

POLÍTICAS SOCIALES

De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina

Magdalena Sepúlveda



CEPAL



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

POLÍTICAS SOCIALES

De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina

Magdalena Sepúlveda



NACIONES UNIDAS

CEPAL



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

Este documento fue elaborado por Magdalena Sepúlveda Carmona, consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Relatora Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Extrema Pobreza, en el marco del programa de cooperación conjunto de la CEPAL y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, "Promoting equality in Latin America and the Caribbean". Una versión preliminar de este documento fue presentada en el seminario internacional "Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal", que tuvo lugar en Montevideo, los días 4 y 5 de diciembre de 2013. El documento incorpora comentarios de Simone Cecchini, Rodrigo Martínez y María Nieves Rico.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.3788

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2014. Todos los derechos reservados.

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. La obligatoriedad y valor agregado del enfoque de derechos	9
II. La protección social con enfoque de derechos	13
A. ¿Derecho a la protección social o derecho a la seguridad social?.....	13
B. Contenido normativo del derecho a la seguridad social.....	17
C. El derecho a la seguridad social (protección social) como herramienta para el disfrute de otros derechos.....	18
III. Elementos básicos de un enfoque basado en derechos	21
A. Marco legal e institucional adecuado.....	21
B. Estrategia integral, coherente y coordinada de protección social.....	22
C. Principios de igualdad y no discriminación.....	23
1. La vocación universal de los derechos ¿Programas focalizados o universales?.....	24
2. Asegurar que las mujeres se beneficien en igualdad de condiciones que los varones.....	25
3. Necesidades particulares de las personas y grupos más vulnerables y marginados.....	26
4. Estándares de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y adecuación.....	28
D. Asegurar la no vulneración de derechos mediante las condicionalidades (corresponsabilidades).....	29
E. Participación.....	31
F. Transparencia y acceso a la información.....	33
G. Rendición de cuentas y acceso a mecanismos de reclamo y reparación.....	34

IV. Lecciones aprendidas	37
A. La consolidación de un marco legal e institucional adecuado	37
B. La búsqueda de estrategias integrales de protección social.....	39
C. Los desafíos en el respeto de los principios de igualdad y no discriminación	40
1. En camino a la universalidad: el ejemplo de la salud.....	40
2. Medidas para asegurar la inclusión de grupos especialmente desventajados	42
D. Participación.....	49
E. Rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información.....	50
V. La judicialización de los derechos sociales y su impacto en el diseño de las políticas de protección social	53
A. El caso de la Corte Constitucional de Colombia	54
B. Logros y desafíos de la judicialización	57
VI. Conclusiones y recomendaciones de política pública	61
A. Dar el salto de la retórica a la práctica	62
B. Avanzar en el establecimiento de sistemas de protección social	63
C. Aprender de y consolidar las innovaciones de los programas de transferencia en efectivo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas	64
D. Realizar cambios estructurales para la igualdad.....	64
1. Mejorar la calidad, adecuación y accesibilidad de los servicios públicos.....	65
2. Avanzar en la educación de calidad.....	65
3. Avanzar en los derechos laborales	65
E. Avanzar en la equidad de género y en las políticas públicas de cuidado	66
F. Fomentar la armonización de las políticas fiscales con los derechos económicos, sociales y culturales	67
G. Superar las barreras de capacidad e institucionales.....	68
H. Avanzar en la protección del medio ambiente	69
I. Asegurar la rendición de cuentas y acceso a mecanismos de reclamo incluyendo la vía judicial	69
J. Respetar las libertades y derechos esenciales para la participación social.....	70
VII. Bibliografía	71
Serie Políticas Sociales: números publicados	75
Índice de cuadros	
CUADRO 1 EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS	15
CUADRO 2 FUNCIONES DE UN SISTEMA INTEGRAL DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SU MARCO NORMATIVO EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	19
Índice de recuadros	
RECUADRO 1 MEDIDAS ESPECIALES EN RELACIÓN A MUJERES, NIÑAS, NIÑOS Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD.....	27
RECUADRO 2 PRINCIPIOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL ADAPTADOS A LAS NIÑAS Y NIÑOS	27
RECUADRO 3 LA PARTICIPACIÓN COMO MECANISMO CONTRA LA CORRUPCIÓN	33
RECUADRO 4 LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y DE EXPRESIÓN.....	34
RECUADRO 5 RECOMENDACIONES PARA REVISAR Y REFORMULAR LOS PTC DESDE UN PERSPECTIVA DE GÉNERO.....	43

Resumen

Este documento busca contribuir al desarrollo teórico conceptual de un enfoque de derechos en las políticas y programas de protección social y analiza las lecciones aprendidas en algunos programas emblemáticos de la región, que han buscado avanzar en un enfoque de derechos.

El documento destaca la obligatoriedad y el valor agregado del enfoque de derechos, describe el contenido normativo del derecho a la seguridad social y describe los elementos básicos de un enfoque de derechos humanos, analizando cuáles son las implicaciones que el respeto de estos principios requeriría en el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas de protección social. Se analizan asimismo algunos programas específicos de protección social implementados en la región y se busca demostrar que, a pesar de la gran brecha que sigue existiendo entre la retórica de un enfoque de derechos y su operacionalización en políticas concretas, en algunos países de la región ha habido avances importantes. Los logros conseguidos pueden servir de ejemplo para la consolidación de un enfoque de derechos dentro y fuera de la región. El documento concluye con algunas recomendaciones de política pública para consolidar un enfoque de derecho en las políticas y programas de protección social.

Introducción

Como ha indicado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la gran tarea del siglo XXI es la construcción de sociedades inclusivas, más igualitarias y con pleno respeto de un marco de derechos (CEPAL, 2010). Una de las herramientas para lograr estos objetivos es asegurar que toda la población se encuentre protegida a través de sistemas de protección social.

En los últimos años, los sistemas de protección social han ganado preponderancia y apoyo político en el discurso de desarrollo y reducción de la pobreza, de una manera casi sin precedentes. Esto ha llevado a considerar la protección social como "una revolución silenciosa" (Barrientos y Hulmes, 2008). Los países latinoamericanos han estado a la cabeza de esta revolución, invirtiendo considerables recursos públicos en programas de protección social. Estos avances en materia de protección social han ido de la mano con un creciente discurso en favor de un enfoque de derechos en las agendas de desarrollo.

El creciente discurso de derechos va en línea con las obligaciones constitucionales e internacionales de los países de la región. La protección de los derechos humanos, que incluye el respeto y protección a las particularidades y requerimientos específicos de los diversos grupos de población, no es una opción más de política pública, sino que responde a obligaciones estatales asumidas en virtud de una amplia gama de normas jurídicas nacionales e internacionales de derechos humanos. Conforme a las cuales, los Estados están obligados a garantizar que los derechos humanos guíen el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de todas las políticas públicas, incluyendo las relativas a la protección social.

Sin embargo, a pesar de la fuerte retórica de derechos que se advierte en diversos documentos de política pública, los países de la región aún tienen mucho que avanzar en su implementación práctica. Para hacer realidad el enfoque de derechos, parece necesario seguir avanzando en un marco conceptual que defina con mayor claridad cómo diseñar, implementar y evaluar políticas y programas de protección social desde una perspectiva de derechos.

Este documento busca contribuir al desarrollo teórico conceptual de un enfoque de derechos en las políticas y programas de protección social y analiza las lecciones aprendidas en algunos programas emblemáticos de la región, que han buscado avanzar en un enfoque de derechos.

El documento inicia con una breve referencia a la obligatoriedad y el valor agregado del enfoque de derechos. A continuación describe el contenido normativo del derecho a la seguridad social y como éste derecho es entendido como sinónimo de protección social en el derecho internacional de los derechos humanos. El documento luego describe en detalle los elementos básicos de un enfoque de derechos humanos, analizando en detalle cuáles son las implicaciones que el respeto de estos principios requeriría en el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas de protección social. Una vez descritos los elementos básicos del enfoque de derecho, se analizan algunos programas específicos de protección social implementados en la región. A través del análisis de algunos casos, el documento busca demostrar que a pesar de la gran brecha que sigue existiendo entre la retórica de un enfoque de derechos y su operacionalización en políticas concretas de protección social, en algunos países de la región ha habido avances importantes. Los logros conseguidos pueden servir de ejemplo para la consolidación de un enfoque de derechos dentro y fuera de la región. El documento concluye con algunas recomendaciones de política pública para consolidar un enfoque de derecho en las políticas y programas de protección social.

I. La obligatoriedad y valor agregado del enfoque de derechos

El desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos ha marcado una transformación profunda en el derecho internacional y constitucional moderno, al momento que impone a los Estados el respeto a la dignidad humana y las normas de derechos humanos como un límite a la soberanía o potestad estatal.

La mayoría de las constituciones de los países de América Latina incorporan una amplia gama de derechos humanos o fundamentales, que incluye no sólo derechos civiles y políticos, sino también derechos económicos, sociales y culturales (DESC)¹. Al mismo tiempo, las constituciones de la región consagran una protección amplia del principio de igualdad y no discriminación. Este principio impone la prohibición de la discriminación en razón del sexo, edad, etnia, discapacidad, estado de salud, y otros; la garantía de un trato en igualdad de condiciones para toda la población; y la obligación de adoptar medidas especiales para la protección de ciertos grupos que han sufrido de discriminación estructural, tales como mujeres, niñas y niños, pueblos indígenas, personas con discapacidad, adultos mayores, personas con diferente orientación sexual o personas con VIH/SIDA².

¹ Véase, por ejemplo, Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, Constitución de Colombia, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Constitución de Brasil, Constitución del Ecuador, Constitución de la República de Paraguay.

² Véase, por ejemplo, Constitución de Colombia (artículos 7, 10, 23, 47, 68 y 70), Constitución de Ecuador, artículo 11 que establece "...Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad." El énfasis en políticas afirmativas que busquen mejorar el disfrute de los derechos por parte de los grupos más desventajados, es evidente también en un gran número de planes nacionales de derechos humanos, por ejemplo, Plan Nacional de Derechos Humanos del Perú 2006-2011; Plan de Acción 2010-2011, República del Paraguay y Plan de Acción Nacional en Derechos Humanos 2007-1017, Gobierno de Guatemala.

Además de los DESC expresamente consagrados en las constituciones nacionales, se debe de tener en cuenta los tratados internacionales de derechos humanos adoptados tanto a nivel de las Naciones Unidas, como a nivel de la Organización de Estados Americanos (OEA). Estos tratados internacionales, que consagran una amplitud de derechos³, han sido incorporados en las Constituciones de los países de la región, estableciéndose su jerarquía sobre el derecho interno y en algunos casos incluso sobre la misma norma Constitucional⁴. Esto significa que los derechos humanos incluyendo los DESC, consagrados en tratados internacionales hacen parte del ordenamiento legal doméstico de los Estados partes.

Este marco normativo constituye la base de la incorporación de un enfoque de derechos en las políticas públicas. En efecto, la incorporación de un enfoque de derechos en las políticas públicas y en particular en los programas de protección social es el resultado de un desarrollo legal e institucional demandado por las mismas constituciones nacionales que establecen la obligatoriedad de la protección, promoción y cumplimiento de todos los derechos humanos.

Este avance normativo en materia de derechos humanos se ha visto reflejado en la creciente incorporación de un enfoque de derechos en una diversidad de instrumentos de política pública. Así en la región, ya no es extraño encontrar que los planes nacionales de desarrollo utilizan un lenguaje de derechos o colocan la observancia de los derechos humanos, como uno de sus ejes centrales o soportes transversales⁵.

