

Diplomado Internacional de Especialización
Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas

TALLER DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS
PRESENTACIÓN DE CASOS

Coordinadora: Verónica Gutiérrez Bermedo

Facilitadores: Suzy Castor, Sara Larrain, Jorge Orbe, Laura Pautassi, Ana Sugranyes, Magdalena Valdivieso, José Luis Vivero.

Primera Sesión: Lu 17/11/08 de 17:00 a 18:30 hrs. (sesión con facilitadores).

Segunda Sesión: Ju 20/11/08 de 17:00 a 18:30 hrs. (sesión con facilitadora género).

Tercera Sesión: Sa 22/11/08 de 9:00 a 14:15 hrs. (sesión sin facilitadores).

CASO N° 1: VILLA LOS CONDORES DE TEMUCO (CHILE)
Facilitadora: Ana Sugranyes

Grupo 1

	NOMBRE	PAIS	PROFESION	INSTITUCION	REGION
1	Tania Avendaño Miranda	Chile	Trabajadora Social	Subsecretaría del Trabajo	RM
2	Susana Brief Korner	Venezuela	Abogada	Banco Desarrollo	Caracas
3	Laura Cid Cifuentes	Chile	Abogada	Punto Legal Chile	RM
4	Patricia Ezquerro Aravena	Chile	Cientista Política	PNUD – Chile	RM
5	Yanira Fernández Flores	Chile	Ingeniera Comercial	Municipalidad de Salamanca	IV
6	Eduardo Herrera Osorio	Chile	Terapeuta Ocupacional	FONADIS	RM
7	Edelmira Huerta Calderón	Chile	Magister en Educación	Seremi de Educación, Región de los Ríos	XIV
8	Charlotte Mathivet	Francia	Cientista Política	Habitat Internacional Coalition	RM
9	Cristina Mandiola Mihovilovic	Chile	Asistente Social	INJUV Región de Magallanes y la Antártica Chilena	XII
10	Julia Medina Ojeda	Chile	Ingeniera Comercial	Banco Central	RM
11	Arlene Muñoz Droguett	Chile	Socióloga	Universidad de Los Lagos, Arica	XV
12	Natalia Pinilla Matamala	Chile	Periodista	Secretaría Regional de Planificación Región de Los Lagos	X
13	Hernán Schapiro	Argentina	Abogado	Procuración General de la Nación	La Plata
14	Miguel Toscano Padilla	Ecuador	Ingeniero en Gerencia Especialización Proyectos Sociales	Plan Internacional Ecuador	Quito
15	José Victorino Cubillos	Colombia	Antropólogo	Secretaría Distrital de Integración Social	Bogotá

Villa Los Cóndores de Temuco

En 1996, Villa Los Cóndores fue construida en el apogeo del subsidio habitacional (programa de vivienda básica) en la zona de expansión Pedro de Valdivia de la ciudad de Temuco. La Villa fue implementada como un plan piloto, ensayando una tecnología de construcción metálica en un terreno de topografía accidentada y con la capa freática muy alta..

El proyecto albergó alrededor de 900 familias, por lo que considerando un promedio de 4 personas por departamento, en la Villa llegaron a habitar unas 3600 personas. A 12 años de existencia de la Villa, ésta continúa siendo considerada un área rural, ya que el Plan Regulador de Temuco aún no considera este sector como parte del área urbana. Temuco es una ciudad de 240.000 habitantes.

Desde un inicio de la convivencia en la Villa, los edificios de 3 pisos con escalera cruzada en el patio mostraron problemas serios en su estructura, poniendo en peligro la vida de sus habitantes.

Después de muchos reclamos ante el SERVIU¹ y la Municipalidad, el directorio de la junta de vecinos decidió abocarse a la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional. Producto del estudio que realizó la Comisión, la Cámara de Diputados entregó un fallo, un informe lapidario, en el cual se sugiere al Ministerio de Vivienda destruir todos los blocks de esta villa.

En el 2004, SERVIU tomó la decisión de llamar a los vecinos para informar que cada familia tenía la posibilidad de firmar un contrato de entrega del departamento.

Como lo explica el Presidente del Comité de Vivienda de la Villa Los Cóndores:

“Con esta decisión, el SERVIU nos compraba nuestro departamento en 280 UF, sin ofrecernos ni compensación real por los diez años que vivimos en la Villa, ni por la pérdida de los lazos sociales que ahí hemos construido; tampoco por las distintas inversiones que realizamos en el mantenimiento y mejoramiento de las viviendas. Al ofrecernos recomprar las viviendas, el SERVIU ni siquiera nos ofrecía la posibilidad de otra vivienda; tan sólo nos ofrece un monto, el mismo valor nominal de nuestras viviendas de hace diez años, valor con el cual ahora no se puede comprar una vivienda en Temuco y tendríamos que irnos a San Ramón a 25 km de acá donde ahora el SERVIU construye viviendas sociales.

“Obviamente, eso generó un caos. Es evidente que se nos está perjudicando, se está atentando contra nuestro derecho a la ciudad y a la vivienda.

No sólo somos dueños de las viviendas, sino que somos propietarios de los terrenos. Es así como proponemos ahora negociar una solución de compensación real de las viviendas, pero en nuestro terreno. Este terreno tiene muchas ventajas: es nuestro barrio, tiene servicio de transporte; llegamos en pocos minutos al nuevo centro de Temuco; nuestros niños aquí tienen su colegio; está la posta; están los programas de atención a la familia. De aquí no nos vamos. Tenemos nuestra dignidad como pobladores y ciudadanos, y no nos van a sacar de Los Cóndores.

“Las familias hemos hecho reparaciones y mejorado los departamentos, de acuerdo a nuestras posibilidades y necesidades. Son inversiones considerables, tomando en cuenta que cuando el SERVIU hizo entrega de los departamentos, estos tenían sólo una pieza habitable. Tuvimos, por ejemplo, que agregar otro dormitorio, mejorar la cocina. Así, paulatinamente hemos ido mejorando nuestros departamentos.

“De ahí que exigimos compensaciones reales, como las que da el Estado en caso de expropiaciones, que es el perjuicio que estamos sufriendo. Recomprarnos las viviendas por su valor nominal de hace diez años es un atropello en contra de nuestro derecho a la vivienda y a la ciudad.”

“Las autoridades informaron a los pobladores que si firmaban el contrato de transacción por las tristes 280 UF por vivienda, se podían llevar todo lo que quisieran de los departamentos: ventanas, artefactos de baño, puertas y hasta los cercos.

“Desde hace dos años, la mitad de los pobladores de Los Cóndores han aceptado firmar la reventa de sus viviendas al Estado y se han llevado de todo. Se ha creado entonces una situación de desprotección y deterioro. Todo tipo de pandillas han ocupado los espacios de las viviendas abandonadas. En la Villa se han multiplicado los asaltos, los robos y actos de vandalismo. En su momento, era como si todo el barrio fuera a reventar, como si las pandillas por puro gusto rompieran las cosas y quisieran demolerlo todo. Ha habido robos de cobre de todas las instalaciones eléctricas, de los medidores de luz y agua, de los cercos y los juegos infantiles. El vandalismo ha creado todo tipo de problemas entre los vecinos, como nosotros,

¹ SERVIU es el Servicio Regional de Vivienda y Urbanización, la entidad ejecutora de los programas definidos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Minvu.

que no aceptamos firmar la reventa de los departamentos. Entre muchos vecinos y vecinas se han dado todo tipo de problemas de stress, de depresión y de puro pánico.

“Ha sido difícil para los vecinos establecer un contacto directo con carabineros y vivir tranquilamente en este barrio. Incluso tuvimos que hacer guardia en las noches, debido a que temíamos que los delincuentes se metieran en nuestras propiedades y nos robaran. Carabineros nos decía que ellos “no tenían herramientas para tomar presos a los delincuentes”. Nos vimos obligados a presentar un recurso de protección a la fiscalía, y poco a poco fueron generándose respuestas frente a algunos problemas.”
(fin de la citación)

Desde 2005, un grupo de 150 familias, organizado en Comité de Vivienda, con propietarios, allegados y arrendatarios, decidió pelear por su derecho a permanecer en La Villa Los Cóndores.

Rol del grupo:

Plantear un plan de asesoría para el reconocimiento del derecho a la vivienda y a la ciudad del Comité de Vivienda Villa Los Cóndores, o sea las 150 familias de propietarios, allegados y arrendatarios que luchan por permanecer en La Villa Los Cóndores, teniendo como marco teórico la política pública con enfoque de Derechos. Para realizar esta propuesta los alumnos deberán asumir el rol de integrantes de una mesa de concertación, en representación del SERVIU, del MINVU, de la Municipalidad, de asesores académicos, sociales y culturales, así como de los pobladores para considerar las distintas posiciones políticas, técnicas y multinivel en juego.

