

LOS DERECHOS SOCIALES: UN ENFOQUE DESDE LAS POLITICAS PUBLICAS Y LA COHESION SOCIAL EN LA REGION

ANA SOJO
DDS CEPAL



Exposición en Diplomado Iberoamericano en Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas, Santiago de Chile, noviembre 2006

Obligaciones del Estado de cara DIDH

De carácter inmediato

- **respetar:** no interferir ni obstaculizar su libre ejercicio
- **proteger:** impedir que terceros lo coarten

De cumplimiento progresivo

- **promover:** facilitar el efectivo goce por los titulares
- **garantizar:** asegurar el acceso de los titulares

El principio de igualdad y los derechos

Marcado por una asimetría de estatuto entre la *igualdad como norma y las diferencias como hecho*, adquiere sentido como criterio de *valoración* que permite **reconocer y contestar**, junto a la divergencia que siempre puede existir entre normas y hechos, la *inefectividad de la norma* respecto del tratamiento efectivo de las diferencias (Ferrajoli)

Sistema de derechos complementa el principio: núcleo universalista de pertenencia

Igualdad y diferencia

- modelo axiológico de los DESC: igualdad, dignidad personas determina contenidos sustanciales de la ley: límites y vínculos sustanciales negativos, como los derechos de libertad, o positivos como los sociales
- las garantías reducen la distancia estructural entre normatividad y efectividad
- derechos fundamentales: de libertad, igual respeto de todas las diferencias; DESC, derechos a la reducción de las desigualdades
- igualdad como norma jurídica: no es un hecho, sino un valor; no es una aserción, sino una prescripción: la diversidad no debe ser factor de desigualdad. Respeto y valorización de las diferencias (Bobbio, Ferrajoli)

La norma de la gobernabilidad democrática

Irrenunciabilidad del Estado de derecho, que

- defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política,
- los derechos civiles de toda la población
- establece redes de responsabilidad y accountability: todos los agentes, privados y públicos, sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos (O'Donnell)

Los "sentidos" de la buena gobernabilidad

- adecuada agregación de intereses sociales
- vigencia de reglas fundamentales sobre el espacio público y de su delimitación respecto del privado: legitimidad
- cohesión normativa
- comprende instituciones y procesos políticos
- establece cauces para la participación política y reglas de resolución de conflictos
- las instituciones proveen oportunidades para la libertad
- propicia el desarrollo económico y social

Cohesión social: vínculo individuo y sociedad

- inclusión/integración y exclusión: *mecanismos y valoraciones*
- *identidad y vínculos*: similitud y diferencia
- situaciones objetivas/ dimensiones subjetivas
- igualdad
- pertenencia: derechos y pertenencia efectiva;
sentido de pertenencia: relación comunidad-sociedad, comunidad de valores
- mecanismos de inclusión/ percepción actores
- valoraciones de los individuos

Gobernabilidad y Estado de derecho en la región

- fragilidad del Estado de derecho; debilidad y segmentación de la dimensión legal del Estado, recrudecidos por la "informalización" de la legalidad
- "accountability" endeble respecto de la validez y legalidad de acciones del Estado
- voces de ciertos actores sobredimensionadas, y silenciamiento de otras
- negación de importantes derechos y garantías civiles a buena parte de la población
- efectividad irregular de la ley en el territorio (O'Donnell)

