

CUARTO CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLITICA
Montevideo, 14 a 16 de noviembre de 2012
Facultad de Ciencias Sociales (FCS)
Universidad de la República

Título ponencia:

“Políticas Públicas con perspectiva de Derechos Humanos: principales desafíos.”

Autora:

Patricia P. Gainza ¹

Panel:

Políticas Públicas y Derechos Humanos:

Las políticas públicas son la forma más eficiente y adecuada para construir la equidad e igualdad social en la garantía y acceso de los derechos humanos y específicamente de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de las personas.

Este panel se plantea discutir las diversas dimensiones que la elaboración de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos requiere, haciendo especial hincapié en los procesos deseables, las grandes dificultades y desafíos que existen por delante y los logros alcanzados para el caso del Uruguay.

Para problematizar este proceso se plantearán los aspectos que toda política pública debe tener destacando la construcción de igualdad y no discriminación. Asimismo, se desarrollará el caso emblemático de la construcción del sistema de cuidado como práctica significativa.

Resumen:

El enfoque de derechos humanos provee a la política pública de un marco normativo claro, así como de principios y criterios orientadores para la acción. Actuar de acuerdo a este enfoque permite establecer reglas y procedimientos que limitan el margen de discrecionalidad de la acción estatal y especialmente de sus funcionarios y funcionarias, al tiempo que contribuye a trazar planes de acción integrales, medibles, evaluables y orientados con criterios de justicia y equidad.

Para la construcción de política social desde esta nueva perspectiva es necesario sensibilizarnos y educarnos en igualdad y no discriminación, esto exige de un gran esfuerzo de revisión de las prácticas y políticas estatales. Corresponde preguntarse en qué medida y de qué maneras las propias prácticas del Estado reproducen pautas sistémicas y mecanismos de discriminación, y así tomar medidas correctivas a partir de las respuestas generadas.

Esta instrumentación encierra serias resistencias y dificultades objeto de la presente exposición.

Palabras clave: políticas públicas / derechos humanos / igualdad y no discriminación / desafíos

¹ Patricia P. Gainza estudió sociología en México y tiene una maestría en sociología y desarrollo por la UdelaR. Trabaja como asesora de la Dirección Nacional de Política Social del MIDES. Sus publicaciones incluyen estudios sobre migraciones internas e internacionales, desplazamientos, agronegocios, políticas públicas y derechos humanos.

“Políticas públicas con perspectiva de Derechos Humanos: principales desafíos.”

Patricia P. Gainza

El desarrollo de políticas públicas con perspectiva de Derechos Humanos implica como primera condición el reconocimiento del Estado de la obligatoriedad de cumplir los compromisos internacionales que asumió a través de la firma de Convenciones como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, entre otras; y Pactos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).²

Este reconocimiento implica tres tipos de obligaciones las de garantizar, proteger y cumplir:

***Obligación de respetar** los Derechos Humanos absteniéndose de provocar violaciones a los mismos, haciendo cesar cualquier acción que desde el Estado los provocara y proporcionando una reparación integral por las violaciones que hubiera cometido.*

***Obligación de proteger** frente a la acción de terceros que causaran el perjuicio sobre las condiciones que garantizan el efectivo goce de los Derechos Humanos. En el marco del derecho internacional quienes tienen responsabilidad son los Estados y por tanto son quienes violan los Derechos Humanos por acción u omisión. Los actores particulares cometen delitos, la no protección por parte del Estado a sus ciudadanos frente a esos delitos constituye una violación por omisión de su obligación de protección. Y por último la **obligación de cumplir**, que implica adoptar medidas para garantizar la progresiva realización de los Derechos Humanos de todas las personas que viven bajo la jurisdicción del Estado, empleando para ello hasta el máximo de los recursos de que disponga.³ (Willat, 2011:18)*

Pero para el desarrollo de cualquier de estas vertientes es necesario el reconocimiento y convencimiento de las personas que están a cargo de esto, es decir hombres y mujeres que trabajan

² Para acceder a los mismos: <http://www2.ohchr.org/english/>

³ Willat, Fernando (2011) *¿Qué es la perspectiva de derechos humanos?* Hablando de derechos, DESC+A. Charlas de formación en derechos humanos, Libro 1, Montevideo.

en el Estado asumiendo la responsabilidad de la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas.