Preguntas orientadoras de la discusión:

- En función de lo expuesto, ¿podrían identificar por qué se afirma categóricamente que la manera en que se entabló la destrucción del Proyecto Los Cóndores de Temuco no cumple con los estándares mínimos de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales? Explicitar en el análisis del caso qué vigencia tienen estos derechos y si la política pública cumple esos objetivos. Fundamentar la respuesta.
- Explicitar, en el caso estudiado, si se fortalecen o vulneran determinados derechos individuales o colectivos. Hacer el mismo análisis cuando se formule la propuesta de política.
- Considerar qué elementos de participación/empoderamiento se desprenden del caso analizado y cómo podrían potenciarse. Fundamente su respuesta en relación a la relación entre democracia y las políticas públicas.
- Establecer en cada caso, a la luz de los antecedentes analizados en los módulos anteriores, qué decisiones podrían adoptarse ante la constatación de situaciones discriminatorias y si hay vulneración de derechos consagrados. Considerar los impactos de la focalización.
- Analizar concretamente si en este caso, las políticas adoptadas respetan el principio de no regresividad en materia de DESC y si se las puede considerar como normas progresivas.
- Delinear un mapa de actores que participan en los procesos de elaboración de políticas, estableciendo su marco teórico, valores, intereses y recursos.
- Formular una política pública que combine principios de igualdad, participación social y acceso a la justicia con las nociones de: inclusión, participación y rendición de cuentas. Considerar en su propuesta condiciones de: acceso (beneficiarios, servicios y garantías definida/ universal o focalizado/universal; Protección financiera (co-pago financiamiento público); Calidad (estándares de calidad, acreditación y certificación); Judiciabilidad (mecanismos/instituciones para exigir las titulaciones y servicios estipulados); Participación y rendición de cuentas.

CASO N°2: EMPRESAS PETROLERAS EN TERRITORIO U'WA
Facilitador: Jorge Orbe

Grupo 2

	NOMBRE	PAIS	PROFESION	INSTITUCION	REGION
1	Marcela Avilés Hernández	Chile	Abogada	Servicio Médico Legal	RM
2	Angélica Cotes Pimiento	Colombia	Politóloga	Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos	Bucaramanga
3	Francisco Herrera Briceño	Chile	Administrador Público	Chile Deportes, Región Magallanes y la Antártica	XII
4	Gemita Igor Rencoret	Chile	Licenciada en Geografía	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	RM
5	Abel Lizama Pino	Chile	Investigador Policial	Policía de Investigaciones Chile	RM
6	Alex Pezo Castañeda	Perú	Abogado	Defensoría del Pueblo de Perú	Lima
7	Claudio Pulgar Pinaud	Chile	Arquitecto	Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile	RM
8	Juan Ramírez Gutiérrez	Chile	Periodista	Corporación Protectora de la Infancia	RM
9	Henry Renna Gallardo	Chile	Cientista Político	SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación	RM
10	Laura Beatriz Royo	Argentina	Abogada	Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)	Buenos Aires
11	Jorge Salazar Vargas	Chile	Profesor de Ciencias Químicas	Junta Nacional de Jardines Infantiles JUNJI	VIII
12	Patricia Varela Pino	Chile	Licenciada en Sociología	ARS Chile Ltda..	RM
13	Carlina Vélez Villavicencio	Ecuador	Magíster en Desarrollo Educativo	Plan Internacional – Oficina de Programas Manabí Norte	Manabí
14	Delfina Lawson	Argentina	Abogado	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados	RM

Caso U'WA

El gobierno colombiano, en asociación con empresas petrolíferas multinacionales quiere explotar yacimientos en la zona nororiente de Colombia. Una parte de esa zona es controlada por la guerrilla y hay enfrentamientos continuos. Sobre esos territorios existe un resguardo, una reserva y territorios tradicionales del Pueblo U'wa, que reclama la propiedad del subsuelo invocando títulos coloniales, los que serían reconocidos por la Constitución colombiana de 1991. Apoyados por ambientalistas y la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, han planteado al gobierno que revise su actual política petrolera, para que entregue las riquezas energéticas all país y no a las grandes multinacionales. Para el gobierno, la utilización de esos recursos es fundamental para la industria, la sociedad (más recursos para el desarrollo social) y la economía colombianas. Los indígenas plantean que la explotación de petróleo es una amenaza para su cultura y para las estructuras sociopolíticas y religiosas que mantienen el equilibrio mundial y el orden dentro de la comunidad. La guerrilla rechaza la explotación en la zona. En 1997 el principal líder indígena Cobaría fue secuestrado y posteriormente liberado, pero fueron asesinados 3 activistas pro U'wa estadounidenses. Otro líder indígena U'wa, Álvaro Salón, fue asesinado este año. El 9/8/07 desconocidos mataron a cinco miembros de la comunidad indígena U'wa. No está claro si por la guerrilla o por el Ejército.

El gobierno colombiano, a través de la Compañía Occidental de Colombia (filial de la compañía norteamericana Occidental Petroleum Corporation (Oxy)), empezó en el año 1992 los trámites para tener las licencias para explorar y extraer petróleo. La licencia ambiental fue expedida por el Ministerio de

Medio Ambiente el 3/2/1995. Los U'wa la rechazaron, por afectar tierras de su propiedad y reclamaron ante la Dirección General de Asuntos Indígenas y la Defensoría del Pueblo. El Defensor del Pueblo, actuando en nombre del pueblo U'wa, optó por instaurar una tutela ante el Tribunal Superior de Bogotá en favor del pueblo U'wa y en contra de la Oxy y del Ministerio del Medio Ambiente por otorgar la licencia ambiental, señalando los derechos y deberes de los grupos indígenas contenidos en las leyes y, en particular, en la Constitución colombiana. El Defensor hizo énfasis en la falta de una consulta previa adecuada con el pueblo U'wa sobre el proyecto, que es requisito legal a nivel nacional e internacional: convenio 169 de la OIT, aprobado por Colombia según la Ley 21 de 1991 (El Pacto PIDESC entró en vigor en Colombia en 1976).

La Corte Suprema de Justicia de Colombia afirmó la nulidad de la consulta y ordenó realizar otra.

Los U'wa rechazaron participar en la consulta, pues cuestionaron la forma de realización del proceso y la escasa información que se les brindó.

En 1997, se intentó un acuerdo entre indígenas-gobierno-petroleras a través de la mediación del equipo conjunto OEA/Harvard. La misión señaló que el conflicto era multilateral, que había desbordado el ámbito jurídico y se había transformado en un asunto político con aspectos culturales y sociales, creando impactos sobre la política de inversión petrolera del gobierno colombiano y riesgos a las garantías constitucionales de los grupos indígenas de Colombia. La misión destacó que el gobierno debía aclarar: los límites territoriales de resguardo U'wa y el proceso de consulta. Lo que aún son materias pendientes.

En febrero 2006, el fallo del Consejo del Estado, estipula que la renuencia de los U'wa de participar en el proceso de consulta previa, no afecta la legalidad de la iniciación del proyecto petrolero. En la sentencia por Consulta Previa se entiende el proceso de "información a las comunidades". El Consejo de Estado considera que la sola participación en reuniones es la consulta. Fundamenta que, en el conflicto entre los derechos de las comunidades indígenas y la obligación del Estado colombiano de atender el interés general, entendido en este caso como adicionar nuevas reservas de petróleo para satisfacer el consumo nacional y contribuir en forma determinante a la estabilidad económica del país. Para la comunidad U'wa ha primado la lógica económica por encima de la diversidad de comprensión del Territorio y el medio ambiente. Cabe notar que algunos U'wa apoyan el proyecto petrolero porque traerá empleo y mejor infraestructura.

En enero 2007 el gobierno reinicia las labores de exploración y explotación petrolera en el Territorio indígena U'wa, a través de la empresa colombiana Ecopetrol y la multinacional Repsol YPF, amparado en la decisión del Consejo de Estado. Medios de prensa acusan al gobierno de iniciar las labores con apoyo de fuerzas del Plan Colombia.

El proyecto petrolífero fue reestructurado en tres proyectos independientes. Uno operado directamente por Ecopetrol, otro para ser desarrollado por Ecopetrol en asocio con la Repsol y un tercer proyecto, el Bloque Mundo Nuevo, que desarrollará Ecopetrol con la multinacional francesa Hocol.

Ecopetrol, desde el 25 de septiembre 2007 vendió una parte de las acciones a algunos fondos de pensiones, casi todos, con participación de capital extranjero. Se teme que esto abra camino a una futura privatización de la empresa.