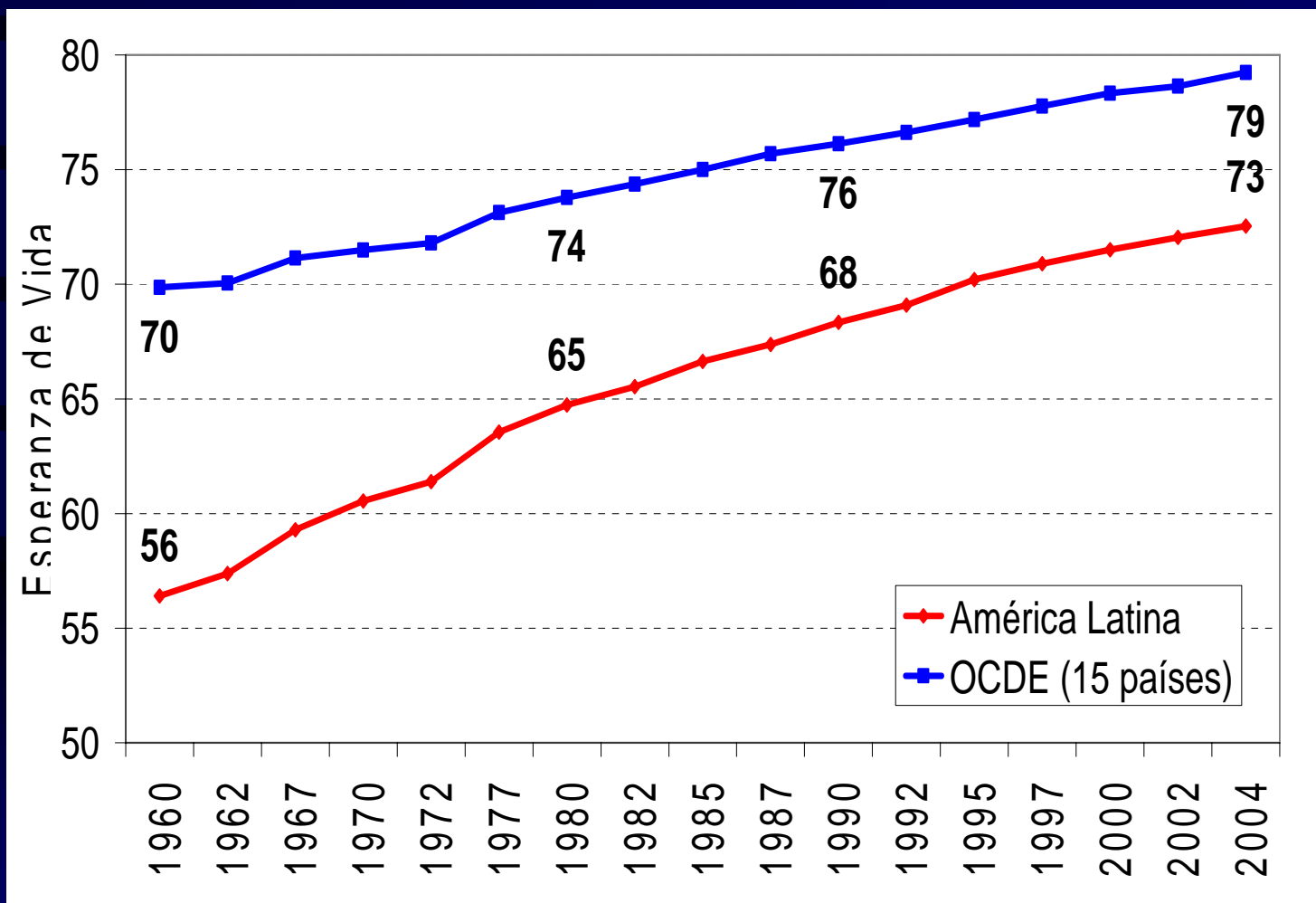
América Latina y el Caribe: riesgo social y cohesión

- reducción gradual pobreza 90s, frenada e inestable
- vastos sectores adyacentes a línea de pobreza
- volatilidad del consumo privado alta, supera PIB
- calidad del crecimiento, del empleo y los RH
- indicadores distributivos: equidad dissociada de los frutos d.e.
- efectos intra- e intergeneracionales de estrategias vs. shocks
- transición epidemiológica polarizada
- progreso incompleto equidad de género
- población desplazada

La cohesión social en la región

- insuficiente dinamismo económico y volatilidad
- disminuida centralidad del mundo del trabajo como espacio privilegiado de cohesión: restricciones acceso, inestabilidad y redefinición constitución actores colectivos
- disociación entre activos materiales y activos simbólicos
- la negación del otro como ciudadanía incompleta
- poderes legítimos y poderes fácticos
- cambios culturales: ¿individuación vs. comunidad?
- brechas entre el de jure y el de facto
- sentidos de pertenencia y polarización social
- fragmentación del sentido de pertenencia