DESAFÍOS:

1. Educar a las personas tomadoras de decisiones y funcionarias públicas en Derechos Humanos

No hemos sido educados en Derechos Humanos. La incorporación de la perspectiva de Derechos Humanos implica un cambio cultural radical. Existen serias resistencias a esta incorporación por parte de los tomadores de decisiones porque implica redistribución del poder en el sentido de Segato (2006)⁴; y también de los y las funcionarios a nivel general, siempre contamos con excepciones, es lo que hace posible sembrar un cambio a largo plazo.

Las resistencias son conscientes o inconscientes. Existe una marcada preponderancia, por parte de los tomadores de decisiones a no asumir los argumentos de derechos humanos como argumentos técnicos sino como “ético-políticos”. Se hace evidente la necesidad de educación en Derechos Humanos y también en derecho, en la medida que estas líneas de trabajo implican las obligaciones antes mencionadas de garantizar, proteger y cumplir; no es una opción del funcionario/a y tampoco del gobierno de turno. Es una obligación del Estado existe sí una prerrogativa del estado que hace al cómo cumplir dicha obligación, cómo instrumentarla, cómo medirla y evaluarla.

Estas condiciones previas hacen necesario que constantemente se tenga que estar “educando” toda actividad que vaya a ser desarrollada implica actividades previas de sensibilización y educación.

2. Generar una visión social basada en el principio de igualdad y no discriminación

El concepto de vulnerabilidad social que maneja el Estado uruguayo y concretamente el Ministerio de Desarrollo Social tiene una marcada tendencia a ser un concepto de vulnerabilidad económica. Si bien no es únicamente económico, porque el Índice de Carencias Críticas (ICC) incorpora algunas

⁴ Segato, Rita (2006) “*Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales*”, Serie Antropológica N.404, Brasilia, la autora afirma que las acciones afirmativas otorgan poder entendido como la combinación de tres factores: “*prestigio social, poder económico y poder político*”. Cuando la estructura de poder discrimina y oprime, las acciones positivas deben apuntar a “corregir la desigualdad y la exclusión” generadas por ese poder de elite que parece inamovible.

otras dimensiones como el nivel educativo del hogar, está preponderantemente definido por variables relacionadas a la vivienda y sus características (que funciona como un proxy⁵ de ingresos); y no agrega conceptos importantes como violencia o discriminación que generarían una definición y un acercamiento mucho más apropiado a la población. Los conceptos como exposición a la violencia son una característica de esa experiencia cualitativamente diferente que debe ser tomada en cuenta en el diagnóstico de algunas poblaciones como las personas trans o en situación de trata.⁶

Por ahora el conjunto del MIDES no mira, mide, evalúa ni analiza estas discriminaciones existentes por lo que es poco realista pensar en una pronta incorporación de una visión de interseccionalidad. Pero cabe señalar que existe tal compromiso en el discurso plasmado en el documento de Reforma Social, que toma otros aspectos de la pobreza:

La pobreza presenta en nuestro país algunas características relevantes, algunas de larga data y otras que se han hecho más remarcables luego de las transformaciones ocurridas en los años noventa: Los hogares pobres son por lo general más numerosos, y lo son cuánto más extrema es la pobreza; los niños, niñas y adolescentes están sobrerrepresentados en estos hogares; las personas adultas poseen bajo nivel educativo; los perceptores de ingresos del hogar son proporcionalmente menos que en los hogares no pobres, y esto se agudiza en la pobreza extrema; los trabajadores del hogar tienen una inserción precaria o informal en el mercado de trabajo; residen en las periferias urbanas, en viviendas con carencias de diverso tipo, propias y del entorno; y por todo ello se trata de una pobreza más homogénea y más débil en sus interacciones con otros sectores sociales.

La Reforma Social⁷ también define siete desigualdades a ser revertidas: desigualdad por ingresos, territoriales, intergeneracionales, de género, por origen étnico-racial, por condición de discapacidad

⁵ Una variable A es “proxy” de la variable B, cuando se utiliza por carecer de datos fiables sobre la variable B y suponiendo que la variable A tiende a tener un comportamiento similar a B en los casos estudiados (Tejera, 2012).