Rol del grupo:

Plantear una propuesta de reformulación de este conflicto, teniendo como marco teórico la política pública con enfoque de Derechos. Para realizar esta propuesta los alumnos deberán asumir el rol de integrantes de una comisión especial para mediar entre los actores y lograr una solución en la perspectiva de derechos. Se deberán considerar las distintas posiciones políticas, técnicas y multinivel en juego y aportar una solución negociada entre todos los interlocutores interesados en el problema.

Preguntas orientadoras de la discusión:

 En función de lo expuesto, analice la situación y establezca qué derechos considera que

están en juego en este caso. Establezca la posición de cada uno de los actores en juego, tanto a nivel nacional como internacional y quienes debieran ser considerados en una eventual mesa de negociación. Considere que hay actores que no sostienen diálogos (guerrilla/indígenas/gobierno) Fundamente.

- Si el gobierno y las comunidades indígenas no dialogan ¿qué instancias mediadoras, aparte de la propia comisión se podrían utilizar? Considere las acciones ya realizadas.
- ¿Considera que el Gobierno de Colombia podría ser demandado en la justicia del país y eventualmente ante instancias internacionales por este tema?
- Explícite las vinculaciones entre la estrategia de desarrollo nacional y el caso en estudio
- Explícite, en su propuesta, como en toda política pública quienes ganan y quienes pierden en este caso. Discuta al respecto el fallo del Consejo de Estado.
- Explícite, los mecanismos de participación de las partes y cómo fundamentará su legitimidad la Comisión y en qué grado se podrían hacer efectivas sus resoluciones.
- Proponga algunos lineamientos de política pública con que pueda resultar una posible composición de los intereses en juego y que pueda considerarse expresión de un enfoque de derechos.

CASO N°3: GRANDES REPRESAS HIDROELÉCTRICAS. PRESA SARDAR SAROVAR
Facilitadora: Sara Larraín

Grupo 3

	NOMBRE	PAIS	PROFESION	INSTITUCION	REGION
1	Oscar Bacovich González	Chile	Investigador Policial	Policía de Investigaciones Chile	RM
2	Fiorella Briones Lomparte	PERÚ	Abogada	Universidad de Lima	Lima
3	Nlra Cárdenas Oliva	México	Licenciada en Relaciones Internacionales	Oficina alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	México DF
4	Dhayana Fernández Matos	Venezuela	Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas	Escuela Nacional de la Magistratura	Caracas
5	Jimena González Espinoza	Chile	Abogada	Servicio de Vivienda y Urbanismo, Región del Bío Bío	VIII
6	Fernando Graña Pezoa	Chile	Profesor de Historia y Geografía	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Región de Coquimbo	IV
7	Eduardo Leiva Pinto	Chile	Periodista	Universidad Católica de Temuco	RM
8	Angela Navarro Arévalo	Chile	Administradora Pública, Estudiante	Universidad de Chile	RM
9	Gerardo Paredes Saavedra	Chile	Cientista Política	Universidad Central de Chile	RM
10	Pablo Javier Schapiro	Argentina	Abogado	Juzgado Federal de 1era Instancia N°3, Ciudad de la Plata	La Plata
11	Néstor Sepúlveda Sepúlveda	Chile	Administrador Público	Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE	RM
12	Andrea Smith Navarrete	Chile			V
13	Marcelo Tapia Valenzuela	Chile	Egresado de Derecho	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE	RM
14	Valentina Terra Polanco	Chile	Licenciada en Sociología	Asociación Chilena Pro Naciones Unidas	RM

Presa Sardar Sarovar

La presa de Sardar Sarovar, en la India, es la mayor de las 30 grandes, 135 medianas y 3.000 pequeñas presas que se construirán para regular las aguas del río Narmada y sus afluentes. El gobierno promueve el proyecto por sus beneficios económicos (regadío de tierras áridas y mejoras de riego y producción agrícola en 3 regiones, acceso a energía para industrias) y sociales (acceso a agua y energía de la población). Se harán reparaciones a los afectados, se construirá una reserva natural y se hará reforestación para paliar daños ambientales. Otros, por el contrario, sostienen que los costos son mayores que los beneficios, pues al término del proyecto se hayan visto desarraigadas o afectadas 1 millón de personas. Ecologistas lo califican como "el mayor desastre humano y medioambiental planificado de la India". La presa inundará los terrenos de poblaciones tribales o adivasis, quienes son ampliamente autosuficientes, producen sus propios alimentos y obtienen combustibles, materiales de construcción, piensos, frutos y otros recursos de los bosques y tierras comunales que rodean sus pueblos, y sacan del río el agua y el pescado que necesitan. Reasentarlos fuera de su territorio supone la destrucción de su forma de vida y de su organización comunal e incremento de pobreza. En 1990 tras múltiples protestas, el Banco Mundial, tras encargar un estudio independiente que puso de relieve los defectos del proyecto, retira el resto de su financiación (el Banco canceló los 170 millones de dólares pendientes de su préstamo de 450 millones). Los ecologistas plantean que el BM ha actuado con negligencia, apoyando al Estado al no supervisar el proyecto ni en sus aspectos medioambientales ni en sus condicionamientos sociales (India no desembolsará el préstamo hasta 2005). El BM sostiene que ya se ha retirado del proyecto.

En 1994 la Corte Suprema ordenó la paralización del proyecto, con una solución de compromiso de la altura de la presa a 85 m (138 m originalmente) y que se establecieran compensaciones a los afectados directos de las inundaciones. India no tiene legislación sobre reasentamientos. Para las compensaciones sólo rigen los títulos de propiedad. Sin embargo, continuaron las obras de la presa, pues la Corte permitió incrementar la altura de la presa (hoy 110 m). El 2006 la Corte Suprema determinó que las obras debían seguir, pues la construcción de la presa y el reasentamiento no van de la mano. Las medidas del Gobierno para la rehabilitación y reasentamiento de los desplazados parecían insuficientes y dieron lugar a diversas actividades de protesta de los lugareños afectados por la crecida de las aguas. Las protestas contra el proyecto siguen siendo fuertes y el movimiento "Salvemos el Narmada" han contribuido particularmente a fomentar la sensibilización y el disenso. Las compensaciones han variado desde entregar sólo dinero a tierras o soluciones más integrales con infraestructura, según los Estados subnacionales involucrados. La presa puede producir beneficios a amplios sectores de la población, pero no es probable que lleguen a los pueblos indígenas que proporciona la tierra en que se ejecutan esos proyectos. Se estima que una parte del agua de riego será probablemente consumida por las plantaciones de azúcar antes de que llegue a explotaciones agrarias más necesitadas, situadas mucho más lejos de la presa. Sólo la población adivasi residente en la zona que quedará sumergida por el embalse tendrá derecho a indemnizaciones y al reasentamiento. No así otros campesinos afectados indirectamente en zonas que quedarían aisladas por las aguas o afectadas por canales y diques. Aunque los gobiernos estatales han ofrecido generosos programas de reasentamiento e indemnización a los adivasis "sin tierras" desplazados de su hogar, las tierras prometidas no se materializaron o eran de escasa calidad, o bien los gobiernos subnacionales carecían de recursos para reasentar a los adivasis desplazados. El reasentamiento se ha retrasado varios años y el 75% de las personas desplazadas no han sido rehabilitadas. La ley no reconoce los derechos consuetudinarios a la tierra y que, por consiguiente, los adivasis pueden ser considerados "invasores" de tierras del Gobierno, no han recibido la indemnización adecuada por sus pérdidas. Los programas de indemnización tratan a la tierra como si fuera una propiedad, en tanto que para los adivasis su tierra está intrínsecamente ligada a su cultura y a sus medios de vida. El Gobierno no ha sabido abordar las numerosas y no cuantificables pérdidas derivadas de la presa, como la

pérdida de acceso a lugares religiosos y la desintegración social. El desplazamiento motivado por el proyecto Sardar Sarovar ha llevado a la fragmentación de las comunidades adivasis y a la pérdida de su identidad cultural. Las zonas de reasentamiento resultan con frecuencia inadecuadas para el estilo de vida comunal de los adivasis, particularmente cuando han sido reasentados en comunidades de pueblos no tribales que rechazan la forma de vida tribal, o cuando han sido desplazados a las ciudades. Los adivasis reasentados han visto reducirse su nivel y sus medios de vida y su salud. Aunque el Gobierno ha establecido escuelas para la población, muchos niños no pueden ir a la escuela por razones económicas y los programas escolares parecen mal adaptados a las necesidades culturales e idiomáticas de los niños adivasis. Los adivasis no participaron ni fueron consultados en el proceso de construcción de la presa, sobre la base de que el proyecto y el desplazamiento de las gentes obedecía a un "interés público" que brindaría una "oportunidad de desarrollo" a la población afectada. Aunque algunos gobiernos locales se aseguraron de la participación de las ONG, y estas actuaron como intermediarias, potenciando mecanismos de participación, los adivasis no tuvieron participación directa ni en el diseño, ni en la implementación del proyecto.