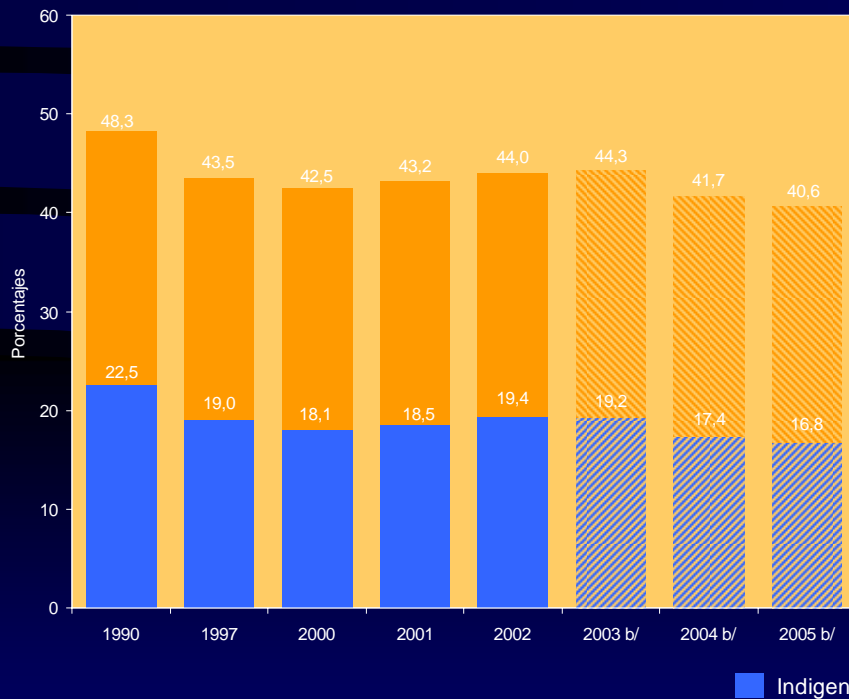
Esperanza de vida al nacer



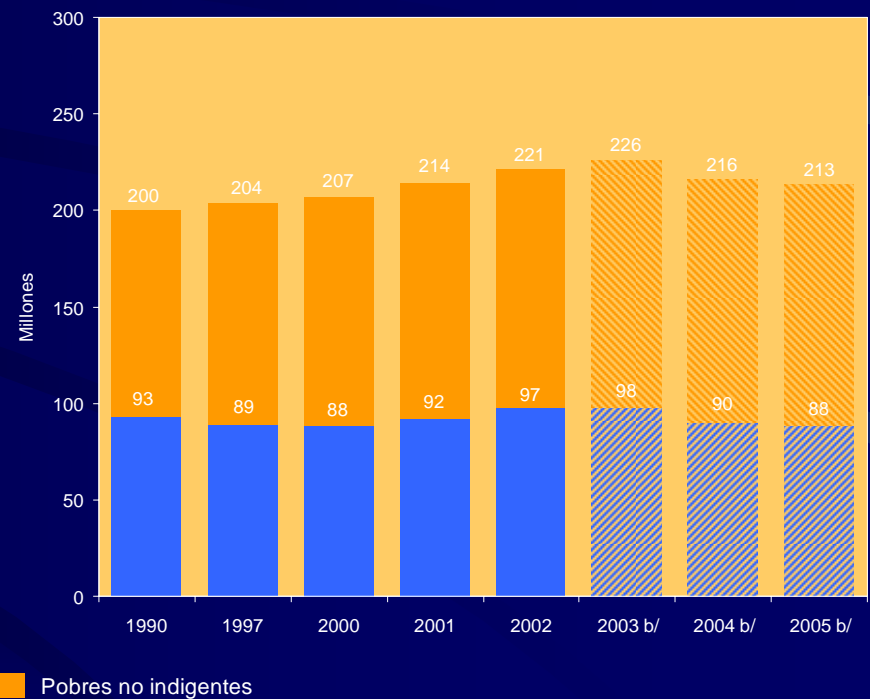
Vasta pobreza

AMÉRICA LATINA (19 países): EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1990-2005, estimación y proyección