De esta forma, la incorporación de un enfoque de derechos en las políticas sociales no es una opción de política pública más, que los países pueden optar por dar cumplimiento, sino que es una obligación jurídica asumida a través de las propias constituciones, los tratados internacionales y las leyes nacionales.

Un enfoque de derechos en la protección social no sólo es una obligación legal, sino que además puede servir a varios fines.

En primer lugar, un enfoque de derechos puede servir como catalizador del establecimiento o fortalecimiento de sistemas de protección social, en particular de sistemas no contributivos. El enfoque de derechos puede contribuir a lograr consensos políticos y sociales que den prioridad en la agenda política a la expansión o fortalecimiento de sistemas de protección social y la asignación de los recursos necesarios y sustentables para su puesta en práctica.

En segundo lugar, también puede contribuir a definir los niveles de protección social que se consideren aceptables en cada sociedad. En cumplimiento con los estándares internacionales, niveles aceptables de protección social serían aquellos que aseguren a todos los individuos un nivel de vida adecuado, con una garantía mínima de disfrute de DESC y sin discriminación.

En tercer lugar, el enfoque de derecho puede contribuir a la igualdad mediante la reducción de las brechas de oportunidades y la exclusión social que persiste en la región. Las normas internacionales promueven el acceso universal e impone el cumplimiento de estándares de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad, adecuación y calidad de los servicios públicos.

³ Aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es el instrumento normativo que de manera más comprehensiva elabora estos derechos, otros tratados internacionales posteriores, tales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC), y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) a nivel global, así como el Protocolo de San Salvador, a nivel regional, consagran también importantes derechos económicos, sociales y culturales, en muchos casos adaptados a las particularidades de los grupos específicos que protegen.

⁴ Véase, por ejemplo, Constitución Chilena (1980), art. 5.2; Constitución de Guatemala (1986), art. 46; Constitución de Nicaragua (1995), art. 46; Constitución de Brasil (1998) art. 4; Constitución de Colombia (1991) art. 93; Constitución de Argentina (1994) art. 75; Constitución de Ecuador (2008) art. 11; Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), art. 2; Constitución del Paraguay (1992), art. 137, Constitución de Costa Rica (2001), art. 7, Constitución de El Salvador (2000), art. 144.

⁵ Véase por ejemplo, República del Ecuador. Plan Nacional de Desarrollo: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, 2009; República de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2011 y República del Paraguay. Paraguay para Todos y Todas, Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020, Asunción, 2010.

En cuarto lugar, teniendo en cuenta la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos, un enfoque de derechos puede aportar en la búsqueda de un diseño institucional integral que haga hincapié en las sinergias y la coordinación entre las agencias y los proveedores de programas sociales con el objetivo de lograr alcanzar su máximo potencial.

Finalmente, puede contribuir al establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas e impulsar la movilización ciudadana contra las diversas formas de discriminación y un mayor disfrute de los derechos.

En el contexto actual de altos niveles de desigualdad en la distribución de ingresos y riqueza en la región, el enfoque de derechos tiene el potencial de ser una herramienta eficaz para alcanzar el objetivo de protección social universal. Al poner énfasis en la universalidad, un enfoque de derecho puede lograr avances en la protección de los sectores más desaventajados de la población, a pesar de que por lo general no tienen voz directa en los procesos políticos.

II. La protección social con enfoque de derechos

Un enfoque de derechos humanos no prescribe las políticas públicas que los Estados deben adoptar, ya que los Estados tienen la facultad de formular las políticas públicas que sean más adecuada a sus propias circunstancias. Sin embargo, el debido cumplimiento de las normas internacionales y nacionales de derechos humanos impone ciertas obligaciones de conducta y de resultado. Esto significa que las políticas públicas no sólo deben tender a un mayor disfrute de los derechos humanos de toda la población, sino que además, los procesos a través de los cuales se diseña, implementa y evalúan las políticas públicas deben estar en consonancia con los estándares de derechos humanos.

En materia de protección social, existe una amplia variedad de disposiciones constitucionales que son importantes para el desarrollo de un enfoque de derechos. Por ejemplo, nos encontramos que dentro del amplio listado de DESC consagrados en las constituciones de la región se incluye, en varias de ellas, el derecho a la seguridad social entendido en su ámbito contributivo y no contributivo⁶. Asimismo, se deben tener en cuenta las disposiciones que consagran la igualdad de trato, la prohibición de toda forma de discriminación y la obligación de tomar medidas afirmativas para la protección de ciertos grupos que han sufrido de discriminación estructural o que son vulnerables⁷. Otras disposiciones constitucionales, tales como las que consagran el derecho de participación de la población en la formulación de las políticas, el principio de rendición de cuentas, el acceso a la información y las relativas a la descentralización político-administrativa son también relevantes y deben guiar el establecimiento de programas de protección social.

A. ¿Derecho a la protección social o derecho a la seguridad social?

Los términos protección social y seguridad social se utilizan con una amplia variedad de significados, por lo que es necesario explicar la forma en que serán utilizados en este documento. El “derecho a la seguridad social” se establece en varios tratados internacionales de derechos humanos (ver cuadro 1).

⁶ Véase, por ejemplo, Constitución Colombiana (art. 48), Constitución de Brasil (sección IV) y Constitución de Costa Rica (art. 73).

⁷ Véase note 5 supra.

Por lo tanto, es necesario hacer una breve referencia al contenido normativo de este derecho en los diversos instrumentos.

El primer instrumento internacional que consagró la seguridad social como un derecho fue la Declaración de Filadelfia, adoptada en 1944. Posteriormente, en 1948, el derecho a la seguridad social de cada ser humano, como miembro de la sociedad, fue oficialmente reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 22).

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) establece:

Art. 22 “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

Art. 25: “1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.”

Este derecho fue posteriormente incluido en una serie de tratados internacionales de carácter vinculante tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 (artículos 9 y 10), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 (artículo 5.e.iv), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 (artículo 11.1e), la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) de 1989 (artículo 26), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990 (artículo 27) y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPC) de 2006 (artículo 28).

En el ámbito regional (por ejemplo en el ámbito de la OEA), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”) de 1988⁸ también consagra explícitamente el derecho a la seguridad social. Asimismo, este derecho se consagra en varios convenios adoptados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁹.

En la mayoría de los instrumentos jurídicos mencionados se utiliza la expresión “derecho a la seguridad social”, salvo en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 28), que utiliza el término “protección social”.

Del trabajo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del PIDESC) se puede deducir que los conceptos de “seguridad social” y “protección social” son sinónimos¹⁰.

Esto es evidente, por ejemplo, en la Observación General núm. 19 del Comité que señala:

⁸ Los Estados partes a febrero de 2014 son: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay.

⁹ Véase, por ejemplo, Convenio 102 (1952), Convenio 118 (1962), y Convenio 157 (1982). Particularmente relevante (aunque no vinculante para los Estados), es la Recomendación 202 (2012) relativa a los pisos de protección social.

¹⁰ Sobre el tema hay visiones diferentes. Pautassi (2013) argumenta que seguridad social y protección social no pueden ser asumidas como sinónimos, dado que el primer concepto se relaciona a un paquete de prestaciones (establecidas, por ejemplo, en el Convenio 102 de la OIT) y a un papel fuerte del Estado en su provisión, regulación y financiamiento, mientras que el concepto de protección social se referiría a un modelo más restringido, en que las personas, las familias, las comunidades y la sociedad civil desempeñan un papel más activo. A su vez, Cecchini y Martínez (2011) —reconociendo que la protección social es un concepto en evolución— diferencian entre protección y seguridad social, siendo el segundo uno de los componentes de la protección social, junto a la asistencia social y la regulación del mercado laboral.

1. El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Pacto) dispone que "los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social". El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto.

2. El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

3. La seguridad social, debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social.

4. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, los Estados Partes deben tomar medidas efectivas y revisarlas en caso necesario, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para realizar plenamente el derecho de todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, a la seguridad social, incluida el seguro social. La formulación del artículo 9 del Pacto indica que las medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y, en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano. Estas medidas pueden consistir en:

- a) Planes contributivos o planes basados en un seguro, como el seguro social expresamente mencionado en el artículo 9. Estos planes implican generalmente el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado, juntamente con el pago de las prestaciones y los gastos administrativos con cargo a un fondo común.
- b) Los planes no contributivos, como los planes universales (que en principio ofrecen la prestación correspondiente a toda persona expuesta a un riesgo o situación imprevista particular) o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios (en que reciben las prestaciones las personas necesitadas). En casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro.”

De tal manera, y en línea con la forma en que es utilizado el concepto por la OIT, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, y por ende, para este documento, se utilizan las expresiones “derecho a la seguridad social” y “protección social” como sinónimos.

CUADRO 1 EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Tratados internacionales	Disposiciones
Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)	<p>El artículo 22 garantiza el derecho a la seguridad social.</p> <p>El artículo 25 reconoce que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial,... la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.</p> <p>La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.</p>
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	<p>El artículo 9 reconoce el derecho de cada persona a la seguridad social.</p> <p>El artículo 10, 2) reconoce a las madres trabajadoras el derecho a percibir «prestaciones adecuadas de seguridad social».</p> <p>El artículo 10, 3) requiere de los Estados Partes la adopción de medidas especiales de protección y asistencia en favor de los niños y adolescentes.</p>

Cuadro 1 (conclusión)

Tratados internacionales	Disposiciones
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979)	<p>El artículo 11, 1), inciso e), dispone que los Estados Partes deben eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo y garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, en particular,... el derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas.</p> <p>El artículo 11, 2), inciso b), requiere que los Estados Partes adopten medidas apropiadas para la adquisición de prestaciones sociales durante la licencia de maternidad.</p> <p>El artículo 14, 2) proclama el deber de los Estados Partes de eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales y, en particular, asegurarle... el derecho a beneficiarse directamente de los programas de seguridad social.</p>
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	<p>El artículo 26 reconoce a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluida el seguro social.</p> <p>Además, el artículo 27, 1) reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.</p> <p>En virtud de los párrafos 2 y 3 del artículo 27, los Estados Partes están obligados a adoptar, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, medidas apropiadas para ayudar a los padres a hacer efectivo este derecho y, en caso necesario, proporcionar asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.</p>
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)	<p>El artículo 5, e), apartado iv), reconoce el deber de los Estados Partes de prohibir y eliminar la discriminación racial en el ejercicio, entre otros, del derecho a la seguridad social y los servicios sociales.</p>
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1990)	<p>El artículo 27 dispone que, con respecto a la seguridad social, todos los trabajadores migrantes y sus familiares gocen, en el Estado de empleo, del mismo trato que los nacionales en la medida que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables. Las autoridades competentes del Estado de origen y del Estado de empleo pueden tomar en cualquier momento las disposiciones necesarias para determinar las modalidades de aplicación de esta norma. Cuando la legislación aplicable no permita que los trabajadores migrantes y sus familiares gocen de alguna prestación, el Estado del que se trate deberá considerar la posibilidad de reembolsarles el monto de las contribuciones que hubieran aportado en relación con esas prestaciones, sobre la base del trato otorgado a los nacionales en situación similar.</p> <p>El artículo 54 dispone que los trabajadores migrantes que estén documentados o que se encuentren en situación regular gocen de igual trato que los nacionales del Estado de empleo, entre otras cosas en relación con las prestaciones de desempleo.</p>
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)	<p>El artículo 28 dispone que los Estados Partes reconozcan el derecho de las personas discapacitadas a la protección social y a gozar de este derecho sin ninguna discriminación por motivos de discapacidad, y que adopten medidas apropiadas para proteger y promover el ejercicio de este derecho.</p>
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"	<p>El artículo 9 dispone que toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.</p> <p>Asimismo, indica que cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de OIT (2011b).