Rol del grupo:

Plantear una propuesta de reformulación de este conflicto teniendo como marco teórico la política pública con enfoque de Derechos. Para realizar esta propuesta los alumnos deberán asumir el rol de integrantes de una comisión especial para mediar entre los actores y lograr una solución en la perspectiva de derechos. Se deberán considerar las distintas posiciones políticas, técnicas y multinivel en juego y aportar una solución negociada entre todos los interlocutores interesados en el problema.

Preguntas orientadoras de la discusión:

- En función de lo expuesto, analice la situación y establezca qué derechos considera que están en juego en este caso. Establezca la posición de cada uno de los actores en juego, tanto a nivel nacional como internacional y quienes debieran ser considerados en una eventual mesa de negociación. Considere las acciones ya realizadas y discuta el rol que pueden cumplir las ONGs y el rol del Banco Mundial. Fundamente.
- ¿Ante qué instancias de justicia del país y eventualmente ante qué instancias internacionales se podría llevar este caso? ¿podría ser acusada internacionalmente la India por este caso?
- Explícite las vinculaciones entre la estrategia de desarrollo nacional y el caso en estudio. Considere las nociones de desarrollo sostenible, las fuentes energéticas y los derechos de los pueblos originarios. Explícite, como en toda política pública quienes ganan y quienes pierden en este caso.
- Explícite los mecanismos de participación de las partes y cómo fundamentará su legitimidad la Comisión y en qué grado se podrían hacer efectivas sus resoluciones.
- Proponga algunos lineamientos de política pública con que pueda resultar una posible composición de los intereses y derechos en juego (derecho a la tierra, derecho a la participación en el proceso de toma de decisiones, derecho a una parte de los beneficios potenciales y, derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación) y que pueda considerarse expresión de un enfoque de derechos.

CASO N°4: PLAN FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL
Facilitadora: Laura Pautassi

Grupo 4

	NOMBRE	PAIS	PROFESION	INSTITUCION	REGION
1	Maylin Cordero Gamboa	Costa Rica	Psicóloga	Instituto Interamericano de Derechos Humanos	San José
2	Cristina Díaz Díaz	Colombia	Abogada, Estudiante	Aldia Consultores	Bogotá
3	Ybeth González Vela	Venezuela	Abogada, Estudiante	Despacho de abogados miembros de Baker & McKenzie	Caracas
4	Dhayana Guzmán Gutiérrez	Chile	Licenciada en Sociología	Fundación Integra	RM
5	Ricardo Hernández Fonfav	Chile	Asistente Social	Servicio Salud, Región del Bío Bío	VIII
6	Sandra Lafosse	Francia	Cientista Política	PNUD - Chile/ Corporación Sur	
7	Osvaldo Monroy Troncoso	Chile	Trabajador social	Municipalidad de Santiago	RM
8	Jorge Morales Cortés	Chile	Abogado	Servicio Médico Legal	RM
9	Paulina Olivares Moreno	Chile	Administradora Pública, Estudiante	Academia de Guerra, Ejército de Chile	RM
10	Francisco Romero Muñoz	Chile	Ingeniero en Pesca	Corporación de Fomento y Producción CORFO	X
11	Loreto Torres Vivar	Chile	Asistente Social	Fundación Integra	RM
12	Juan Valle Domínguez	Chile	Perito Dactiloscopista	Servicio Médico Legal	RM
13	Victor Vielma Vargas	Chile	Investigador Policial	Policía de Investigaciones de Chile	RM

Plan Familias por la inclusión social
¿Continuidades o rupturas?

Con posterioridad al Plan Jefes, y a partir de los primeros signos de recuperación económica en Argentina, se comienza a implementar durante el año 2004 el Programa Familias por la Inclusión Social. Este nuevo programa cuenta con el componente Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), que establece un mecanismo de transferencia de ingresos a familias en potencial situación de pobreza, con hijos menores de 19 años, y busca promover el cuidado de la salud de las mujeres embarazadas y los niños, y la permanencia de estos últimos en el sistema educativo, para lo cual se establecen contraprestaciones en controles de salud y asistencia escolar, que deben ser cumplidas por las propias familias beneficiarias. El monto de la transferencia para cada familia es de \$ 150 por destinatario (50 dólares) y un hijo, más \$ 25 adicionales por hijo hasta un máximo de seis hijos (\$ 275, aproximadamente 90 dólares). En septiembre de 2006, el Plan Familias, en su componente IDH, contaba con 323.138 beneficiarios y en junio del 2007 la información disponible señala que hay 454.372 familias beneficiarias.

Este programa fue utilizado por el Gobierno Nacional a partir del año 2005, para reemplazar paulatinamente al PJJHD. Así el decreto 1506/04 estableció un mecanismo de clasificación de los beneficiarios del PJJHD según su condición de empleabilidad, determinando la posibilidad de traspaso o migración de un plan a otro por medio de una evaluación realizada por los Ministerios de Desarrollo Social (MDS) y de Trabajo sobre la capacidad potencial de los beneficiarios del PJJHD de insertarse en el mercado de empleo. Mientras aquellos beneficiarios "potencialmente empleables" permanecen en el

ámbito de los programas del Ministerio de Trabajo, quienes son considerados “inempleables” cuentan con la opción de “migrar” hacia el Programa Familias. A su vez, la folletería entregada por el MDS expresa: “Podrán optar por el traspaso aquellos beneficiarios varones del PJJHD que realicen el cambio de titularidad del subsidio en favor de la madre de los hijos convivientes. En el caso de que no haya una mujer en el hogar, el hombre podrá optar por el traspaso y ser el titular del beneficio.”

Finalmente, también se detallan las siguientes “ventajas de la opción”: i) mientras el PJJHD exige una contraprestación laboral de 4 horas por día, el IDH sólo requiere condicionalidades de salud y educación; ii) el monto de la prestación del IDH considera la cantidad de integrantes del grupo familiar, hasta un máximo de cinco hijos. Mientras la prestación del PJJHD es fija y asciende a \$150, el monto del IDH puede elevarse hasta \$ 275; iii) si el ingreso del núcleo familiar sumado al monto del subsidio no supera el salario mínimo vital y móvil puede permanecer en el programa; iv) el PJJHD considera a los hijos menores a cargo hasta 17 años inclusive, mientras que en el IDH esta edad se extiende hasta los 18 años inclusive; v) el PJJHD no prevé la realización de actividades complementarias, mientras que los beneficiarios del IDH podrán participar de actividades complementarias relacionadas con: seguimiento y orientación en materia de salud y educación; apoyo escolar para niños/as y adolescentes; alfabetización y terminación de estudios para los adultos y adolescentes; capacitación en oficios y en servicios; participación en actividades productivas; fortalecimiento en derechos y ciudadanía; talleres de salud reproductiva; y liderazgo local y comunitario.

Desde este punto de vista, preocupa el énfasis que el diseño del Programa Familias por la Inclusión Social ha tenido en la caracterización de las personas como “empleables” o “inempleables”. Dicha distinción resulta, en principio, discriminatoria. La definición de ser o no “empleable”, no sólo presenta serios problemas en su definición teórica, sino que además se asocia –en este caso- con el acceso a distintos planes sociales que conllevan diferentes exigencias de contraprestaciones. Por otra parte, según el decreto 1506/04 atañe a los Ministerios de Trabajo y Empleo y de Desarrollo Social “clasificar” a los beneficiarios según su potencial para ingresar o no al mercado de trabajo remunerado. A su vez, en relación con el ingreso al programa, también una decisión administrativa opera por sobre el ejercicio de un derecho, derecho que viene supuestamente concedido en su carácter de receptor del Plan Jefes. Los responsables ministeriales han informado en reiteradas oportunidades que la incorporación de nuevos beneficiarios al programa se encuentra cerrada, con lo cual aquellas personas que reúnen los requisitos previstos en la reglamentación no pueden incorporarse al Programa Familias. Sin embargo, y tal como fue señalado, se establece que “el Ministerio podrá determinar la incorporación al programa de nuevas familias beneficiarias (...) ante circunstancias excepcionales que así lo justifiquen (...) previo relevamiento a través de la Ficha Social ‘Las Familias Cuentan’ y la firma de la Carta Compromiso en la que el/la titular se hace responsable de cumplir las obligaciones estipuladas” (art. 9).