Incidencia de pobreza e indigencia



Número de personas pobres e indigentes



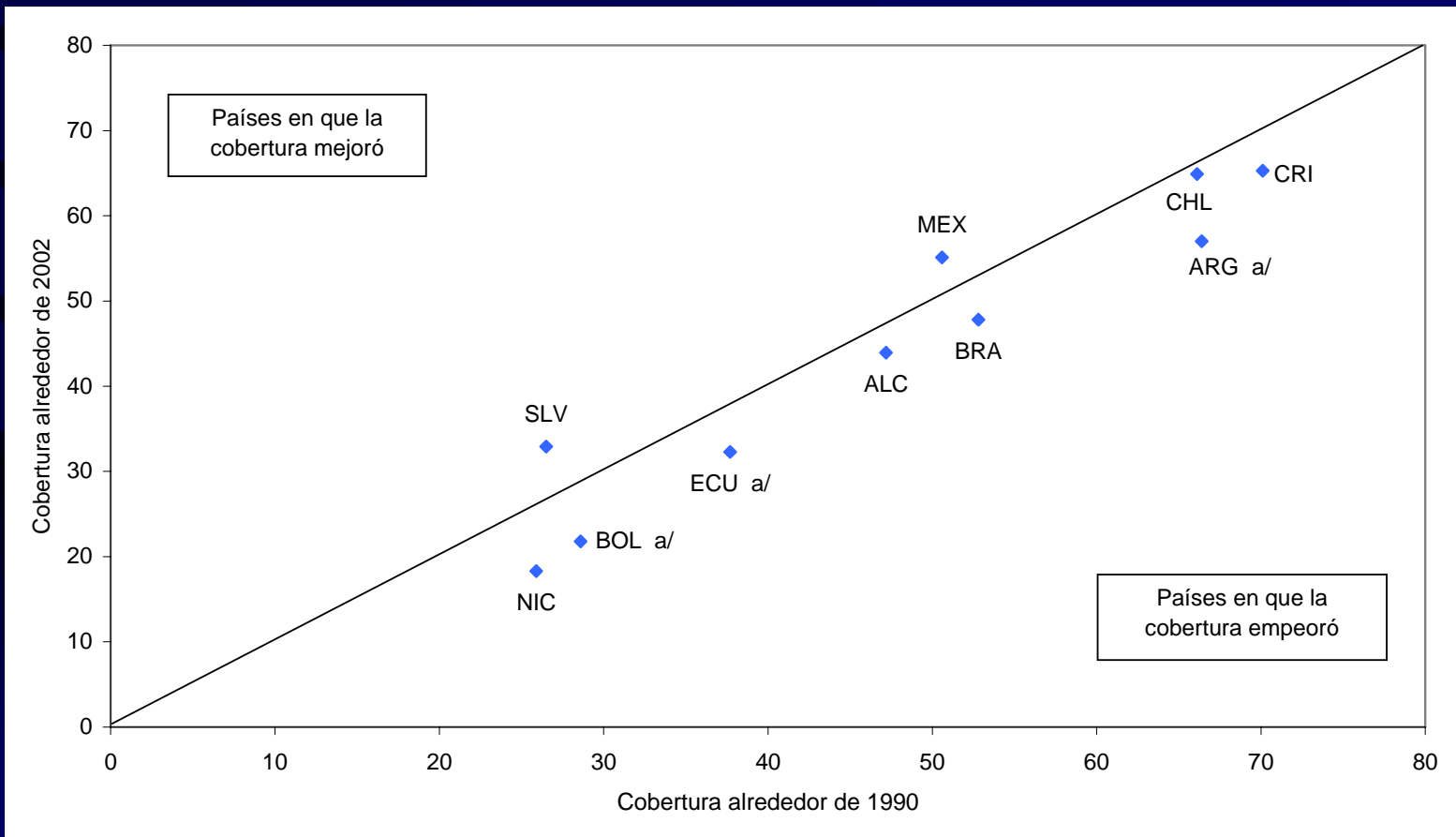
Régimen de bienestar*: recursos y derechos en una estructura de producción y protección de riesgos