B. Contenido normativo del derecho a la seguridad social

Las mayoría de los países de la región son partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹¹ que consagra el “derecho a la seguridad social” (artículo 9).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité), órgano encargado de la supervisión del PIDESC, ha desarrollado el contenido de este derecho. Por analogía, es posible aplicar esta interpretación a las demás disposiciones internacionales de derechos humanos que contienen el derecho a la seguridad social.

En su Observación General núm. 19 sobre el derecho a la seguridad social, el Comité ha indicado que dentro de los elementos esenciales del derecho a la seguridad se incluye “el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo¹²”.

El Comité es enfático en señalar que el contenido normativo del derecho a la seguridad social abarca tanto el seguro social (régimenes contributivos) como la asistencia social (régimenes no contributivos)¹³.

El Comité ha especificado el sistema de seguridad social, debe abarcar: i) la atención de salud; ii) enfermedad; iii) vejez; iv) desempleo; v) accidentes laborales; vi) prestaciones familiares; vii) maternidad; viii) discapacidad y; ix) sobrevivientes y huérfanos¹⁴, haciendo ver que el nivel de las prestaciones debe ser suficiente y que todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de la seguridad social. Las condiciones para acogerse a esas prestaciones deben ser razonables, proporcionadas, transparentes y asequibles a quienes tienen derecho a ellas.

Las prestaciones deben ser de un nivel adecuado, esto es, que sean suficientes en importe y duración para asegurar a un nivel de vida adecuado y a la atención de salud. Asimismo, este derecho debe ser ejercido sin discriminación y en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres. De manera explícita se menciona la prohibición de discriminar en el ejercicio de este derecho por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluido el VIH/SIDA), orientación sexual, estado civil o cualquier otra condición política, social o de otro tipo que pretenda o tenga por efecto anular o menoscabar el igual disfrute o el ejercicio del derecho a la seguridad social¹⁵.

Asimismo, el Comité ha enfatizado la importancia de dar prioridad a los grupos más desventajados. En palabras del Comité “aunque toda persona tiene derecho a la seguridad social, los Estados Partes deben prestar especial atención a las personas y los grupos que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los desempleados, los trabajadores insuficientemente protegidos por la seguridad social, las personas que trabajan en el sector no estructurado, los trabajadores enfermos o lesionados, las personas con discapacidad, las personas de edad, los niños y adultos a cargo, los trabajadores domésticos, las personas que trabajan en su domicilio, los grupos minoritarios, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los repatriados, los no nacionales, los presos y los detenidos¹⁶”.

¹¹ A febrero 2014, los siguientes países de la región son Estados partes del PIDESC: Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de). Por su parte, Belice y Cuba, son Estados firmantes.

¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante CDESC), Observación General núm. 19, párr. 2.

¹³ CDESC, Observación General núm. 19, párrs. 2-4.

¹⁴ CDESC, Observación General núm. 19, párrs. 12-21.

¹⁵ CDESC, Observación General núm. 19, párr. 29.

¹⁶ CDESC, Observación General núm. 19, párr. 31.

El derecho a participar en la administración del sistema y el derecho al acceso a la información, también son elementos esenciales de este derecho. Según indica el Comité, “los beneficiarios de los planes de seguridad social deben poder participar en la administración del sistema. El sistema debe establecerse en el marco de la legislación nacional y garantizar el derecho de las personas y las organizaciones a recabar, recibir y distribuir información sobre todos los derechos ofrecidos por la seguridad social de manera clara y transparente¹⁷”.

Aunque el Pacto prevé una aplicación progresiva y reconoce los obstáculos que plantean los limitados recursos disponibles, también impone a los Estados Partes diversas obligaciones de efecto inmediato. Los Estados Partes también tienen obligaciones inmediatas relativas al derecho a la seguridad social, como, por ejemplo, garantizar el ejercicio de ese derecho sin discriminación alguna; asegurar la igualdad de derechos de hombres y mujeres; entre otras.

El Comité ha indicado que una de las obligaciones básicas que este derecho impone sobre los Estados Partes, es la de proporcionar la satisfacción de un nivel mínimo indispensable de prestaciones que permita a las personas obtener al menos la atención de salud esencial, alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación. Si un Estado Parte no puede proporcionar ese nivel mínimo para todos los riesgos e imprevistos hasta el máximo de los recursos de que dispone, el Comité recomienda que el Estado Parte, tras celebrar amplias consultas, seleccione un grupo básico de riesgos e imprevistos sociales¹⁸.

Es importante observar que la asignación de los recursos no queda librada enteramente a la discreción de los Estados. Los Estados Partes deben conceder cierta prioridad a la asignación de los recursos para garantizar el disfrute de los DESC de todas las personas en su territorio.

La obligación de progresividad significa que las medidas regresivas son inaceptables (Sepúlveda, 2001). Por lo tanto, si los Estados Partes adoptan medidas para reducir el ámbito o el nivel de beneficios de los programas de protección social, deben demostrar que esas medidas se han adoptado tras un examen de todas las alternativas y que son enteramente justificables en lo que concierne a la protección de todos los DESC¹⁹.

El Comité reconoce que el ejercicio del derecho a la seguridad social conlleva importantes consecuencias financieras para los Estados Partes, pero observa que la importancia fundamental de la seguridad social para la dignidad humana y el reconocimiento jurídico de este derecho por los Estados Partes suponen que se le debe dar la prioridad adecuada en la legislación y en la política del Estado. Los Estados Partes deben elaborar una estrategia nacional para lograr que se ponga plenamente en práctica el derecho a la seguridad social, y asignar suficientes recursos fiscales y de otro tipo a nivel nacional. De ser necesario, deben tratar de obtener cooperación y asistencia técnica internacionales de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del PIDESC²⁰.

C. El derecho a la seguridad social (protección social) como herramienta para el disfrute de otros derechos

En sociedades altamente desiguales como las latinoamericanas, el respeto de los derechos humanos incluyendo los DESC, así como la garantía del principio de igualdad y no-discriminación imponen la adopción de medidas concretas de protección a los sectores más vulnerables de la población, que busquen asegurar el disfrute de al menos niveles mínimos esenciales de los DESC en igualdad de condiciones que el resto de la población.

¹⁷ CDESC, Observación General núm. 19, párr. 26.

¹⁸ CDESC, Observación General núm. 19, párr. 59.

¹⁹ Véase CDESC, Observación General núm. 3, párr. 12; Observación General núm. 12, párr. 28; Observación General núm. 14, párr. 18; y Observación General núm. 19, párrs. 40 a 42.

²⁰ CDESC, Observación General núm. 19, párr. 41.

Existe una relación simbiótica entre el derecho a la seguridad social o protección social y los demás DESC tales como, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; el derecho a la educación; el derecho a un nivel de vida adecuado incluyendo el derecho a la alimentación, vestido y vivienda; el derecho al trabajo y los derechos en el trabajo (ver cuadro 2). En efecto, la evidencia muestra que los programas de protección social pueden contribuir significativamente a que las personas más pobres puedan disfrutar de niveles mínimos esenciales de algunos DESC (Barrientos y Niño-Zarazúa, 2010).

Como se ha señalado, “la protección social reduce considerablemente o elimina la probabilidad de no poder hacer frente a un riesgo contingente; limita la reproducción del círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad al evitar que las familias hipotequen a futuro activos claves para el desarrollo humano, como la salud y la educación, y facilita la implementación de estrategias dirigidas a empoderar a aquellos grupos más vulnerables frente a riesgos, particularmente a los niños, los ancianos y las mujeres” (Cecchini y Martínez, 2011, pág.: 11). En otras palabras, la puesta en marcha de programas de protección social facilita el cumplimiento de una serie de derechos humanos, sobre todo los relacionados con el disfrute de los niveles mínimos esenciales de DESC.

CUADRO 2 FUNCIONES DE UN SISTEMA INTEGRAL DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SU MARCO NORMATIVO EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Funciones de un sistema integral de protección social	Marco normativo
I. Garantizar un ingreso que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas.	<p>Obligación de respetar, proteger y cumplir el derecho a la seguridad social/protección social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 9 PIDESC) • Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 11 CEDAW) • Convención sobre los Derechos del Niño (art. 26 CRC) • Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 28 CDPC) <p>Obligación de mejora continua de las condiciones de existencia (art. 11 PIDESC)</p>
II: Identificar la demanda insatisfecha y garantizar el acceso a servicios sociales (salud, educación y vivienda, entre otros) y de promoción, para fortalecer el capital humano y la capacidad de respuesta autónoma de la población	<p>Adoptar medidas progresivas hasta el máximo de los recursos disponibles, asegurando la satisfacción de al menos niveles mínimos esenciales (art. 2(2) PIDESC, art. 4 CRC) de los siguientes derechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derecho a un nivel de vida adecuado incluyendo vivienda, vestido y alimentación (artículo 11 PIDESC, art. 27 CRC) • Derecho a la salud (art. 12 PIDESC, art. 12 CEDAW, art. 24 CRC) • Derecho a la educación (art. 13 PIDESC, art. 10 CEDAW, art. 28 CRC)
III. Fomentar el trabajo decente, promoviendo mejores políticas laborales para contribuir a la superación del riesgo asociado al mundo laboral, velando por la realización de los derechos laborales e integrando progresivamente al mercado formal de trabajo al grueso de la población económicamente activa de un país	<p>Respetar, proteger y cumplir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derecho al trabajo y derechos en el trabajo (arts. 6 y 7 PIDESC, art. 11 CEDAW) <p>Inclusión de las mujeres: Asegurar la igualdad en el goce del derecho al trabajo y los DESC entre hombres y mujeres (art. 2 PIDESC, art. 1 CEDAW)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eliminar funciones estereotipadas y prejuicios que obstaculizan la incorporación al mercado laboral de las mujeres (art. 5 CEDAW) <p>Inclusión de las personas con discapacidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad del derecho al trabajo y los demás derechos a las personas con discapacidad (art. 1 CDPD) • Asegurar la participación e inclusión plenas y efectivas de las personas con discapacidad en la sociedad (art. 3 CDPD)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Cecchini y Martínez (2011).

III. Elementos básicos de un enfoque basado en derechos

Como se ha señalado, un enfoque de la protección social (seguridad social) basada en derechos, implica que las políticas e instituciones de protección social deben tender al logro de un mayor disfrute de los derechos de toda la población, al tiempo que deben basarse en las normas y principios de derechos humanos, consagrados en la constitución, las leyes y los tratados internacionales ratificados por el país.

Para contribuir a operacionalizar un enfoque de derechos en las políticas y programas de protección, esta sección identifica los elementos esenciales de un marco de derechos, de conformidad a las normas y estándares del derecho internacional de los derechos humanos.

A. Marco legal e institucional adecuado

Un aspecto central del enfoque de derechos humanos es que las políticas y los programas de protección social estén establecidos y definidos a través de un marco legal e institucional adecuado, apoyados por una estrategia nacional y un plan de acción. La existencia de marco jurídico constituye la expresión formal de las intenciones de un Estado, tiene un carácter jurídicamente vinculante y con permanencia.

En general, los marcos jurídicos consisten en diferentes niveles, con una cierta coherencia jerárquica que comprende la constitución (poder constituyente), las leyes (poder legislativo) y los reglamentos y los documentos de política pública (poder ejecutivo). Un marco adecuado para la seguridad social comprendería todo el ámbito normativo, desde la consagración constitucional del derecho a la seguridad social, hasta un manual operacional que contenga detalles específicos de un programa determinado.