De esta manera se han complejizado los mecanismos de registro y de ingreso de las y los denominados “migrantes” al Programa Familias pero no se han establecido mecanismos de reclamo. Los destinatarios que cumplan con los requisitos para su ingreso al Programa Familias y que efectivamente “opten” por su inclusión en el mismo, quedarán registradas, resultando necesario que pasen por una segunda instancia, que es la firma de la denominada “Carta de compromiso”, la cual actúa como “ficha de ingreso” al programa. En primer lugar, se establece como obligatoria la firma de esta carta que, entre otras cuestiones, expresa: “El Programa Familias garantizará la continuidad del subsidio durante la migración. En caso de no cumplimiento de los compromisos asumidos, podrá ser dado/a de baja del Programa Familias y por ende dejar de percibir el beneficio, que será restituido en la medida en que se vuelva a demostrar la asistencia escolar y la realización de los controles de salud de mis hijos/as y/o niños/as a cargo y de las embarazadas del grupo familiar. Dejo expresa constancia de que una vez cumplido el período de vigencia y desarrollo del Programa Familias, o que por distintas circunstancias deje de ser beneficiario/a del mismo, dejaré de percibir este beneficio sin tener derecho a reclamo alguno”.

La firma de esta “Carta de compromiso” deja claro que la persona que recibe el subsidio no puede considerarse como portadora de derechos (se llega a hacer explícita la renuncia al reclamo por la pérdida del beneficio), pero ni siquiera como una “beneficiaria directa” del mismo, de modo que resultaría una suerte de “mediadora” entre el Estado y sus hijos. Al respecto, no cabe duda acerca de la nulidad

absoluta de esta resolución, puesto que no puede condicionarse el acceso a un derecho a la renuncia previa a ejercer reclamos administrativos y/o judiciales. Se trata, en este sentido, de un componente esencial de la estructura de los derechos.

Asimismo utilizar el eufemismo de “compromiso” a los receptores de un programa asistencial, implica establecer unilateralmente una “cláusula de rescisión” a cargo de los mismos destinatarios. Así los supuestos “beneficiarios” de una política asistencial del Estado firman de antemano la potencial -pero cierta- pérdida del beneficio, sin posibilidad de recurrir a una instancia administrativa como tampoco judicial, al “comprometer” a los migrantes a renunciar a todo derecho de reclamo. Este requisito de firma de este compromiso es un antecedente que hasta la fecha no se les había solicitado a los beneficiarios de programas asistenciales, dejando claramente expresa la condicionalidad de la percepción de la misma a las tareas de cuidado infantil, la educación de los hijos/as y el seguimiento de controles de salud de niños, niñas y mujeres embarazadas. Al mismo tiempo se sienta como precedente que la supuesta “salida” de la pobreza es una responsabilidad individual y se desconocen las dificultades de acceso al sistema de salud y educativo que existen en la Argentina.

Fuente: CELS (2007) “Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial” Colección investigación y análisis N° 4, Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS),

Rol del grupo:

Plantear una propuesta de reformulación de este programa teniendo como marco teórico la política pública con enfoque de Derechos. Para realizar esta propuesta los alumnos deberán asumir el rol de integrantes de un equipo técnico de un ministerio y considerar las distintas posiciones políticas, técnicas y multinivel en juego.

Preguntas orientadoras de la discusión:

- ¿Qué otras situaciones se destacan en éste programa como cuestionables desde el enfoque de derechos?
- Formular una política pública que combine principios de igualdad, participación social y acceso a la justicia con las nociones de: inclusión, participación y rendición de cuentas. Explicitar en el análisis del caso qué vigencia tienen estos derechos y si la política pública cumple esos objetivos. Considerar en su propuesta condiciones de: acceso (beneficiarios, servicios y garantías definida/ universal o focalizado/universal; Protección financiera (co-pago financiamiento público); Calidad (estándares de calidad, acreditación y certificación); Judiciabilidad (mecanismos/instituciones para exigir las titulaciones y servicios estipulados); Participación y rendición de cuentas.
- Considerar qué elementos de participación/empoderamiento se desprenden del caso analizado y cómo podrían potenciarse. Fundamente su respuesta en relación a la relación entre democracia y las políticas públicas.
- Establecer en cada caso, a la luz de los antecedentes analizados en los módulos anteriores, qué decisiones podrían adoptarse ante la constatación de situaciones discriminatorias y si, en este caso, hay vulneración de derechos consagrados. Considerar los impactos de la focalización.
- Analizar concretamente si las políticas adoptadas respetan el principio de no regresividad en materia de DESC y si se las puede considerar como normas progresivas.
- Delinear un mapa de actores que participan en los procesos de elaboración de políticas, estableciendo su marco teórico, valores, intereses y recursos.

CASO N º5: MUJERES POBRES ¿PRESTADORAS DE SERVICIOS O SUJETOS DE DERECHOS?

Facilitadora: Suzy Castor

Grupo 5

	NOMBRE	PAÍS	PROFESIÓN	INSTITUCION	REGIÓN
1	María Almirón Prujel	Paraguay	Abogada	Poder Judicial	Asunción
2	Henrique Alves Da Rocha	Brasil	Bachiller en Seguridad Pública	Policía Militar de la Provincia de Sergipe	Aracaju
3	Nalda Bustamante Apolo	Ecuador	Licenciada en Ciencias de la Educación	Plan International	Quito
4	Sandra Cheuquepán Quezada	Chile	Profesora de Filosofía	Servicio de Salud de Osorno	X
5	Elizabeth Delgado Goldman	Chile	Licenciada en Sociología	Universidad ARCIS, Valparaíso	V
6	Felipe Galvis Castro	Colombia	Abogado	Comisión Colombiana de Juristas	Bogotá
7	Marcela Hernández Bolton	Chile	Periodista	Ministerio del Interior	RM
8	Patricio Marcos Palacios	Chile	Administrador de Empresa	Municipalidad de Caldera	III
9	Heidi Montesino Arratia	Chile	Psicóloga	Municipalidad de La Pintana	RM
10	Carla Peralta Córdova	Chile	Psicóloga	Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, Coquimbo	IV
11	Jessica Rebolledo Etchepare	Chile	Trabajador Social	SEREMI de Economía, Fomento y Reconstrucción, Región de la Araucanía	IX
12	Antonia Rivas Palma	Chile	Abogada	Ministerio de Obras Públicas	RM
13	Manuel Romero Muñoz	Chile	Ingeniero Administración	Corporación de Fomento y Producción CORFO	RM

Mujeres pobres: ¿Prestadoras de servicios o sujetos de derechos?

En la década de los noventa y ante los reducidos efectos de las políticas implementadas para mitigar la pobreza en América Latina, surgen en el seno de los organismos internacionales de asistencia crediticia nuevas discusiones conceptuales en torno a las políticas a ser implementadas. El eje de la discusión se trasladó a los programas de "combate" a la pobreza con la idea de adoptar algunas estrategias innovadoras que, al menos en teoría, podrían facilitar la incorporación de una perspectiva de género en su implementación. Los programas de "última generación" pretenden ser: 1) integrales, articulando distintas áreas de intervención; 2) focalizados en la pobreza extrema, sobre todo geográficamente; 3) descentralizados en su ejecución; 4) tomar a la familia como unidad de intervención, 5) privilegiar la transferencia directa de los recursos; 6) dar atención a al formación del capital humano y del capital social, introduciendo una mayor corresponsabilidad por parte de la población objetivo.

Para poder constatar en qué medida y con qué efectos estos avances conceptuales se han traducidos en prácticas institucionales que promueven una mayor equidad social y de género, Daeren (2004) analiza ocho programas de combate a la pobreza implementados en la región. Se trata del Programa Vaso de Leche de Perú (programa de asistencia alimenticia); Progres/Oportunidades de México y Bono Solidario de Ecuador (programas de transferencias

monetarias a través de madres de familia, condicionadas y no condicionadas); el Plan Nacional de Empleos de Emergencias (PLANE-I) de Bolivia y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina, (programas dirigidos a la inserción laboral); el Programa Guarderías Comunitarias de Guatemala, (programa de organización del cuidado infantil en las comunidades pobres); el Programa de Apoyo a las Mujeres Jefas de Hogar de escasos recursos de Chile y el Programa Construyendo Oportunidades de Costa Rica (programas dirigidos específicamente a mujeres pobres).