* Según Esping-Andersen

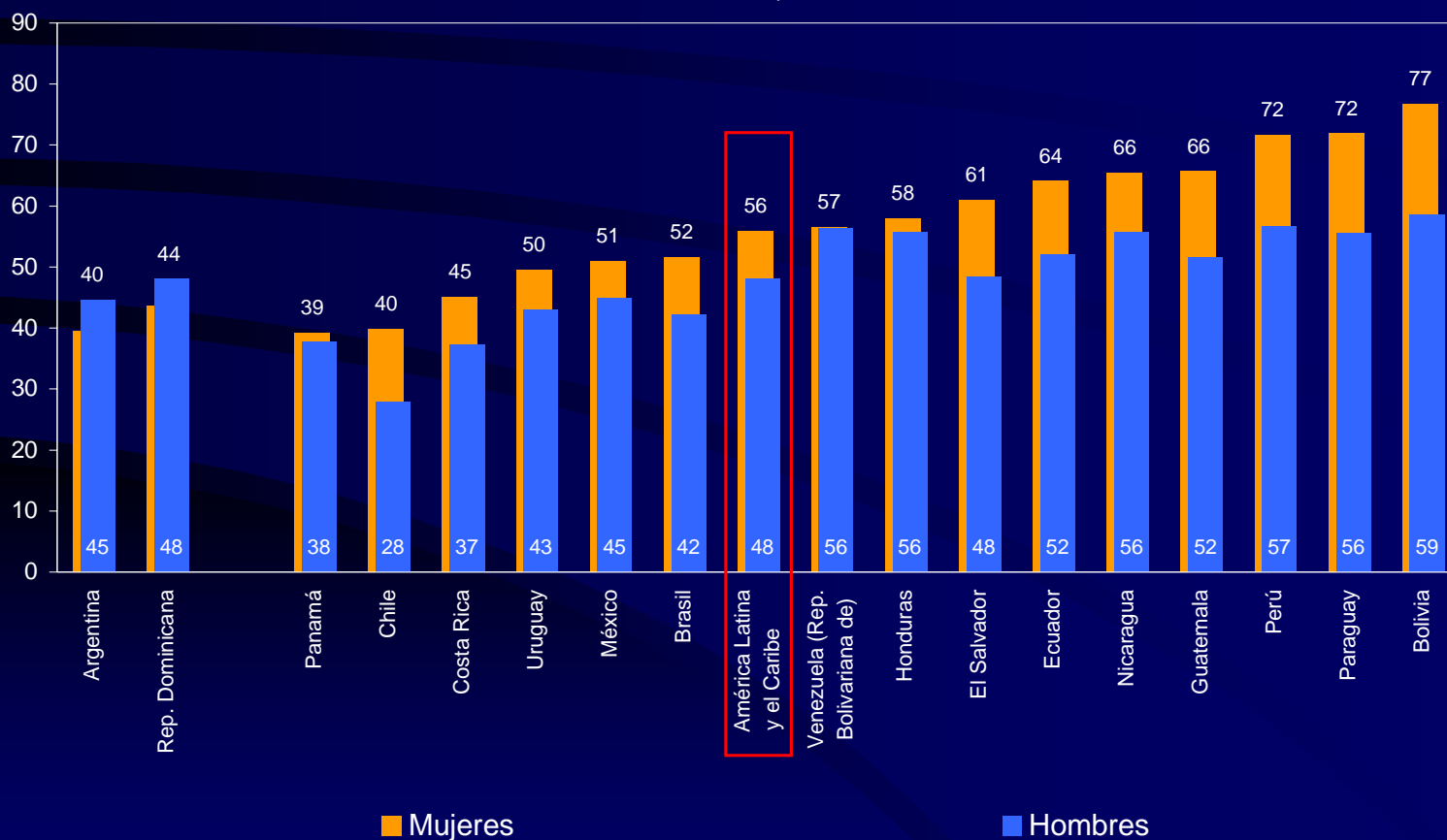
Restricciones de alcance: coberturas

9 PAÍSES AL: EVOLUCIÓN COBERTURA SEGURIDAD SOCIAL DE OCUPADOS, CA. 1990-2002



Restricciones de alcance: calidad empleo

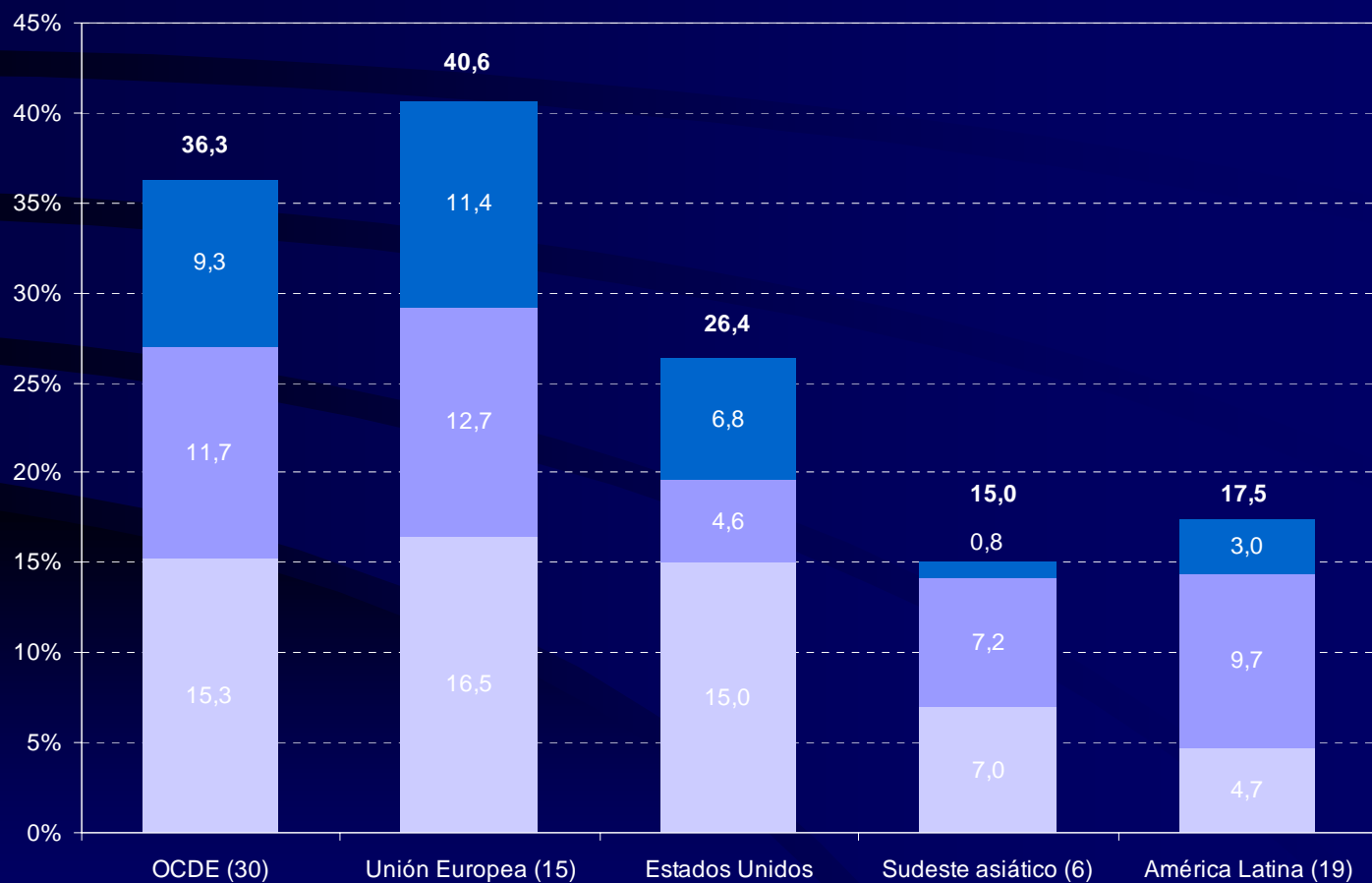
17 PAÍSES AL : % OCUPADOS URBANOS EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD POR SEXO, CA 2002



Fuente: CEPAL (2006)

Restricciones de alcance: carga tributaria

COMPARACIONES INTERNACIONALES DE LA CARGA TRIBUTARIA
(% PIB)



Fuente: CEPAL (2006)