Aunque esto varía en los diferentes países, resulta esencial que las políticas y los programas de protección social se establezcan mediante una ley resultado de un proceso legislativo democrático. Asimismo, es adecuado examinar el conjunto de la normativa relativa al tema, para cerciorarse que no

existen otras leyes contradictorias, debiendo derogar, enmendar o cambiar las que sean incompatibles con un enfoque de derechos²¹.

Cuando los programas de protección social no se basan en leyes, sino que simplemente en decretos presidenciales, declaraciones de política, directrices o manuales operacionales (adoptados por el poder ejecutivo), se pone en peligro el disfrute de los derechos humanos por parte de los beneficiarios del programa. En efecto, sin la aprobación de una ley formal, las políticas y programas son muy vulnerables a los cambios gubernamentales arriesgándose la existencia misma del programa en caso de que un nuevo gobierno no lo considere políticamente valioso.

La ausencia de un marco legal adecuado socava la idea misma de un enfoque de derechos, puesto que el programa difícilmente será considerado como un derecho de los titulares o beneficiarios, que pueden exigir del Estado y por el cual las autoridades públicas son responsables. Asimismo, la ausencia de un marco legal e institucional adecuado atenta contra el principio de rendición de cuentas, puesto que dificulta la identificación de los diversos componentes del programa, tales como quiénes son sus beneficiarios, su duración o cuáles son las autoridades responsables de su ejecución.

Si los programas de protección social no están establecidos por la ley, también existe un mayor riesgo de que no sean sostenibles y por ende que se les dé término de manera abrupta dejando a los beneficiarios en una situación más difícil que antes de su institución, debido a la pérdida de los beneficios que recibían como parte del programa.

Un marco jurídico e institucional y una estrategia nacional son requisitos esenciales para garantizar que se trata de una política de Estado, que cuenta con un compromiso institucional a largo plazo, donde se garantiza la existencia de recursos financieros y humanos adecuados.

Como mínimo, un marco legal e institucional adecuado es aquel que contiene: i) los criterios de elegibilidad; ii) define las distintas funciones y responsabilidades de los diversos actores involucrados en la ejecución los programas (por ejemplo, los gobiernos a nivel nacional y local); iii) articula las necesidades financieras a largo plazo y su sostenibilidad; iv) establece mecanismos de denuncias y quejas; y v) establece las vías de participación de la sociedad civil y los beneficiarios.

B. Estrategia integral, coherente y coordinada de protección social

La interdependencia, indivisibilidad y fortalecimiento mutuo de los derechos humanos hace necesario un enfoque integral. La fragmentación y la falta de coordinación entre diversos programas, actores y entre los varios niveles de gobierno responsables de la aplicación de políticas sociales aumentan la probabilidad de que una política social determinada sea ineficaz y que se vulneren los derechos de las personas que viven en situación de pobreza.

Como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para garantizar el derecho a la seguridad social “la estrategia y el plan de acción deben concebirse razonablemente en función de las circunstancias; tener en cuenta la igualdad de derechos de hombres y mujeres y los derechos de los grupos más marginados y desfavorecidos; basarse en los principios y normas de derechos humanos; abarcar todos los aspectos del derecho a la seguridad social; establecer los objetivos o metas que han de alcanzarse y los plazos para su consecución, junto con los correspondientes criterios de referencia e indicadores para vigilarlos; y contener mecanismos para obtener recursos financieros y humanos. Al formular y aplicar las estrategias nacionales relativas al derecho a la seguridad social, los Estados Partes, en caso necesario, deberán recurrir a la asistencia técnica y la cooperación de los organismos especializados de las Naciones Unidas²²”.

²¹ CDESC, Observación General núm. 19, párr. 67.

²² CDESC, Observación General núm. 19, párr. 68.

Cuando existen múltiples iniciativas aisladas, cada una de ellas ejecutada por diferentes ministerios u organizaciones públicas o de la sociedad civil, existe el riesgo de que se superpongan y se socave su eficacia. La fragmentación, duplicación o falta de coordinación entre las políticas sociales no sólo disminuye su impacto, sino que presenta un problema desde una perspectiva de derechos humanos, ya que no permite una clara asignación de responsabilidades en su ejecución o la identificación de quién es responsable por su fracaso.

Para que los programas de protección social sean efectivos y de conformidad a los derechos humanos, han de ser parte de estrategias nacionales amplias para hacer frente a la multi-dimensionalidad de la pobreza. Un enfoque de derechos humanos, debe tener una visión integral de todos los derechos económicos, civiles, sociales, políticos y culturales- y tener en cuenta la manera en que estos dependen e interactúan entre sí.

C. Principios de igualdad y no discriminación

La prohibición de la discriminación y el principio de igualdad son elementos fundamentales de un enfoque de derechos. Estos principios imponen a los Estados una serie de obligaciones concretas en relación al diseño de las políticas públicas en general y los sistemas de protección social en particular.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación por razones “de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición²³”. La expresión “cualquier otra condición” implica que se trata de un listado abierto. Por ende, otros motivos de discriminación prohibidos incluyen la discapacidad física o mental, el estado de salud (incluido el VIH/SIDA), la orientación sexual, el estado civil o cualquier otra condición política, social o de otro tipo que pretenda o tenga por efecto anular o menoscabar el igual disfrute o el ejercicio de los derechos²⁴. Algunos tratados internacionales han expandido o especificado las razones prohibidas de discriminación en razón al sexo y la discapacidad²⁵.

La discriminación está prohibida, sea esta directa o indirecta, esto es, aquella medida que sin tener por objeto discriminar, tiene como resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de los derechos²⁶.

De conformidad al derecho internacional de los derechos humanos, dar cumplimiento a los principios de igualdad y no discriminación no se agota con la simple prohibición de actos discriminatorios, sino obliga a tomar medidas para lograr la igualdad sustantiva. De tal manera, se entiende que estos principios imponen la obligación de prestar atención especial a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes. En relación a ellos, no es suficiente que se les dé el mismo el trato formal que reciben otras personas que no se encuentran en la misma situación de desventaja. Los Estados deben, por tanto, adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*. Con este fin, se reconoce que en ocasiones los Estados están obligados a adoptar medidas especiales —como por ejemplo medidas de acción positiva— que establezcan diferencias explícitas basadas en los motivos prohibidos de discriminación. Esas medidas serán legítimas siempre que supongan una forma razonable, objetiva y proporcionada de combatir la discriminación *de facto* y se dejen de emplear una vez conseguida una igualdad sustantiva sostenible²⁷.

La aplicación de estos principios en relación a la legislación y la práctica de la protección social requeriría entre otros: a) extender progresivamente la cobertura de la protección social a todos los habitantes del país sin distinción alguna dando prioridad a las personas o grupos más desventajados;

²³ Véase, por ejemplo, los artículos 2 del PIDESC y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²⁴ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 19, párr. 29.

²⁵ Véase, por ejemplo, CEDAW y CDPD.

²⁶ Véase, por ejemplo, CDESC, Observación General núm. 20 párr. 7.

²⁷ Véase por ejemplo, CDESC, Observación General núm. 20 párrs. 8 y 9.

b) asegurar una igualdad de trato entre hombres y mujeres y c) asegurar el acceso a los grupos más vulnerables atendiendo a sus necesidades particulares.

1. La vocación universal de los derechos ¿Programas focalizados o universales?

Desde una perspectiva del derecho, todas las personas son iguales ante la ley y debieran disfrutar de todos sus derechos incluyendo los DESC sin discriminación alguna. Aplicado al derecho a la seguridad social, significa que todas las personas debieran estar cubiertas por un sistema de protección social, dando prioridad a las personas pertenecientes a los grupos más desfavorecidos o marginados.

Esto implica que las decisiones de política pública debieran tener como objetivo buscar la universalidad del disfrute de todos los derechos, incluyendo el derecho a la seguridad social. De esta forma, teniendo la universalidad como fin, la focalización debiera ser sólo un instrumento. Los Estados deben tomar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan para ir progresivamente ampliando la cobertura de los sistemas de protección social. Para garantizar la cobertura de todos, resultarán necesarios los sistemas no contributivos.

Cuando los programas de protección social no son universales, los mecanismos de focalización deben ser analizados con mucha cautela desde un enfoque de derechos humanos. La aplicación efectiva de mecanismos de focalización depende de la capacidad de gestión de los órganos de administración del programa. Mientras más sofisticado y complicado sea el método de cálculo adoptado para la focalización, más opacos pasan a ser los criterios de elegibilidad, lo que puede llevar a que el proceso de escrutinio por parte de los beneficiarios sea difícil, si no imposible. Asimismo, a medida que el proceso se vuelve menos transparente, se hace más difícil que las personas entiendan cómo se accede al programa y por ende no lo considerarán un derecho al cual tienen titularidad sino, por el contrario, lo tendrán a ver como una prebenda política.

Muchas veces, el acceso universal a programas sociales es la estructura más simple, más transparente, y la que cuenta con el menor gasto administrativo. Además, la cobertura universal está más en línea con la universalidad de los derechos, reduce las oportunidades de corrupción y no genera ningún estigma en los beneficiarios. Asimismo, al incluir a las clases medias se generaría el apoyo político para asegurar la sostenibilidad de los programas de protección social a través del tiempo.

Cuando debido a las limitaciones de recursos se debe optar por programas focalizados, éstos también han de respetar los principios de igualdad y no discriminación, lo que significa, por ejemplo, que los criterios de elegibilidad deben ser justos, razonables, objetivos y transparentes y las personas deben tener acceso a recursos para subsanar posibles errores de exclusión. Los programas focalizados deben también evitar la estigmatización de los beneficiarios.

Para cumplir estos requisitos, especialmente en los países en que la capacidad de gestión del gobierno es limitada, pareciera conveniente la utilización de mecanismos de focalización sencillos como es una focalización categórica (por ejemplo, focalización en la niñez, adulto mayor o en relación al domicilio) y, dentro de cada categoría, la prestación debiera ser universal (por ejemplo, la cobertura universal de todas las personas de más de 65 años de edad). A medida que evoluciona la capacidad de gestión del Gobierno, se podría incorporar mecanismos de focalización de mayor sofisticación. En todo caso, el enfoque de derechos requiere que se tomen medidas para velar porque la cobertura se vaya ampliando progresivamente a medida de que existan recursos disponibles.

Es importante destacar que si bien ningún mecanismo de focalización puede ser perfecto, desde una perspectiva de derechos humanos, los errores de inclusión (por los que se proporciona una prestación o servicio a alguien que no está en el grupo al que se quiere llegar) no son tan problemáticos como los errores de exclusión (no llegar a quienes se quería llegar).

2. Asegurar que las mujeres se beneficien en igualdad de condiciones que los varones

El logro de la plena igualdad de los derechos entre hombres y mujeres es un tema fundamental para el enfoque de derechos²⁸. Los sistemas de protección social deberían fomentar activamente la igualdad de género y empoderar a la mujer. Para ello es necesario que las políticas y los programas de protección social aborden las asimetrías de poder y las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres. Políticas y programas de protección social que sean neutrales al género pueden dar por resultado una discriminación de facto contra la mujer. Para asegurar que las mujeres disfruten de los mismos derechos que los hombres y alcancen la igualdad sustantiva en el disfrute de los derechos, en ocasiones es necesario otorgarles un trato diferenciado, como por ejemplo a través de cuotas²⁹.