Si bien son numerosas las conclusiones del estudio, merece destacarse tanto en el diseño como en las evaluaciones de los programas analizados, ninguno cuestiona los actuales paradigmas y estrategias del desarrollo socio-económico, como tampoco hacen referencia a las fuentes de financiamiento o el origen de los recursos con que cuentan. Sin embargo, el trabajo destaca que cuando el financiamiento de estos programas no está ligado a una promoción de políticas tributarias más equitativas o políticas financieras más redistributivas, una parte importante de las transferencias recibidas por los y las beneficiarias de los programas anti-pobreza, serán "devueltas" a los fondos del Estado, por ejemplo, a través del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

A diferencia de los sistemas de protección social y de los servicios públicos institucionalizados basados en derechos sociales y económicos y en el principio de universalidad, estos programas se focalizan en el tiempo, el espacio y en grupos beneficiarios específicos, y dentro de éstos últimos en mujeres "jefas de hogar" o en las familias. Estrategias educativas o de inserción laboral en el marco de estos programas no constituyen derechos, sino que son "beneficios" temporales, otorgados a grupos bien delimitados, sujetos a criterios de elegibilidad y condicionados a ciertos requisitos o contraprestaciones. De este modo, cinco de los ocho programas no tienen un enfoque de derechos orientado a poner fin a cualquier tipo de exclusión y discriminación. Al contrario, manejan un enfoque asistencialista y no promueven, por ejemplo, que las personas conozcan sus derechos ni tampoco prestan asistencia judicial. Las estrategias de intervención se limitan generalmente al nivel individual o del hogar y no estimulan el empoderamiento ni la acción colectiva con miras a cambiar relaciones inequitativas de poder y acceso a los recursos. Son programas que ofrecen "beneficios sin derechos" a los pobres, creando redes de protección mínima para grupos de población en situaciones de emergencia. Aquí se visualiza la continuidad y similitud con programas que se centraban en la entrega de alimentos, acceso a prestaciones de salud mínimas y transferencia de recursos mínimos con el requisito de una contraprestación laboral. Las excepciones serían los dos programas coordinados por las oficinas de la mujer (en Chile y Costa Rica), en los que se pudo visualizar una explícita preocupación por quebrar la segregación sexual del trabajo y la subvalorización del trabajo femenino, como también que promueven el empoderamiento y autonomía de las mujeres.

Así el condicionamiento de la entrega de los beneficios a la inserción laboral se basa en un supuesto que es, al mismo tiempo, un mandato social: para no ser pobre, hay que trabajar. Este supuesto niega el hecho de que la mayoría de los pobres "trabajan para ser pobres" y que en el marco de una economía globalizada, el monto de ingresos no está en una directa relación con las horas trabajadas, la intensidad del trabajo, ni la calidad del producto. Segundo, niega el hecho de que el sistema económico no crea suficientes empleos en comparación con la mano de obra disponible. El condicionar las transferencias a otras exigencias - relacionadas con la educación o la salud de los hijos- parte del supuesto no explicitado que resulta necesario "generar" un compromiso por parte de los y las pobres con la superación de su pobreza, además de suponer que la gente pobre no necesariamente sabe lo que es mejor para ellos y sus familias.

Así muchos programas incorporan inicialmente a las mujeres como “recursos” más que como beneficiarias, generando en ellas el compromiso de la “participación social”.

Para los organismos ejecutores, sean estatales o privados, el poder contar gratuitamente con colaboradoras/es locales para la ejecución de sus proyectos significa que no deben comprometerse con contrataciones o el pago de remuneraciones o contribuciones al sistema de seguridad social, de acuerdo a las normas y leyes laborales vigentes. En el caso del programa Vaso de Leche de Perú, la masiva incorporación de las mujeres como prestadoras de servicios no fue prevista y se debe a una participación “voluntaria” desde su anhelo de poder llevar diariamente una porción gratis de leche a sus familias. En el caso de Progresía de México, se debe a algunas características del diseño mismo del programa que “condicionaba” la prestación a ciertos compromisos en las áreas de salud y educación, áreas tradicionalmente de responsabilidad femenina. En ambos casos se trata de un efecto negativo debido a que los programas “explotan” directa o indirectamente, a las mujeres. En última instancia, este aporte (solidario y gratis) de la mujer en la superación de la pobreza, deliberadamente o no, está “al servicio” de una reducción en los gastos estatales sociales. En el programa Guarderías Comunitarias de Guatemala, el trabajo de las mujeres en los servicios de cuidado infantil es conscientemente promovido (no hay “padres cuidadores”) y claramente explotado. En los dos programas de “empleos de emergencia” se observa también una clara reproducción de la subvalorización del trabajo femenino. Primero, llama la atención que las mujeres, en el Plan Jefes y Jefas de Hogar de Argentina, son exigidas más que los hombres a prestar una contraprestación laboral (a pesar de que oficialmente es obligatorio para ambos). Adicionalmente, la oferta de contraprestaciones reproduce mecanismos de segregación ocupacional, relegando a las mujeres a actividades asociadas con las tareas reproductivas. En el PLANE de Bolivia, que además de ofrecer trabajos no calificados por un sueldo muy bajo, ofrece empleos profesionales llamativamente mejor remunerados, con lo cual se puede observar una clara segmentación vertical por sexo, con una sobrerrepresentación de las mujeres en la categoría de obreros y una sub-representación en la categoría de profesionales. Ninguno de los dos programas presta atención a resolver el tema del cuidado infantil. Por otro lado, estos dos programas que otorgan un beneficio monetario, por debajo del salario mínimo legal, a cambio de una contraprestación laboral, promueven indirectamente una “rebaja del empleo”, sobre todo en el caso argentino donde la empresa privada puede aprovechar el plan para bajar sus costos de personal, insertando por períodos de seis meses a beneficiarios/as del Plan en su proceso productivo, mientras que tradicionalmente la mano de obra “subvencionada” en el marco de estos programas se empleaba únicamente en proyectos sociales o de infraestructura “de beneficio para la comunidad”. Es decir, se promueve una suerte de precarización “legal”, más aún porque los documentos oficiales consideran estas contraprestaciones laborales como “empleos”, incorporándoles en sus estadísticas oficiales de trabajo y demostrando los efectos positivos de los programas en la disminución del desempleo. El que en los dos programas estudiados, estos “empleos transitorios” son mayoritariamente ocupados por mujeres, indica una nefasta tendencia hacia una rebaja pública del empleo y trabajo particularmente femenino.

Concluye el trabajo que resulta importante seguir insistiendo en que programas o proyectos dirigidos mayoritariamente a las mujeres o promoviendo una mayor participación de ellas en su implementación, no necesariamente tengan – y de hecho a menudo no tienen – un enfoque de género, entendido como un enfoque teórico-político dirigido a romper con estructuras y prácticas discriminatorias. Aparte de seguir reconociendo y visibilizando las contribuciones de las mujeres en las áreas productivas y reproductivas, los programas deberían ampliar su enfoque de eficiencia hacia un enfoque de derechos. Los programas preocupados por generar una mayor equidad deberían, como parte de sus estrategias de intervención, prestar una atención a 1) el

quiebre de la división sexual desigual del trabajo y del acceso al poder; 2) la promoción del trabajo de cuidado y reproducción como una responsabilidad social; 3) la promoción de una "economía del cuidado" que no transfiere los costos y el trabajo a las mujeres; 4) la erradicación de la violencia sexual y el resguardo de los derechos sexuales y reproductivos como condición "sine qua non" para combatir la pobreza.

Fuente: Daeren, L. (2004) Mujeres pobres: ¿Prestadoras de servicios o sujetos de derechos? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género. Ponencia presentada en Seminario Internacional Pobreza, Género y Gobernabilidad, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL/ CONAMU Quito, Ecuador, 26, 27 de agosto de 2004.

Rol del grupo:

Plantear una propuesta de reformulación de este programa teniendo como marco teórico la política pública con enfoque de Derechos. Para realizar esta propuesta los alumnos deberán asumir el rol de integrantes de un equipo técnico de un ministerio y considerar las distintas posiciones políticas, técnicas y multinivel en juego.

Preguntas orientadoras de la discusión:

- A criterio del grupo, ¿cuál sería una verdadera estrategia de empoderamiento de los sectores más vulnerables? Analizar en específico el rol de la mujer en los programas sociales analizados anteriormente.
- En igual dirección, ¿son los programas sociales focalizados una herramienta eficaz al respecto? Fundamente la respuesta.
- Formular una política pública que combine principios de igualdad, participación social y acceso a la justicia con las nociones de: inclusión, participación y rendición de cuentas. Explicitar en el análisis del caso qué vigencia tienen estos derechos y si la política pública cumple esos objetivos. Considerar en su propuesta condiciones de: acceso (beneficiarios, servicios y garantías definida/ universal o focalizada/universal; Protección financiera (co-pago financiamiento público); Calidad (estándares de calidad, acreditación y certificación);Judiciabilidad (mecanismos/instituciones para exigir las titulaciones y servicios estipulados);Participación y rendición de cuentas.
- Explicitar, en los casos estudiados, si se fortalecen o vulneran determinados derechos individuales o colectivos. Hacer el mismo análisis cuando se formule la propuesta de política.
- Establecer en cada caso, a la luz de los antecedentes analizados en los módulos anteriores, qué medidas podrían adoptarse ante la constatación de situaciones/impactos discriminatorios y si hay vulneración de derechos consagrados. Considerar los impactos de la focalización.
- Analizar concretamente si las políticas adoptadas respetan el principio de no regresividad en materia de DESC y si se las puede considerar como normas progresivas.
- Delinear un mapa de actores que participan en los procesos de elaboración de políticas, estableciendo su marco teórico, valores, intereses y recursos.