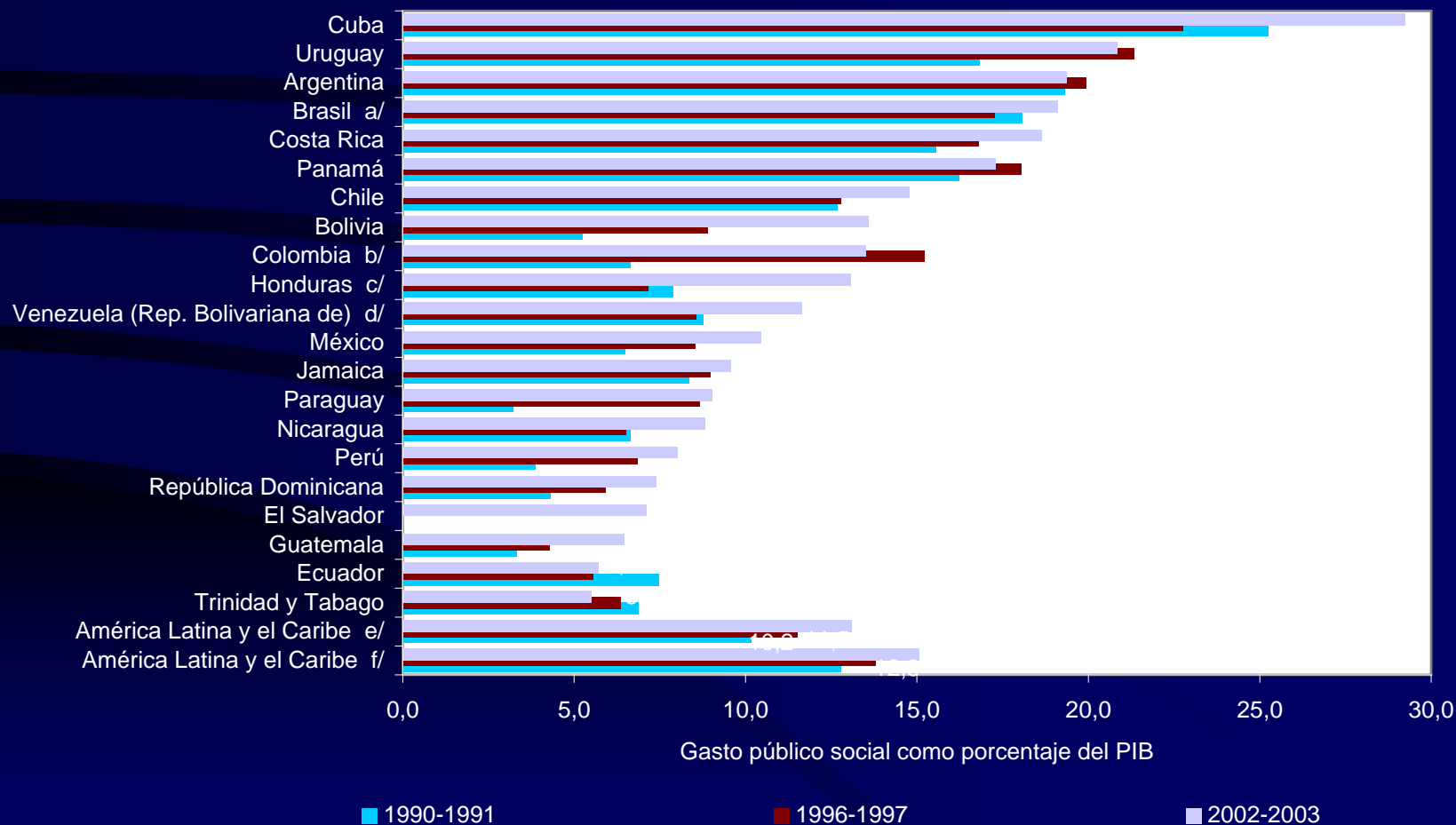
■ Carga tributaria directa

■ Carga tributaria indirecta

■ Carga seguridad social

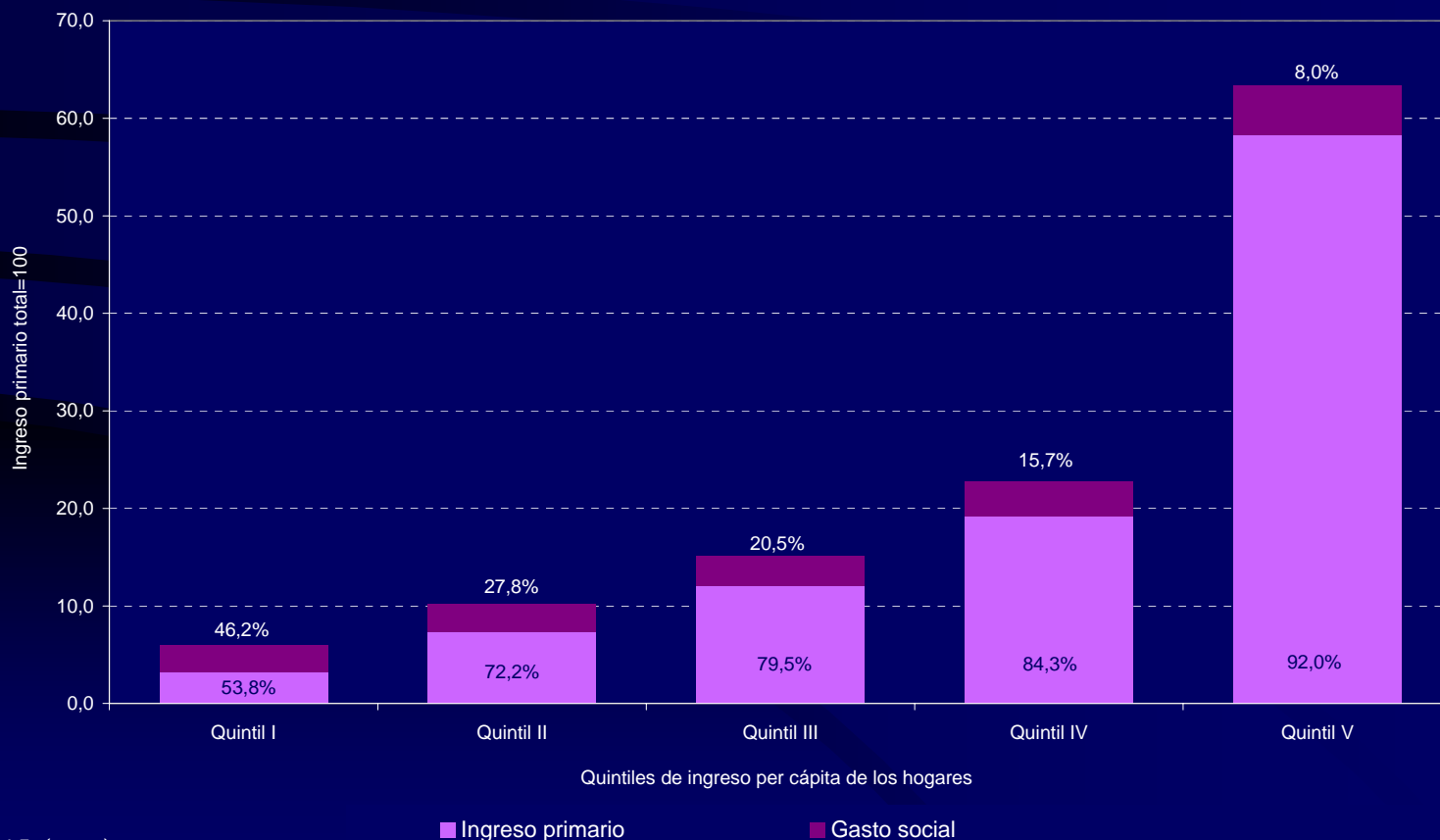
Restricciones de alcance: gasto social

21 PAÍSES ALC: GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN 1990-1991, 1996-1997 Y 2002-2003



Restricciones de alcance: progresividad gasto

PROMEDIO SIMPLE DE 9 PAÍSES AL: INCREMENTO DE INGRESOS PRIMARIOS PER CÁPITA DE LOS HOGARES POR GASTO SOCIAL, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO
(Ingreso primario total = 100 y porcentajes)



El vínculo entre derechos sociales y políticas públicas

- los objetivos e instrumentos de la política social: acuerdo acerca del bienestar socialmente deseable y de los medios óptimos para alcanzarlo,
- también respecto de la estructura de riesgos
- puede cristalizar en la formulación de derechos sociales

Reformas política social en la región

- cambios financiamiento y aseguramiento
- diversa vigencia principios de solidaridad y universalidad: ímpetu universal en Brasil y Colombia
- disminución barreras de acceso de no asegurados a servicios, sobre todo atención primaria en salud
- competencia en aseguramiento y prestación, en diferentes combinaciones público privadas (Colombia; Argentina)
- pocas evidencias de efectos sustitución recursos universales
- en educación, programas de mejora de la calidad
- complementariedad recursos contributivos y fiscales

Políticas selectivas contra la pobreza y obligaciones que emanan de derechos

- discrecionalidad aparatos burocráticos
- relevancia vínculos sectoriales y con los ministerios (vs. dilución y postergación reformas)
- inserción estratégica y de objetivos programas
- complejidad de los programas
- escala recursos
- prestaciones condicionales como expresión de acceso a derechos