El diseño de programas de protección social debe tener en cuenta las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres y garantizar que se aborden sus necesidades concretas a lo largo de toda su vida: niñez, adolescencia, edad adulta y vejez.

Teniendo en cuenta de que los programas de protección social se ejecutan en distintos contextos sociales, económicos, políticos y culturales, no existe una solución única, válida para todos los casos. No obstante, pueden definirse algunas dimensiones de género básicas que los programas de protección social han de respetar.

Antes de diseñar y ejecutar un programa de protección social, los Estados deben realizar un análisis integral de las cuestiones de género, evaluando las vulnerabilidades de ambos sexos como potenciales beneficiarios. La existencia de datos desglosados, tanto por sexo como por edad, es esencial no sólo para establecer programas de protección social eficaces, sino también para develar las dinámicas de género que subyacen en cada contexto.

Las políticas y programas de protección social deben abordar los desequilibrios, los riesgos y las barreras que enfrentan de las mujeres, en particular respecto del acceso a los recursos productivos, la educación, la salud y el trabajo, y deben tener en cuenta la función reproductiva y productiva de la mujer. Para ello deben abordar los obstáculos concretos que impiden que los hombres y las mujeres participen en los programas de protección social en condiciones de igualdad.

Considerando que el derecho internacional de los derechos humanos exige a los Estados que tomen medidas para eliminar las prácticas culturales y tradicionales que se basen en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos, o en funciones estereotipadas del hombre y la mujer³⁰, todas las políticas sociales han de buscar transformar la dinámica de género existente en la sociedad desafiando toda forma de patriarcado que perpetúe la pobreza en las mujeres. Los programas de protección social deben respetar y reconocer el papel que desempeña la mujer como cuidadora, sin reforzar los patrones de discriminación ni los estereotipos negativos (art. 5 CEDAW). En este sentido, como se analizará más adelante, un enfoque de derechos mira con cautela la corresponsabilidad que algunos programas de transferencias en efectivo de la región imponen a la mujeres jefas de hogar, puesto que podrían perpetuar las ideas tradicionales sobre los roles de género en el seno familiar en lugar de contribuir a cambiarlo³¹.

Los programas de protección social deben buscar una distribución equitativa de la carga del trabajo de cuidado no remunerado, que en su mayoría es efectuado por mujeres, constituyéndose en un enorme obstáculo para el disfrute de una amplia gama de derechos, desde el acceso al trabajo remunerado como el disfrute del derecho a la educación y la salud (Sepúlveda, 2013b). Deben adoptarse medidas para promover el valor del trabajo de cuidado y distribuir las responsabilidades relativas a esta

²⁸ Véanse, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos arts. 2.1 y 3, el PIDESC arts. 2.2 y 3, y CEDAW, en particular, arts. 2(f), 5(a) y 11.

²⁹ Comité CEDAW, Recomendación General 28, párr. 22.

³⁰ Ver, por ejemplo, artículo 5 CEDAW.

³¹ Véase Capítulo III sección 4.

labor desde las familias y comunidades al Estado, alentando a los hombres a que participen más activamente en tareas de cuidado de los miembros de la familia.

Los programas de protección social deben buscar mitigar las asimetrías de poder basadas en el género y abordar estas asimetrías de poder en los procesos de toma de decisiones tanto en el hogar como en la comunidad. Los Estados deberían garantizar, por ejemplo, la participación efectiva de las mujeres en los programas de protección social estableciendo cupos en las estructuras de gobernanza de los programas.

Los programas de protección social deberían utilizar todas las oportunidades posibles para promover la igualdad de género y movilizar a las mujeres a fin de que se organicen. Así pues, los administradores de los programas deberían analizar de qué forma la interacción permanente con los beneficiarios puede ser utilizada para abordar las desigualdades de género imperantes en la comunidad e identificar los obstáculos a que hacen frente las mujeres para acceder al mismo. Así, por ejemplo, si se celebran reuniones comunitarias, estas podrían aprovecharse para tratar la cuestión de las limitaciones de tiempo de la mujer y movilizar a grupos de mujeres en torno a temas de violencia de género.

Los programas deberían fomentar la capacidad de las mujeres para que reivindiquen sus derechos. Asimismo, es fundamental que los programas de protección social incorporen mecanismos de participación y rendición de cuentas accesibles tanto a las mujeres como a los hombres. Además, deberían integrarse indicadores de género en el seguimiento y evaluación de los programas de protección social. Para lograr estos objetivos es necesario que se capacite a quienes ejecutan programas sociales tanto a nivel nacional como local para que sean más sensibles a las cuestiones de género. Además, para asegurar la igualdad de la mujeres en el disfrute de los beneficios de una política o programa de protección social, es esencial también que se garantice el acceso (tanto económico como físico) sin discriminación a los servicios públicos, los que deben también tener en cuenta cuestiones de género. Ello exige que los encargados de formular políticas públicas comprendan y tengan en cuenta los distintos problemas a que hacen frente las mujeres y los hombres al tratar de obtener acceso a estos servicios.

Se debe también asegurar a las mujeres el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, asegurando desde el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva hasta la existencia de un marco legal y social que garantice que las mujeres puedan adoptar decisiones libres y exentas de restricciones, por ejemplo respecto del número y el espaciamiento de los embarazos.

Para que las políticas sociales ayuden a disminuir la inequidad de género, es fundamental que se acompañen también de medidas legislativas y de otra índole, destinadas a fomentar la igualdad de la mujer en otros ámbitos. En la mayoría de los países de la región la situación de desventaja de la mujer no cambiará únicamente por medio de la protección social. Las políticas para garantizar el acceso de la mujer a la tierra, los recursos productivos y el crédito; la protección contra violencia de género; el acceso a la justicia y una mayor participación política de las mujeres, entre otros, son esenciales para avanzar en la igualdad de género.

3. Necesidades particulares de las personas y grupos más vulnerables y marginados

El derecho internacional de los derechos humanos contemporáneo reconoce las especificidades y peculiaridades de sus diversos titulares y busca el logro de la igualdad material (sustantiva). Para ello obliga a los Estados de prestar especial atención a las personas que forman parte de los grupos más desaventajados y marginados. El principio de la igualdad es entendido no sólo como la prohibición de toda forma de discriminación, sino también como la exigencia de que en ciertas situaciones se adopten medidas afirmativas o positivas para disminuir o eliminar las condiciones que dan origen a la discriminación o tienden a perpetuarla.

Dar atención a problemas concretos en relación con el género, la edad y las discapacidades es una tarea esencial desde un enfoque de derechos. En este sentido son especialmente relevantes la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) (ver recuadro 1).

RECUADRO 1

MEDIDAS ESPECIALES EN RELACIÓN A MUJERES, NIÑAS, NIÑOS Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) busca no sólo erradicar la discriminación contra la mujer y sus causas, sino que también estimular estrategias de promoción de la igualdad. Por ende, contiene normas que por una parte prohíben la discriminación así como normas que buscan acelerar la igualdad, mediante la adopción de medidas afirmativas, como medidas especiales y temporales que procuren aliviar y remediar el modelo discriminatorio que perjudica a las mujeres.

La Convención de Derechos del Niño (1989) marcó un hito en el trato de los niños, niñas y adolescentes al reconocerlos como sujetos de derecho, enfatizar la necesidad de proteger todos sus derechos humanos, civiles, económicos, políticos, sociales y culturales, y la obligación de respetar el interés superior del niño, entre otros.

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), también supuso importantes consecuencias para la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad. Este tratado no sólo da "visibilidad" a este grupo dentro del sistema internacional de protección de derechos, pero se asume irreversiblemente el fenómeno de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos en que los Estados se comprometen a adoptar "ajustes razonables" para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (Preámbulo y art. 5).

Fuente: Elaboración propia.

Esto significa, por ejemplo, que las políticas y programas de protección social deben responder a las múltiples vulnerabilidades que enfrentan las niñas y los niños. Reconociendo el papel fundamental de los adultos que son responsables del mantenimiento del niño/a (madre/padre o guardadores) se debe también tener presente que los niños/as experimentan pobreza y vulnerabilidad de manera diferente que los adultos (por ejemplo, son más vulnerables a la desnutrición, las enfermedades, el abuso y la explotación que los adultos) y que dependen de los adultos para su desarrollo y protección.

Mientras que muchas de las medidas de protección social benefician directa e indirectamente a los niños y niñas, incluso pequeños matices que hagan el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas de protección social más sensibles a las necesidades particulares de los niños y niñas pueden hacer una gran diferencia y tienen el potencial de beneficiar no sólo a la población infantil, sino también a sus familias, las comunidades y aportar al desarrollo nacional en su conjunto (DFID y otros, 2009, pág. 2) (ver recuadro 2).

RECUADRO 2

PRINCIPIOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL ADAPTADOS A LAS NIÑAS Y NIÑOS

Los siguientes principios deben ser considerados en el diseño, implementación y evaluación de los programas de protección social adaptados a las necesidades de las niñas y los niños:

- Evitar impactos adversos en los niños/as, y reducir o mitigar los riesgos sociales y económicos que afectan directamente a la vida de los niños/as.
- Intervenir lo más temprano posible en casos en que los niños/as están en riesgo, con el fin de evitar el deterioro o daño irreversible.
- Considerar los riesgos y las vulnerabilidades en función de la edad y del género a lo largo del ciclo de vida de los niños/as.
- Mitigar los efectos de las crisis, la exclusión y la pobreza en las familias, reconociendo que las familias que crían niños/as necesitan apoyo para garantizar la igualdad de oportunidades.
- Tomar medidas especiales para llegar a los niños/as que son especialmente vulnerables y excluidos, incluidos los niños/as separados de sus padres, y los que están marginados dentro de sus familias o comunidades debido a su género, la discapacidad, el origen étnico, el VIH y el SIDA u otros factores.
- Considerar los mecanismos y la dinámica interna de los hogares que pueden afectar el cómo llegar a los niños/as, con especial atención a las asimetrías de poder entre hombres y mujeres dentro del hogar y en la comunidad en general.
- Incluir las voces y opiniones de los niños/as, sus cuidadores y los jóvenes en la comprensión y el diseño de los sistemas y programas de protección social.

Fuente: www.unicef.org/socialpolicy (traducido por la autora).

El sexo, la edad y la discapacidad, no son los únicos aspectos que han de tenerse en cuenta. Los programas de protección social tienen un impacto diferenciado también en relación a otros criterios, tales como la etnia, la ubicación geográfica u otras características de los beneficiarios.

Un enfoque diferenciado en cuanto a la ubicación geográfica implicaría, por ejemplo, establecer mecanismos específicos que aseguren el acceso a los programas de protección social a quienes viven en zonas geográficas o territoriales más desventajadas, aquellas donde exista una mayor concentración de pobreza, que por lo general son aquellas que también tienen menos infraestructura y menos servicios públicos. En muchos casos, un enfoque territorial permitiría cubrir algunos otros aspectos interseccionales de vulnerabilidad. Según datos estadísticos, la mayoría de las personas con discapacidad tanto en el mundo como en países de América Latina (por ejemplo Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Uruguay) habitan en una zona rural, especialmente después de los 60 años (CEPAL 2012b, pág. 203). Por ende, asegurándose el acceso de las personas en zonas rurales se lograría llegar a un mayor número de personas con discapacidad.

Cuando se trata de atender a las necesidades de grupos particularmente desaventajados, cuyo desarrollo e inclusión social depende del acceso a los servicios sociales, es esencial comprender que debe existir un sistema de protección social, con un conjunto integral de políticas que van más allá de la transferencia de ingresos.