⁶ Gainza, Patricia (2102) “Políticas sociales intersectadas”, V Seminario Académico de Género y Diversidad Sexual Área Académica Queer Montevideo, Instituto de Ciencia Política, FCS, UdelaR, 26 de setiembre.

y por condiciones de orientación sexual e identidad de género, si bien no especifica cómo se realizará, cuál será la estructura que garantice que sean tomadas en cuenta, ejecutadas y evaluadas. Es importante destacar que existe el compromiso y por tanto es necesario desarrollar esta visión en las diferentes áreas de trabajo del MIDES, para este proceso el monitoreo de las organizaciones de la sociedad civil son indispensables.

Las políticas sociales como intervenciones para la redistribución y la generación de justicia social dependen de la concepción previa de las problemáticas que estamos enfrentando y si concebimos la pobreza únicamente como un problema de redistribución de la riqueza voy a pensar que la única solución es reforzar las prestaciones económicas.

3. Contribuir hacia la consolidación de una sociedad civil autónoma, solidaria e interrelacionada

Esta es otra variable a tener en cuenta ya que implica diversos desafíos, de acuerdo con el momento que esté atravesando el movimiento con el que se está relacionando.

Existe cierta falta de madurez en algunos movimientos sociales actualmente que se refleja especialmente en la falta de formación para la incidencia política. Esta falencia implica cierta incapacidad para visibilizar aliados estratégicos, baja capacidad de movilización, desconfianzas referidas a la autoridad estatal pero también entre las organizaciones participantes, ausencia de un seguimiento del cumplimiento de las obligaciones y compromisos del Estado.

Y otras causas de las cuales el propio Estado es responsable: tercerización de la ejecución de determinadas políticas sociales, cooptación para las filas del Estado de personas con importante trayectoria en la sociedad civil organizada con el subsecuente vaciamiento, desconocimiento recíproco de los roles de la sociedad civil y del Estado en su interacción, generación de instancias de participación por parte del Estado que la sociedad civil debe cubrir de forma voluntaria.

También existe división de intereses y superposición de unas discriminaciones sobre otras, donde no necesariamente cada sector de la SC incorpora las miradas de otras minorías (en términos de visión no hegemónica).

El trabajo conjunto entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado y específicamente con el Ministerio de Desarrollo Social ha contribuido al desarrollo de ciertas relaciones de dependencia que no necesariamente contribuyen a la autonomía de las organizaciones. Esto no quiere decir que las organizaciones dejen de actuar como quieren, por ejemplo el caso de las organizaciones religiosas que llevan adelante proyecto de comedores, muchas veces continúan con sus prácticas independientemente de la laicidad del Estado que está financiando el proyecto; lo mismo sucede con temas de diversidad sexual, donde muchas veces identidades emergentes (o no emergentes) trans son reprimidas porque la organización que desarrolla el proyecto no tiene formación o capacidades para incorporar nuevas visiones.

Pero lo que ha sucedido en buena parte de la sociedad civil es que la gran mayoría de las organizaciones gestionan proyectos del Estado y que en muchos casos las mismas fueron creadas para tales fines: ejecutar políticas del Estado como una estrategia de supervivencia. Esto debilita profundamente al colectivo de la sociedad civil organizada ya que en estos casos no saben qué implica ser una organización no gubernamental. Es más cabe preguntarse, ¿cuál es el porcentaje máximo de presupuesto asignado por el Estado que una Organización No Gubernamental debería tener?

Existe otro aspecto de esta situación y es la predeterminación de las agendas de las organizaciones marcada por las prioridades del Estado o de la cooperación internacional o los financiadores y no la generación de una agenda propia, esto está estrechamente relacionada a lo reducido del mercado de financiación para este tipo de emprendimiento a nivel global, pero especialmente a nivel nacional.

Estas ideas pretenden ser un esquema inicial para la reflexión necesaria en materia de políticas públicas y derechos humanos y concretamente sobre el relacionamiento Estado-sociedad civil uno de los factores protagónicos de este proceso.