- fijación estándares
- garantías oportunidad, acceso, protección financiera y calidad
- pueden tener repercusiones respecto de la lógica de la combinación público-privada: vs. selección adversa, transparencia prestaciones

Derechos sociales: definiciones pendientes

- **relaciones entre sujetos titulares de derechos**
- **alcances de los derechos**
- **obligaciones que emanan de los derechos**
- **sujetos deudores de estos derechos**
- **establecimiento prioridades**
- **instrumentos de garantía o de protección**

(Courtis)

El establecimiento de garantías: germen del cumplimiento

- estándares y umbrales de satisfacción
- formaliza cauces para hacer valer derechos
- cartas de derechos de los usuarios
- morfología de las garantías: diversas repercusiones institucionales y sectoriales, con la combinación público-privada
- experiencias más avanzadas establecen garantías de cobertura, protección financiera, oportunidad y acceso (GES, Chile), de calidad (GES, SPS México): alcances, obligaciones, sujetos deudores de estos derechos, instrumentos de garantía o de protección
- pensiones mínimas en sistemas de capitalización individual para que el futuro previsional de los individuos esté solo supeditado a capacidad de ahorro individual

Garantías y límites de la judicialización



- debe aspirarse a la menor “judicialización” del disfrute de los derechos, sean o no garantizados
- tensiones y conflictos entre demandas individuales de sujetos de derecho y los umbrales de prestaciones fijados por el Estado de acuerdo con progresividad y disponibilidad de recursos
- problemática dinámica “sustitutiva”: juegos de suma cero; menor complejidad y parcialidad resoluciones (Abramovich y Courtis)
- paradojas respecto equidad: POSS y tutelas en Colombia