Los niños y las niñas son los principales beneficiarios indirectos de transferencias de ingresos. Sin embargo, también hay evidencia de que las transferencias de ingresos son insuficientes para mejorar la situación general de los niños y niñas cuando no existen servicios públicos disponibles o son inadecuados. Análogamente, la ausencia de servicios públicos integrados para las personas de edad y las personas con discapacidades, indudablemente reducen los efectos de las transferencias de ingresos.

4. Estándares de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y adecuación

El principio de igualdad y no discriminación también exige que las políticas públicas cumplan con los estándares de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y adecuación que se han desarrollado en relación a los DESC.

Que los programas sociales sean asequibles, implica que se deben remover los obstáculos administrativos y físicos que impiden a los sectores más excluidos o desventajados de beneficiarse del programa debido a su edad, discapacidad, origen étnico, ubicación geográfica u otros factores.

Por ejemplo, algunos requisitos administrativos para beneficiarse de un programa social, como es la presentación de documentos de identificación para el registro pueden significar la exclusión del programa de algunos sectores de la población. A menudo, los documentos de identificación son costosos y se pueden obtener sólo en centros urbanos alejados donde viven los más excluidos. Otros requisitos, tales como pedir completar un formulario por escrito, en el cual se utiliza un lenguaje complejo y formalista, también puede excluir a los más vulnerables de un programa de protección social.

Los programas de protección social también deben ser físicamente accesibles. Las prestaciones deben ser entregadas en un lugar conveniente y de manera oportuna sin que suponga un costo desproporcionado para los beneficiarios. Las poblaciones más necesitadas de programas de protección social suelen ser las que se encuentren en zonas más aisladas y quienes deben enfrentar mayores obstáculos físicos y prácticos, tales como recorrer largas distancias para recoger los pagos, alto costo de transporte y de oportunidad para acceder a las prestaciones.

Asimismo, se debe tener en cuenta las barreras adicionales que enfrentan ciertos grupos tales como las personas con discapacidad, los adultos mayores, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y las personas con VIH/SIDA.

Los programas sociales también deben adaptarse a las diferentes necesidades de la población y a los contextos y privaciones locales. La información y la difusión de los programas sociales deben realizarse con el objetivo específico de llegar a los grupos particularmente vulnerables o excluidos. Para ello deberían utilizarse canales accesibles a los sectores más pobres de la sociedad (por ejemplo, anuncios de radio, obras de teatro comunitarias) y debería incluir mecanismos concretos para superar barreras de movilidad, en especial las que enfrentan las personas con discapacidad y los adultos mayores.

Los programas de protección social también deben ser culturalmente aceptables en el contexto de las múltiples formas de discriminación que pudieran surgir en la intersección de raza, género, clase, discapacidad, etc. Los valores culturales de los pueblos indígenas y las minorías étnicas deben ser tomados en cuenta en el diseño e implementación de todo programa social. Esto significa, por ejemplo, que para garantizar la aceptación cultural de un programa de salud en zonas donde viven pueblos indígenas, quienes atienden los centros de salud debieran poder hablar o al menos entender su lengua y debieran integrarse, en la medida de lo posible, las prácticas de salud tradicionales. Asimismo, la información acerca de los programas y los mecanismos de denuncias y quejas debieran estar disponible en los idiomas hablados por los pueblos indígenas, y debieran incluso ser accesibles a las personas analfabetas o con discapacidad.

Finalmente, los programas de protección social deben otorgar beneficios que sean adecuados en cuantía y duración. De conformidad al marco normativo internacional, los Estados tienen la obligación de garantizar por lo menos niveles mínimos esenciales de DESC y adoptar medidas hasta el máximo de los recursos que se disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos (artículo 2 del PIDESC). Esta obligación requiere en casos de transferencias en efectivo, por ejemplo, que se analice regularmente el impacto que tienen en el poder adquisitivo de los beneficiarios, en especial que les brinden la posibilidad de acceder a un mínimo esencial de bienes y servicios y que se establezcan mecanismos de ajuste de los montos de las transferencias a través del tiempo y la presión inflacionaria.

Asimismo, es necesario que los servicios públicos sean suficientes en calidad y cantidad para satisfacer las necesidades de la población. Los servicios esenciales para el ejercicio de los DESC, como la atención de salud y la educación, deben estar económica y físicamente al alcance de quienes viven en situación de pobreza. Nadie debe ser privado del acceso a servicios públicos esenciales por no tener la posibilidad de pagar. Para asegurar que los costos directos e indirectos de los servicios públicos estén al alcance de los segmentos más desfavorecidos de la población, en algunos casos, los Estados deben proporcionar el acceso gratuito. Por ejemplo, de conformidad a las obligaciones internacionales, la educación primaria debe ser gratuita, obligatoria y estar exenta de costos indirectos³².

D. Asegurar la no vulneración de derechos mediante las condicionalidades (corresponsabilidades)

Los programas de protección social más emblemáticos de la región son los programas de transferencia condicionadas (PTC)³³. Aunque los PTC que se implementan en la región presentan diferencias importantes en relación a su magnitud, cobertura, modo de gestión, forma de implementación de los beneficios, etc., existen algunos aspectos comunes a todos ellos que pueden entrar en tensión con un enfoque de derecho. Estos aspectos se relacionan con: a) la imposición de una condición (co-responsabilidad) ligada al disfrute de un derecho; b) el establecimiento de sanciones ante el incumplimiento de las condicionalidades; c) los desequilibrios entre el aumento de la demanda creada por la condicionalidad y la oferta de servicios públicos; y d) el impacto de género.

En la esencia misma del concepto de derechos, está la dignidad, el respeto de la autonomía y la libertad de todas las personas de tomar decisiones sobre el bienestar propio y el de sus familias. Los derechos humanos, incluyendo los DESC, no dependen del cumplimiento de ninguna condición, son derechos inherentes a la persona. Asimismo, es responsabilidad del Estado el garantizar los servicios sociales básicos que aseguren el disfrute de derechos tales como la educación y la salud, los que no dependen del cumplimiento de corresponsabilidades por parte de sus titulares. Desde un enfoque de derechos, los “beneficiarios” de un programa de protección social, son más bien “titulares” del derecho a la seguridad social (incluyendo la asistencia social) y el Estado tiene la obligación de satisfacerlo, al menos en un nivel mínimo esencial.

³² Ver artículos 13 y 14 PIDESC y Observación General núm. 13 del Comité DESC, artículo 29 CDN, artículos 10 y 14 CEDAW, artículo 5 CERD y artículo 20 Convención de Derechos de los Trabajadores Migrantes.

³³ Estos programas han sido extensamente estudiados, por ende esta sección se limita simplemente a señalar las tensiones que estos programas pueden generar en relación al disfrute de los derechos humanos de sus beneficiarios.

Por ende, la imposición de condiciones atentaría al fundamento mismo de los derechos humanos, al exigir que las personas que viven en situación de pobreza deban demostrar (a través del cumplimiento de las condicionalidades) que son “merecedoras” del disfrute de su derecho a la seguridad social. Asimismo se atenta a su dignidad y la autonomía al suponer que no pueden hacer elecciones racionales que mejoren sus condiciones de vida o la de sus hijos.

Si, como se ha indicado, no existe evidencia social y económica de peso que demuestre que las condicionalidades en los PTC son necesarias para lograr la inversión deseada en términos de capital humano, puesto que las mismas mejoras en salud y educación podrían lograrse sin imponer condicionalidades (Barrientos, 2011, pág. 19), las condicionalidades además de vulnerar la autonomía serían innecesarias.

Las condicionalidades también pueden entrar en tensión con los principios de igualdad y no discriminación, en particular al concepto de trato igualitario, puesto que se aplica un control de conducta a los sectores más pobres de la población, que no se exige a otros sectores sociales y económicos que también se benefician de las políticas públicas, tales como los contribuyentes de altos ingresos que gozan de créditos fiscales (CEPAL, 2012c pág. 59).

En algunos casos, imponer condiciones puede resultar en el deterioro de las circunstancias específicas en las que viven los más desventajados. La imposición de condicionalidades a menudo aumenta los desequilibrios de poder entre la comunidad beneficiaria y las autoridades del programa, al tiempo que aumenta las oportunidades de abusos por parte de los agentes implicados en el control del cumplimiento de condicionalidades (como maestros, personal de salud, y los administradores del programa). Por ejemplo, la exigencia de que los niños y niñas asistan a la escuela o consigan ciertos niveles de notas que deben ser certificadas por profesores puede tener una influencia negativa en el ambiente escolar. Por un lado, se les proporciona a los profesores una herramienta para influir directamente en el bienestar de las familias que viven en situación de pobreza, que no está relacionada con la calidad de la enseñanza que brindan.

Desde un enfoque de derechos, es esencial también analizar los controles del cumplimiento y las sanciones que se establecen en cada caso, que varían en cada programa, y van desde el apercibimiento y los descuentos en la transferencia hasta la exclusión del programa. Mientras más punitivo sea el método de control, la tensión con los derechos humanos será más alta. Ninguna persona debiera verse excluida de programas y servicios que son esenciales para el disfrute de los niveles mínimos esenciales de DESC.

En algunos casos, es posible encontrar programas que dicen establecer una sanción en caso de incumplimiento de la condicionalidad, pero que en la práctica no cuentan con ningún mecanismo de control o supervisión (por lo general, debido a los altos costos administrativos que esto conlleva), en estos casos, también existiría una tensión con los estándares de derechos humanos. Hacer creer a la población que existen condicionalidades para el beneficio de un programa cuando éstas en la práctica no se controlan, no sólo choca con la moral pero también con el derecho a la información y la transparencia.

La imposición de condiciones aumenta la demanda de servicios públicos. Si una mayor demanda no se acompaña con un aumento de la oferta y una mejora de la calidad de los servicios, los derechos de los beneficiarios también se ponen en riesgo. Una mayor demanda insatisfecha perjudica la calidad de la prestación de servicios y crea desincentivos de acceso para los beneficiarios. A menudo, debido a la insuficiencia de recursos financieros y humanos, los proveedores de servicios públicos carecen de las habilidades y la capacidad para hacer frente de manera adecuada a las necesidades de las personas que viven en situación de pobreza, que a menudo experimentan prejuicios y estigmatización en el acceso a los servicios públicos básicos.

Es importante notar, que no basta con aumentar sólo la oferta de los servicios, sino que también es necesario mejorar la calidad y asegurar un enfoque de género. Se debe tener en cuenta las múltiples formas de discriminación que afectan a las mujeres y niñas (por ejemplo, mujeres indígenas o mujeres con discapacidades), que acrecientan los obstáculos para el cumplimiento con las condicionalidades impuestas por los PTC. Mejorar la calidad y el enfoque de género, en la mayoría de los casos, requiere

de la capacitación de los proveedores de servicio público en las prácticas culturalmente apropiadas y de conformidad a las necesidades específicas de las mujeres.

Los costos de administración, así como los costos privados que asumen los beneficiarios para dar cumplimiento a las condicionalidades también deben ser analizados cuidadosamente. En México, por ejemplo, estudios sugieren que en el año 2000 el costo de implementar las condicionalidades representaron un 24% de los costos administrativos generales del programa Oportunidades y los costos privados de los beneficiarios para cumplirlas fueron aproximadamente 50% más altos que los costos en un programa sin condiciones (Kidd and Calder, 2011). De esta forma, se ha argumentado que en países de bajos ingresos los recursos puede ser mejor invertidos en la ampliación de los servicios sociales existentes en lugar de aumentar los costos asociados con el seguimiento de las condicionalidades (Cecchini, 2009).

