción de la pobreza, mayor acceso a beneficios. Por ejemplo, el caso de salud en Chile o educación en Guatemala, alimentación en Peru, PANES en Uruguay.*
-



Chile, Guatemala, Peru, Uruguay: Status regarding selected international treaties on social, economic and cultural rights

	Chile	Guatemala	Peru	Uruguay	South Africa
Civil & Pol. Rights	Ratified 10/2/72	Acceded 5/5/92	Ratified 28/4/78	Ratified 1/4/70	Ratified 10/12/98
Econ. Soc. & Cult. Rights ¹	Ratified 10/2/72	Acceded 19/5/88	Ratified 28/4/78	Ratified 1/4/70	Signed 3/10/94
Racial Discrimination	Ratified 20/10/71	Ratified 18/1/83	Ratified 29/9/71	Ratified 30/8/68	Ratified 10/12/98
Women Discrimination	Ratified 7/12/89	Ratified 12/8/82	Ratified 13/9/82	Ratified 9/10/81	Ratified 15/12/95
Rights of Child	Ratified 13/8/90	Ratified 6/6/90	Ratified 4/9/90	Ratified 20/11/90	Ratified
Torture	Ratified 30/9/88	Acceded 5/1/90	Ratified 7/7/88	Ratified 10/24/86	Ratified 10/12/98
Migrants	Ratified 21/3/05	Ratified 14/3/03	Ratified 14/9/05	Acceded 15/2/01	-----
Pact San Jose	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Not applicable
Protocol San Salvador	Signed 5/6/01	Ratified 5/10/00	Ratified 4/6/95	Ratified 2/4/96	Not applicable
ILO 169		Ratified	Ratified		



Resultados y Conclusiones: Conceptuales (II)

- *El marco conceptual metodológico utilizado (garantías sociales), es un instrumento que abre espacios para el diálogo social entre diversos actores sociales. Esto permite: (i) dar voz a los más sectores sociales excluidos; (ii) generar consenso social sobre el nivel de realización de los derechos.*
 - *El marco permite la implementación de un proceso práctico (instrumentos institucionales y financieros - contrato fiscal) que da el espacio para una revisión/actualización progresiva del nivel de realización (ejemplo Chileno sector salud). El nivel de realización de los derechos es algo que debe ser definido en cada sociedad de acuerdo a sus capacidades (sociales, políticas, institucionales y fiscales).*
 - *Finalmente, el enfoque de sub-garantías involucra un mecanismo de monitoreo para verificar el progreso que se hace en cuanto a la realización de los derechos sociales y económicos, que es independiente de las dimensiones de insumos y productos involucrados. Esto es de suma importancia para poder comprender las especificidades de cada país.*
-



Resultados y Conclusiones: Limitantes (III)

- *Hay un vacío metodológico y conceptual que dificulta la discusión política y técnica de la aplicación de un enfoque de derechos en el diseño e implementación de programas sociales.*
 - *Otro elemento que limita la realización de derechos económicos y sociales es la falta de mecanismos de reparación cuando los derechos no se cumplen. Esto implica que, en la práctica, no existe realización y que los derechos no se pueden reclamar. La evidencia encontrada indica que existe resistencia política, ya que no existen impedimentos legales o de otro tipo para que existieran mecanismos para reclamar derechos.*
 - *Por otra parte, la reparación no necesita ser solamente judicial. También pueden existir mecanismos administrativos (como el caso del sistema de salud en Chile muestra).*
 - *Un tercer elemento que restringe la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales es la ausencia de obligaciones (por parte del estado o no) claramente definidas para proteger y facilitar el ejercicio de dichos derechos.*
-



Conclusiones y Recomendaciones : Marco Legal (IV)

- *Para la implementación de una política social basada en una perspectiva de derechos, el marco legal debe claramente definir las obligaciones del estado (y otros actores) necesarias para la realización de los derechos. Esto implica definir el titular, los mecanismos de reparación, en que circunstancias se deben utilizar, y quién puede hacer uso de esos mecanismos.*
 - *Los casos revisados indican que existen distintos niveles de desarrollo de los marcos jurídicos entre los países. En países en que existe mayor definición el espacio para discrecionalidad política y clientelismo es menor. Como resultado existe un nivel de empoderamiento de la ciudadanía mayor.*
-



Conclusiones y Recomendaciones: Marco Institucional (V)

- *En todos los casos existen las instituciones necesarias para la implementación de programas sociales con una perspectiva de derecho. Sin embargo sus responsabilidades están definidas vagamente.*
 - *La perspectiva de garantías está mejor integrada en aquellos casos en que existe un solo responsable institucional claramente definido. También el sistema funciona mejor cuando existe claramente definida una función de monitoreo., aún mejor cuando ésta es con participación de sociedad civil.*
 - *En resumen: es deseable que exista coordinación público-privada; que se definan claramente las instituciones responsables financieramente como de la implementación y monitoreo; que las instituciones responsables sean independientes del régimen político.*
-



Conclusiones y Recomendaciones: Marco Financiero (VI)

- *Todos los casos examinados han desarrollado algún tipo de mecanismo financiero para implementar programas sociales. Sin embargo no ha existido un pacto fiscal que refleje coaliciones políticas o que trascienda distintas administraciones.*
 - *El pacto fiscal es la expresión más clara de una garantía.*
 - *El análisis de los casos muestra que las sub-garantías mejor desarrolladas son la protección financiera y el acceso. Por el contrario, las menos desarrolladas son calidad, oportunidad y provisión continua.*
-



Desafíos Futuros:

- *Qué pasa con la participación social. Rol en (i) la generación de demandas por derechos / garantías; (ii) en el diseño de los pactos sociales / fiscales; (iii) en el monitoreo de la implementación de programas de garantías; (iv) en la actualización / revisión del nivel de realización de las garantías*
 - *Analizar que pasa en las dimensiones de equidad y discriminación (en particular en relación a grupos indígenas)*
 - *Fortalecer el análisis de los impactos que ha tenido la aplicación de una perspectiva de garantías en el acceso a servicios (por ejemplo en el caso de AUGÉ)*
 - *Entender mejor por qué los mecanismos judiciales han tenido poca relevancia en los casos estudiados*
 - *Fortalecer las recomendaciones en cuanto al impacto que la perspectiva de derechos (garantías) tiene en:*
 - *Índice*
 - *Priorización de gasto social*
-