Caso Nº 6: JUSTICIABILIDAD CON SABOR A FRAGILIDAD
Derecho a la Alimentación en Guatemala
Facilitador: José Luis Vivero

Grupo 6

	NOMBRE	PAÍS	PROFESIÓN	INSTITUCION	REGIÓN
1	Daniela Dennisse Aceituno Silva	Chile	Trabajador Social	Vicaría de Pastoral Social y de los Trabajadores	RM
2	María Esther Almeida Silva	Ecuador	Abogada	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	Quito
3	Pablo Cristián Faret Moreno	Chile	Administrador Público, Estudiante	Universidad de Chile	RM
4	Amelia Fernández Juan	Colombia	Medico Cirujano	Pontificia Universidad Javierana	Bogotá
5	Eileen Hughes Rovira	Chile	Licenciada en Sociología	GFA Chile Consultores	RM
6	Delfina Lawson	Argentina	Abogada	PNUD - Chile/ Corporación Sur	RM
7	Elias Javier Luengo Pozo	Chile	Ingeniero Forestal	Corporación Nacional Forestal CONAF	V
8	Verónica Enedina Molina Ortega	Chile	Profesora Basica	Centro de Capacitación CEC	RM
9	Rafael Eduardo Oteiza Soto	Chile	Trabajador Social	Servicio Nacional de Menores SENAME	XV
10	Francisca Beatriz Pesse Hermosilla	Chile	Psicología	Servicio Médico Legal	RM
11	Edith Paola Retamal Arevalo	Chile	Asistente Social	Oficina de Protección de los Derechos de la Infancia y Adolescencia de Temuco	IX
12	René Marcelo Sandoval Torres	Chile	Investigador Policial	Policía de Investigaciones de Chile	RM
13	Julio Stuardo Ojalvo	Chile	Abogado	Comité Consejo Nacional de Producción Limpia-CORFO	RM

El Derecho a la Alimentación necesita más jurisprudencia

América Latina enfrenta un momento único y definitorio para priorizar el derecho a la alimentación (DA) en la agenda política de la región. El DA se está consolidando como el marco legal y conceptual alrededor del cual se debe articular el combate al hambre a nivel nacional. Sin embargo, este camino no ha sido ni será fácil, puesto que este derecho produce mucho miedo a nivel político y legal, habida cuenta de lo esencial de su naturaleza (garantizar alimentación para todos, que está unida al derecho primordial a la vida) y de la cantidad de personas que lo tienen vulnerado (sólo en América Latina y Caribe hay actualmente 51 millones de hambrientos). Por ello hay tan poca jurisprudencia sobre el tema (no más de 5 casos fallados en todo el mundo y apenas un par en América Latina) y queda tanto por hacer. No obstante, hay que destacar que América Latina es la Región más avanzada en términos de leyes, instituciones y conocimiento público del derecho a la alimentación.

Por otro lado, el DA ha tenido ciertos avances notables en los últimos años, que van poco a poco consolidando su mandato. Desde el PIDESC que entró en vigor en 1976, pasando por la Directrices Voluntarias del 2004, la Observación general n°12 del Comité DESC de ONU, y recientemente la aprobación del Protocolo facultativo del PIDESC, que permite reclamar casos individuales de violaciones de los DESC. Este último protocolo ha venido a cubrir un espacio legal que no estaba regulado, pues el mismo Protocolo De san salvador de la Carta Interamericana de los Derechos Humanos no permitía el reclamo del DA, pero si de otros DESC.

Vamos a utilizar una reciente sentencia en Guatemala, uno de los países más afectados por la problemática del hambre en la región. Guatemala tiene 2.8 millones de hambrientos (22% de la población según FAO), y las tasas más altas de la región en desnutrición global (17.7% según UNICEF) y desnutrición crónica infantil (54.3% según OPS), en un contexto donde la pobreza es acentuada y creciente y tiene principalmente cara rural, indígena y de

mujer. Desde el 2000, la seguridad alimentaria se ha venido institucionalizando como una verdadera política de Estado². Tras intensos meses de negociación, en Abril de 2005 se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que recogía el derecho a la alimentación como la base del sistema, pero no proporcionaba vías para reclamar ese derecho ni para resarcir a los afectados en caso de violación³. La Ley ha estimulado el debate y la acción contra el hambre en el país, cada vez hay más organizaciones que promueven el DA, aparece en los medios de comunicación con frecuencia, se le asigna presupuesto y ha logrado consolidarse como prioridad en la agenda del nuevo gobierno. Sin embargo, esta ley y el respeto al DA sigue enfrentando muchos problemas en Guatemala. Los sujetos del derecho no cuentan con herramientas para exigir el cumplimiento. Una denuncia pública de un caso de violación no tiene sentido si no tiene como consecuencia el inicio de un proceso legal paralelo para desarrollar sanciones judiciales que sienten jurisprudencia. Hacen falta más denuncias y también más seguimiento de los procesos legales.

En el año 2006 se presentó el primer caso de justiciabilidad en Guatemala, al utilizar un juez de Quezaltenango el argumento del DA para devolver a una empleada el puesto de trabajo que había perdido y fallar a su favor con medidas económicas compensatorias. Lamentablemente, el proceso fue llevado al Tribunal Supremo y la sentencia fue revocada, pues el equipo de abogados de la compañía convenció a los miembros del Tribunal de que no había jurisprudencia y de que el caso no se sostenía. Vamos a analizar el caso en detalle para extraer lecciones de este ejemplo, que puede ser extrapolable a numerosos países de la región, y cuya problemática nos expone las barreras para hacer justiciable este derecho, así como explorar vías para sortearlas.

El expediente 154-04-128 del Juzgado de Trabajo de Quezaltenango promovido por la Jueza de primera instancia Clara Díaz Esquivel y presentado el 05 de abril de 2004 es el primer juicio en Guatemala en el que una juez resuelve el caso (un proceso de índole laboral) aduciendo que la parte demandada viola el DA de la demandante (una empleada de limpieza de una empresa). Esta violación implicaba por lo tanto, la imposición de una sanción a la empresa, que oscilaba entre \$ 6,500 y \$ 7,000.

Esta querrela tuvo su origen en una negativa empresarial de pagarle sus prestaciones laborales. Carmen se dedicaba a las tareas de limpieza en la "Empresa" cuando fue despedida. Inicialmente era un caso típico de incumplimiento patronal, pero desembocó en una violación de su DA porque el equipo de abogados de "La Empresa" tenían previsto desesperarla para que desistiera del caso, y se valieron de amparos y argucias para prolongar el veredicto final consumiendo en el proceso más de 24 meses. En este largo tiempo, Carmen cayó en mora en el alquiler del cuarto que rentaba y ella y sus hijos padecieron hambre en repetidas ocasiones, pues su único medio de sustento era ese trabajo. Carmen sólo contaba con el apoyo del bufete popular, que asignó en su defensa a pasantes de derecho aún sin graduar, a diferencia de la empresa que tenía contratados a varios abogados de bufetes privados. Estos pasantes contaron con el apoyo, a título personal, de algunas personas bien conocedoras de los DESC y del derecho a la alimentación, lo cual da muestras de la importancia de la Litigación Estratégica y de las debilidades del sistema legal de defensa de los ciudadanos de ese país.

En este dictamen, se hace valer el Artículo 11 del PIDESC, donde los Estados parte reconocen el Derecho de toda persona a la Alimentación. Este Pacto fue firmado y ratificado por Guatemala. El pacto es respaldado por el artículo 46 de la Constitución y toma el carácter de Ley Ordinaria en el Decreto 32-2005 que corresponde a la Ley SAN. Tras este fallo inicial, se abrió la puerta para que otros jueces y magistrados puedan seguir la misma ruta y argumentar con la Ley en la mano que el Derecho a la Alimentación es justiciable.

No todas las historias tienen finales felices...