Finalmente, existe una tensión entre la imposición de condiciones y los derechos de las mujeres (madres) responsables de velar por el cumplimiento de las mismas. Como se ha indicado, en los PTC las mujeres son receptoras de las transferencias, no como titulares del derecho a la seguridad social o en su condición de mujer sino que como beneficiarias operativas en calidad de madres de un beneficio destinado a sus hijos/as (CEPAL, 2012c).

Responsabilizar únicamente a las madres de garantizar el cumplimiento de las condicionalidades puede afectar directamente el ejercicio de sus derechos. Esta tarea demanda una dedicación de tiempo importante, en particular en países donde los servicios públicos son deficientes, donde existe mala infraestructura, transporte público insuficiente y costoso, y falta de apoyo a las tareas de cuidados (por ejemplo, insuficientes guarderías infantiles). La carga desigual del trabajo de cuidado no remunerado, puede tener un enorme impacto en el disfrute de una gama de derechos de las mujeres, desde su derecho a la salud, educación y participación en la vida política, económica y social (Sepúlveda, 2013b).

Asimismo, al atribuir únicamente a las madres la responsabilidad del cuidado de los hijos e hijas en materia de educación y salud, no sólo se aumenta la carga de trabajo y la escasez de tiempo de las mujeres, que es una de las razones de su desigualdad social y económica, sino que además refuerza el estereotipo de género de que el hombre es el principal sostén de la familia y la mujer la principal y natural responsable de la crianza de los hijos y de las tareas domésticas. Esto va en contra de las obligaciones asumidas por los Estados partes a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) que busca la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (art. 5). Como se ha señalado anteriormente, las políticas sociales no debieran reforzar y perpetuar los roles tradicionales de género, sino que debieran contribuir a cambiarlos promoviendo una distribución más equitativa de la carga de trabajo de cuidado entre hombres y mujeres.

E. Participación³⁴

El derecho de las personas y los grupos a participar en la adopción de decisiones que les afecten debe incorporarse en todo programa, política o estrategia de protección social³⁵.

Para que las políticas y programas de protección social contribuyan al proceso de transformación que exigen los derechos humanos, éstas deben basarse y garantizar una participación efectiva y significativa de la población. Desde un enfoque de derechos, la participación no es simplemente conveniente desde el punto de vista de la titularidad y la sostenibilidad de la política o programa, sino que corresponde a un derecho en sí mismo: el derecho a participar en los asuntos públicos.

³⁴ Este apartado se basa en informe sobre participación preparado por la autora para el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, documento A/HRC/23/36, 2013.

³⁵ CDESC, Observación General núm. 19, párr. 69.

Los Estados deberían establecer un entorno propicio para la participación efectiva de todos los grupos vulnerables y desventajados en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas de protección social, teniendo en cuenta sus limitaciones, así como las asimetrías de poder existentes a nivel nacional y local (en las comunidades).

Dada la asimetría de poder entre los beneficiarios de los programas sociales y las autoridades públicas que los administran, aquellos son a menudo incapaces de proteger sus derechos sin mecanismos justos y eficaces que les permitan participar activamente en el programa. Sin mecanismos de participación los programas de protección social corren el riesgo de ser objeto de manipulación política.

La falta de participación también significa que los administradores del programa y los encargados de formular políticas públicas no reciben insumos de los beneficiarios, lo que a su vez socava la eficacia y la sostenibilidad del programa. La participación también contribuye a garantizar la cohesión social y conseguir apoyo político para los programas.

El objetivo principal de los derechos humanos es transformar las dinámicas de poder en las sociedades, a fin de hacer frente a la opresión, subvertir la subordinación y marginación de determinados grupos o personas, y promover la agencia individual (entendida como la capacidad de actuar en defensa de los propios intereses), la autonomía y el respeto de la dignidad inherente a cada ser humano. De esta forma, una cuestión central para la teoría y la práctica de los derechos humanos es impedir que los actores poderosos impongan su voluntad o sus intereses a expensas de otros mediante la coacción, la fuerza o la manipulación. En consecuencia, los procesos participativos basados en los derechos humanos son aquellos que no aceptan la dinámica del poder tal cual es, sino que más bien parten de la premisa de que deben eliminarse las asimetrías de poder, y por ello buscan detectar y afrontar explícitamente la desigualdad, incluidos los desequilibrios de poder estructurales y sistémicos existentes en la vida social y económica. Para lograrlo, es necesario conocer el modo en que se manifiesta el poder en un contexto determinado, diagnosticar las relaciones de poder asimétricas, y entender la manera en que se ejerce dicho poder tanto dentro de las comunidades como entre ellas para controlar y excluir a los grupos desfavorecidos.

Mediante una participación genuina y efectiva, los beneficiarios de un programa pueden ejercer su agencia, autonomía y libre determinación. La participación limita también la capacidad de las élites de imponer su voluntad sobre las personas y los grupos que quizás no cuentan con los medios de defender sus intereses. Concebida como un derecho, la participación es un medio de hacer frente a las formas de dominación que restringen la agencia y la libre determinación de las personas, y otorga a las personas que viven en situación de pobreza, poder sobre las decisiones que afectan a sus vidas, transformando las estructuras de poder existentes en la sociedad y permitiendo un goce de los derechos humanos mayor y compartido de manera más amplia.

La participación basada en los derechos es especialmente necesaria para que las personas más pobres y marginadas puedan hacer oír su voz, ya que se fundamenta en los principios de dignidad, no discriminación e igualdad. Por lo tanto, en contraste con algunos procesos supuestamente "participativos" que son puramente formales, simbólicos o llevados a cabo para dar una pátina de legitimidad a políticas predeterminadas, la participación basada en los derechos pretende ser transformadora y no superficial o instrumental, y promueve y exige la participación activa, libre, informada y genuina de las personas que viven en situación de pobreza en todas las etapas de la formulación, aplicación y evaluación de las políticas que les afectan, basándose en un análisis amplio de sus derechos, capacidad y vulnerabilidades, de las relaciones de poder y las relaciones entre los géneros, y de los papeles que desempeñan los diferentes actores e instituciones.

Un enfoque de derechos requiere que se establezcan mecanismos de participación en todo el ciclo de un programa de protección social, desde su diseño hasta su evaluación. Para ello es necesario fortalecer la capacidad de los beneficiarios para conocer y demandar sus derechos y establecer mecanismos institucionales específicos, en distintos niveles de la adopción de decisiones, para superar los obstáculos que se oponen a la participación efectiva de los grupos más desventajados.

RECUADRO 3 LA PARTICIPACIÓN COMO MECANISMO CONTRA LA CORRUPCIÓN

La mayor parte de los países de la región son Estados partes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). La UNCAC, que entró en vigor en 2005, establece una serie de medidas que los Estados partes han de adoptar para prevenir y luchar contra la corrupción. Se destaca el Artículo 13 que prevé:

Participación de la sociedad

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
- b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
- c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;
- d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

Fuente: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

F. Transparencia y acceso a la información

Desde un enfoque de derechos es esencial que todas las políticas públicas sean transparentes a fin de evitar la corrupción, el abuso, la mala gestión y la manipulación política. Asimismo, la transparencia y el acceso a la información son elementos esenciales de la rendición de cuentas.

Transparencia significa que los beneficiarios -y la sociedad en general- deben ser capaces de entender el funcionamiento del programa y los actores responsables de llevarlo a la práctica, tanto en el plano nacional como local. También debe haber transparencia en relación con varios componentes de los programas sociales, como la selección de los beneficiarios, los mecanismos de focalización, los criterios de elegibilidad, las prestaciones, los mecanismos de quejas, y las vías de recurso. Asimismo, es necesario que regularmente se publiquen los resultados del programa incluyendo el resultado de evaluaciones y estudios de impacto que se hayan efectuado. Como se verá a continuación, se debe garantizar el acceso de la ciudadanía a toda información relevante y actualizada.

La información debe ser proporcionada de manera fácil de comprender y por canales accesibles (física y culturalmente) a las personas o grupos más desventajados y deben estar diseñados de manera tal que les permita superar las barreras que enfrentan, tales como falta o limitada: alfabetización, acceso a tecnologías (por ejemplo, internet) o recursos económicos para transporte.

Acceso flexible e inclusivo a los mecanismos de información podría incluir, por ejemplo, números telefónicos gratuitos y mecanismos que permitan superar barreras de alfabetización. Particularmente relevante en la región es que la información relativa a los programas de protección social esté disponible en lenguas indígenas.

Las asimetrías de poder, la desigualdad de género y los patrones de discriminación afectan en gran medida las oportunidades que tienen diversos grupos para acceder a la información de un programa social. De esta forma, por ejemplo, para asegurar el acceso igualitario de las mujeres a la información de un programa es necesario que los canales de información sean sensibles al género.

El acceso a la información relativa a un programa social es un derecho de todos los habitantes que debe ser garantizado por el Estado (ver recuadro 4). Por ello, es necesario que los funcionarios de los programas estén capacitados para procesar solicitudes de información y responder con prontitud y de manera cabal a tales solicitudes. Asimismo, se debe garantizar que el acceso a la información pública no sea en detrimento del derecho a la privacidad de la información.

RECUADRO 4

LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y DE EXPRESIÓN

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión (artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), incluyen el derecho a buscar y recibir información bajo el control del Estado. Según la Corte, este artículo:

“...protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.”

Fuente: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párrafo 77.

G. Rendición de cuentas y acceso a mecanismos de reclamo y reparación

Otro de los elementos esenciales de un enfoque de derechos es habilitar a las personas para que puedan reclamar la garantía efectiva de su derecho a la seguridad social y hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos en casos de errores, abusos o mala administración.

Teniendo en cuenta las profundas asimetrías de poder que existen entre quienes están encargados de la gestión de los programas sociales y a quienes están dirigidos, el establecimiento de sistemas de rendición de cuentas es esencial para garantizar el ejercicio de los derechos sociales de los grupos más desventajados.

Sin mecanismos de rendición de cuentas o de reparación, las políticas sociales tendrán menos probabilidades de ser entendidas en términos de prestaciones y derechos, y serán vistas como instrumentos de clientelismo y por ende estarán sujetas a manipulación política.

En relación a las políticas y programas de protección social esto significa, por ejemplo, que deben establecerse normas, procedimientos y controles para limitar la discrecionalidad de funcionarios, empleados y políticos en el ejercicio de la función pública, así como mecanismos para investigar y sancionar faltas cometidas por los servidores públicos.

Estos mecanismos de rendición de cuentas son esenciales, en particular, con relación a tres elementos fundamentales de los programas: a) la cualificación y el mantenimiento dentro del programa; b) la denuncia de exigencias impropias en el marco del programa tales como, de apoyo político, de solicitudes de dinero, de amenazas o de acoso sexual; y c) la supervisión de los procedimientos de pago.

Los mecanismos de reclamos han de ser independientes de las injerencias políticas y eficaces para supervisar la administración de programas sociales y para recoger y procesar las denuncias. Asimismo, deben cumplir determinados requisitos técnicos que aseguren que los individuos o grupos más desventajados tengan acceso a ellos, tales como ser accesibles física y económicamente, garantizar la confidencialidad, permitir las denuncias individuales y colectivas, contar con los recursos humanos y financieros suficientes para su efectividad, y tener en cuenta las cuestiones culturales y de género.