Cuando se conoció el dictamen, la parte sancionada, al comprender el alcance material de la sanción, decidió invertir en un buen equipo de abogados para la defensa, e interpuso un recurso de amparo que se elevó a la Corte Suprema de Justicia, aduciendo inconsistencia y favoritismo. El amparo fue considerado por la Corte Suprema, organismo muy politizado y que ha acumulado un registro negativo de acciones poco justas, altamente politizadas a favor del sector empresarial y de los políticos en el Gobierno, y que por tanto le alejan de la imparcialidad y

² De hecho, el nuevo Gobierno de Alvaro Colom, que entró en activo en Enero 2008, ha mantenido las estructuras creadas en el Gobierno de Berger y mantiene la seguridad alimentaria como una de las grandes prioridades del Gobierno.

³ <http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2005/gtdcx32-2005.pdf>

ecuanimidad que han de ser emblemas de la Justicia.

En esta fase es donde se evidencia la fragilidad del sistema para la protección del DA en Guatemala. Interpuesto el amparo, la agraviada Janeth Molina necesitaba seguir en el caso, y eso implicaba cubrir costes procesales. Al recibir la noticia del amparo, se intentó apoyar a la Señora Molina y se acudió inicialmente a la Procuraduría de Derechos Humanos, pero ellos no cuentan con el suficiente elemento humano para involucrarse en casos como este. En la PDH se priman casos de otro calibre (violaciones de derechos civiles y políticos, y no tanto los DESC), por consiguiente no acudieron al llamado. La segunda instancia fue la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos (OACDH), pero la respuesta tampoco fue solidaria, ellos adujeron que en Guatemala la OACDH solo estaba en función de observadores, que ya al final del año 2006 se integraría lo sucedido en un informe.

El dictamen judicial del primer caso de justiciabilidad del DA en Guatemala es un hecho, aunque se ha desmeritado su logro y se ha descuidado su seguimiento. No hay un interés institucional en su difusión y la misma Procuraduría de los Derechos Humanos (que dice albergar al Defensor del Pueblo de un país donde la mitad de los niños y la cuarta parte de los adultos sufren desnutrición) no parece presionar mucho.

Entre tanto la señora Carmen Janeth Molina no tiene un abogado que la defienda, apenas esta al tanto de como se ventila su caso en la Corte Suprema de Justicia de la Ciudad Capital y se siente derrotada en su intento de defender un Derecho al que los pobres parecen no tener derecho.

Bibliografía: Vivero, J.L. & L.E. Monterroso (2008). Comer es un derecho en América Latina. Avances legales y políticos a favor del Derecho a la Alimentación. ALCSH Working paper n°3. <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/wp3.pdf>.

Rol del grupo:

A.- Este aspecto es de reflexión personal (poner las respuestas por escrito en 2-3 hojas) y pondremos la ideas en común para alcanzar consensos que luego nos permitan abordar mejor la segunda parte.

- Analizar el proceso de este primer caso de Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación en Guatemala, recogiendo elementos sobre (a) la sensibilización de sociedad civil, jueces y periodistas, (b) la ausencia de tipificación del delito, (c) la infravaloración de los DESC frente a los derechos humanos civiles y políticos, (d) la falta de interés de todos los sectores por desarrollar la justiciabilidad, (e) la imprecisión de la definición de violación del DA (cuando, cómo, responsabilidad de quién, penas, resarcimiento), (f) la interferencia política en la violación de casos DESC pues la responsabilidad última recae en el Estado.

B.- En esta segunda parte, los alumnos han de ponerse en la piel de los Abogados de Oficio jóvenes que impulsaban el caso de Carmen Janeth Molina, y plantear que harían ellos tras el recurso de amparo de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala

- Plantear, a raíz de los desarrollos recientes sobre el Protocolo Facultativo y los escasos casos de jurisprudencia, qué se podría hacer en este caso y en casos similares para llevar el proceso a buen puerto. ¿Quién lo ha de impulsar, con qué apoyos financieros, qué mecanismos legales se usarían, frente a qué tribunales o organismos cuasi-judiciales?

Preguntas orientadoras de la discusión:

Sobre la reflexión personal

- No se puede defender lo que no se conoce, ni usar argumentos legales que están débiles o mal desarrollados. Ni la demandante, ni las organizaciones civiles intermediarias ni los jueces que escuchan saben mucho del DA.
- Como sucede con la mayoría de los DESC, hay una débil, imprecisa y escasa tipificación del delito de violación del DA. ¿Qué podemos hacer para mejorar esto? ¿Quién lo ha de hacer y cómo?
- Gran parte de los derechos civiles y políticos están bien definidos, y tienen una notable jurisprudencia (ver, por ejemplo, el derecho a la libertad de prensa). ¿Porqué no pasa igual con los DESC? ¿Será cuestión de tiempo o de dinero?
- Parece que el DA causa miedo entre los estamentos políticos, pues la responsabilidad última de la garantía de este derecho recae en el Estado, y puede que por ello no tengan interés en hacerlo justiciable ni exigible. Se imaginan al 25% de la población del país reclamando ese derecho?

Sobre las futuras actuaciones como abogados de Carmen Janeth

- ¿Qué mecanismos debemos agotar en Guatemala para seguir peleando por este caso?
- ¿Qué argumentaciones de la Observación General N°12 podemos usar para fortalecer el argumento?
- ¿Qué posibilidades nos abre en Protocolo Facultativo del PIDESC para seguir impulsando este caso en la escena internacional? El Protocolo Facultativo puede bajarse de:

http://www.eschr-net.org/news/news_show.htm?doc_id=692563&attribLang_id=13441

- Revisar la jurisprudencia sobre DA que aparece en el archivo de la WEB http://www.eschr-net.org/caselaw/caselaw_results.htm?attribLang_id=13441 y analizar los ejemplos y las lecciones aprendidas y las argumentaciones.

Reflexiones de apoyo sobre la Justiciabilidad del DA según el ejemplo de Guatemala

La justiciabilidad del Derecho a la Alimentación se entiende como la facultad de invocar un derecho humano, reconocido en términos generales y teóricos, ante un órgano judicial o cuasi judicial habilitado: en primer lugar, determinar, en un caso concreto sometido a su consideración, si el derecho humano ha sido violado o no, y en segundo lugar, para decidir sobre las medidas adecuadas que se deban adoptar en caso de violación⁴. La justiciabilidad implica

1. Facultad de invocar un derecho humano
2. Reconocerlo en términos generales y teóricos, ante un órgano judicial o cuasi judicial habilitado
3. Determinar, en un caso concreto sometido a su consideración, si el derecho humano ha sido violado o no
4. Decidir sobre las medidas adecuadas que se deban adoptar en caso de violación.

1. Facultad de invocar un derecho humano: En Guatemala, los Derechos Humanos (DDHH) no son considerados por la ciudadanía como fuente de Derecho formal. Este sentir generalizado de la docilidad de los DDHH, fomenta una cultura de orfandad ante sus violaciones, pues la invocación casi siempre termina siendo un expediente entre muchos otros, apilado en una oficina estatal. Por lo antes mencionado nuestro caso de Justiciabilidad del DA, no ingresó por la vía de la invocación, la agraviada Carmen Janeth Molina, ni siquiera conocía las causas del dictamen cuando fue entrevistada en su domicilio.

⁴ FAO 2006, Las directrices sobre el Derecho a la Alimentación, documentos informativos y estudios de casos; Justiciabilidad del DA, Pág. 79.

2. Reconocerlo en términos generales y teóricos, ante un órgano judicial o cuasi judicial habilitado. Esta fue la vía por la que ingresó el caso a un tribunal competente. FAO, FIAN y la Corte Suprema de Justicia organizaron dos jornadas de capacitación a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y la Jueza Clara Diria Ezquivel participó en unas de estas jornadas.

3. Determinar, en un caso concreto sometido a su consideración, si el derecho humano ha sido violado o no. Esta consideración encontró soporte rápidamente en la sensibilidad que la Jueza Ezquivel. Sin embargo, el determinar si se había incurrido en una violación o no fue algo difícil, porque no estaban muy claros en el concepto mismo del DA. Se buscó apoyo de algún medio de prensa escrita, pero tampoco hubo respuesta, debido en parte al desconocimiento del tema. Los sectores sociales tampoco se involucraron mucho, pues se suele asociar el DA a la tenencia de la tierra y a la conflictividad agraria, pero este caso era diferente.

4. Decidir sobre las medidas adecuadas que se deban adoptar en caso de violación, Dado que no existe antecedente al respecto, es bastante difícil para un Juez competente, la decisión sobre las medidas adecuadas, incluso determinar cuándo se da una violación es complicado para las instituciones especializadas (PDH, OACDH o FAO) ¿Si no se tipifica con facilidad, como se pueden tomar medidas acertadas para su corrección? Hace falta más jurisprudencia.