Asimismo, debe contarse con la posibilidad de acceder a la vía judicial o de otra índole que permita al titular del derecho reclamar en caso de violaciones a sus derechos. La práctica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deja claro que la existencia de recursos —tanto individual

como colectivo— en caso de violaciones a los derechos, es una parte fundamental e indispensable para la realización de los DESC³⁶.

Para garantizar la rendición de cuentas, existen varias áreas institucionales a las cuales también se les debe prestar especial atención por presentar factores de riesgo, tales como la capacitación y conocimiento del programa por parte de los funcionarios públicos encargados del mismo; la existencia de manuales y reglamentos; el reclutamiento y selección del personal; y la coordinación interinstitucional.

Uno de los obstáculos principales es el acceso físico y económico a los mecanismos de información y denuncia. En este sentido, un avance importante es el establecer líneas telefónicas gratuitas, que estén al alcance de toda la población incluyendo quienes no hablan el idioma oficial mayoritario (por ejemplo, que hablen lenguas indígenas). Se debe diseminar ampliamente la existencia de estas líneas, el personal que trabaje en estas líneas debe estar suficientemente preparado, y debe asegurarse la confidencialidad.

³⁶ CDESC, Observación General núm. 9, la aplicación interna del Pacto.

IV. Lecciones aprendidas

Esta sección examina algunas políticas y programas de protección social llevadas a cabo en la región, que son prometedoras en sus esfuerzos por poner en la práctica un enfoque de derechos. Teniendo en cuenta que un enfoque de derechos supone estándares de protección igualitarios para toda la población, el análisis se enfoca en aquellos programas de protección social que, en sociedades altamente desiguales y con fuerte persistencia e incidencia de la pobreza, tienen como objetivo luchar contra la desigualdad buscando la inclusión de los grupos más desventajados y excluidos. De esta forma, se da prioridad en este análisis a programas no contributivos.

A. La consolidación de un marco legal e institucional adecuado

Como se ha señalado, en general las constituciones de los países de la América Latina incorporan una amplia gama de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales incluyendo en algunos casos el derecho a la seguridad social³⁷.

La consagración constitucional y legal de los derechos humanos en los países de la región se ha traducido en la creciente incorporación del enfoque de derechos humanos en una diversidad de instrumentos de política pública. Así en la región, ya no es extraño encontrar que los planes nacionales de desarrollo utilicen un lenguaje directo de derechos o incluso coloquen la observancia de los derechos humanos, como uno de sus ejes centrales o soportes transversales³⁸. Por ejemplo, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 del Ecuador indica que “Los derechos humanos y de la naturaleza pasan a ser parte constitutiva del Plan, son su objetivo, su esencia y razón de ser. Por lo tanto, los derechos son la parte sustantiva del Plan y no solamente se expresan como “un enfoque³⁹”. Por su parte en el Uruguay, el Plan de Equidad indica que “asegurar que las y los habitantes de esta nación tengan posibilidades efectivas de desarrollar una vida digna es uno de los derechos fundamentales que propician la condición de ciudadano/a y por ende es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto y del Estado en

³⁷ Véase nota 5 supra.

³⁸ Véase nota 2 supra.

³⁹ República del Ecuador. Plan Nacional de Desarrollo: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, 2009, pág. 81.

particular. Brindar protección a quienes la necesitan, amparar a la población garantizando sus derechos fundamentales y hacerlo durante toda su vida, construyendo equidad, generando iguales condiciones y oportunidades para todas y todos frente a diversas circunstancias vitales, sociales y económicas⁴⁰.

Además de la referencia explícita a la necesidad de lograr un desarrollo con pleno respeto de los derechos humanos de sus habitantes, en sintonía con sus constituciones, los planes nacionales de desarrollo de los países de la región tienen un fuerte énfasis en el logro de la equidad, y la superación de las desigualdades de ingreso (Armijo, 2010). Al tiempo que priorizan áreas sociales que van en línea con derechos económicos y sociales tales como el derecho a la educación, a la salud, al trabajo, a una vivienda adecuada y a la participación.

En varios países de la región la incorporación de un enfoque de derechos en la construcción de sistemas de protección social es el resultado del desarrollo legal e institucional demandado por sus propias constituciones. Por ejemplo, si tomamos el caso de Brasil, podemos observar que la Constitución de 1998, consagra un amplio abanico de derechos sociales (capítulo segundo), tales como el derecho a la educación, la salud, el trabajo, el descanso, la seguridad social, la previsión social, la protección de la maternidad, así como el derecho a la asistencia social (sección IV) que incluye la garantía de un salario mínimo (artículo 203). También establece amplias normas de protección especial para los niños y ancianos (capítulo VII) y a los pueblos indígenas (Capítulo VIII). Varias otras normas constitucionales son también determinantes para el desarrollo de un enfoque de derecho en la protección social, tales como las disposiciones relativas a la descentralización político-administrativa, el derecho a la participación de la población en la formulación de las políticas y en el control de las acciones en todos los niveles (artículo 204), el principio de igualdad ante la ley y el acceso a la información (capítulo primero).

En cumplimiento de esta normativa constitucional, se han ido desarrollando de manera progresiva un marco legal e institucional que garantiza un enfoque de derechos en la protección social. Este marco incluye una gran variedad de leyes, tales como la Ley Orgánica de Asistencia Social (*Lei Orgânica da Assistência Social*, LOAS, 1993) y el establecimiento de diversas instituciones para apoyar los programas sociales y su articulación, destacándose la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (*Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, MDS) en el año 2004⁴¹.

En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, a pesar de no existir una norma constitucional explícita que consagre “el derecho a la seguridad social”, una serie de otras normas constitucionales son relevantes para un enfoque de derechos en la protección social. Se destaca en este sentido las normas relativas al modelo, fines y valores del Estado (Capítulo I y II) y la amplia protección de DESC tales como, el derecho a la alimentación, a la educación, el derecho a la salud y vivienda adecuada, el derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones. Otras normas relevantes son las que consagran el derecho a la participación de la población organizada en la toma de decisiones y en la gestión de todo el sistema público de salud, así como la garantía de derechos específicos relativos a la niñez, adulto mayor y personas con discapacidad. Todos estos derechos (y consiguientes obligaciones) son la base legal para el establecimiento de programas de protección social con enfoque de derechos.

En la región es particularmente destacable el establecimiento de marcos legales con explícito enfoque de derechos en materia de salud. Varias constituciones consagran la salud como un derecho⁴² y en línea con dichas normas constitucionales varios países han establecido una serie de garantías legales tales como participación de la comunidad, transparencia y acceso a la información en materia de salud⁴³.

El impacto que tiene el marco legal e institucional en la implementación de una política social puede apreciarse, por ejemplo, en la amplia gama de marcos legales e institucionales a través de los

⁴⁰ Véase http://www.bps.gub.uy/5420/plan_de_equidad.html.

⁴¹ Para un análisis en detalle del marco legislativo e institucional véase Robles y Mirosevic (2013).

⁴² Véase, por ejemplo, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (art. 83), Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (art. 7), Constitución de Colombia (arts. 44 y 49), Constitución de El Salvador (art. 35), Constitución del Paraguay (arts. 68-72), Constitución del Ecuador (art. 32).

⁴³ Ver, por ejemplo, Perú: Ley General de Salud núm. 26842; Chile: Ley 19.966 que establece un Régimen de Garantías en Salud.

cuales se han implementados en la región los programas de transferencia monetarias. No es coincidencia de que en aquellos países donde estos programas han sido institucionalizados e incorporados a una estrategia nacional de protección social, a través de un marco legal amplio que comprende normas de distinta jerarquía y detalle (por ejemplo, la constitución, diversas leyes nacionales además de normas operativas), se han consolidado como políticas de Estado, con una mayor certeza jurídica y protección de los beneficiarios y por ende, han funcionado mejor que en aquellos países donde los programas de transferencia se basan sólo en decretos presidenciales o manuales y directrices de tipo operativo, sin que exista un arraigo jurídico legal.

B. La búsqueda de estrategias integrales de protección social

Como se ha señalado anteriormente, la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos impone la necesidad de adoptar una estrategia integral para la protección social.

En la región, la búsqueda de un enfoque integral parece ser una lección aprendida, aunque aplicada con mayor o menor éxito por varios países. Una de las primeras experiencias de un enfoque integral fue Chile Solidario⁴⁴, cuyo diseño se basó en cuatro componentes (apoyo psicosocial, bono de protección a la familia, subsidios monetarios garantizados y acceso preferente a programas de promoción social, prestaciones laborales y de previsión).

Varios otros países de la región fueron paulatinamente incorporando una concepción integral en sus estrategias de protección social. Una de las experiencias positivas más recientes es el Plan Brasil Sin Miseria (*Brasil Sem Miséria*)⁴⁵. Este plan se compone de tres ejes: a) garantía de ingreso (*Bolsa Familia*, Beneficio de Prestación Continuada, *Bolsa Verde*); b) inclusión productiva (a nivel urbano con la búsqueda de generación de empleos e ingreso, y a nivel rural, con aumento de la producción y con la incorporación de asalariados rurales); y c) acceso a los servicios públicos. Se destacan dos elementos esenciales para asegurar la mayor integralidad de este plan: un mayor involucramiento del Estado para asegurar la inclusión en el programa de todos aquellos habitantes que permanecen invisibles para la acción pública, y un énfasis en la coordinación, que se materializa a través de la firma de varios convenios con los niveles sub-nacionales con participación de todos los ministerios⁴⁶.

A pesar de los significativos avances, la construcción de sistemas de protección social sigue siendo uno de los grandes retos en la región. Es necesario seguir avanzando para poner en práctica un diseño institucional con abordaje sistémico que supere los abordajes sectoriales. Asimismo, es necesario que reforzar los esfuerzos para integrar los programas de transferencias a la institucionalidad social, puesto que en ocasiones continúan siendo intervenciones aisladas (Cecchini y Madariaga, 2011).

El logro de la integralidad no está necesariamente determinado por la existencia de altos recursos económicos. Incluso en el contexto actual de limitación de recursos, algunos países de la región podrían lograr que sus habitantes tuvieran una mayor protección social mejorando la gerencia y la coordinación intersectorial.

De la experiencia de algunos países de la región, se podría concluir que una mayor integralidad requiere que el Estado asuma un rol promotor activo; que se establezcan estructuras formales que aseguren la coordinación intersectorial; sistemas de información adecuados que apoyen la gestión integral e instituciones de seguridad social que cuenten con los recursos, las capacidades y el apoyo necesarios (financieros y políticos) para implementar programas desde la integralidad. Un desafío pendiente es lograr la mejor integración entre los programas, en particular entre los contributivos y no contributivos, para consolidar un verdadero sistema de protección social (Fiszbein, 2013).

⁴⁴ Chile Solidario se estableció en el año 2002. Se trata de un modelo de gestión que trabaja a través de diferentes programas: Puente, dirigido a familias en situación de pobreza extrema; Vínculos (adultos mayores vulnerables); Calle (adultos en esta situación) y Caminos (niños y niñas de familias donde hay situaciones de separación forzosa por cumplimiento de condena). Véase <http://www.chilesolidario.gob.cl>.

⁴⁵ Decreto 7.492 de 2 junio de 2011.

⁴⁶ <http://www.brasilsemiserialia.gov.br>.

En resumen, los países de la región han de reforzar la puesta en marcha de un enfoque integral y continuar mejorando la coordinación de las diversas políticas públicas, sin ello no se podrá alcanzar el respeto irrestricto a los derechos humanos a través de la protección social

C. Los desafíos en el respeto de los principios de igualdad y no discriminación

Para la mayoría de los países de la región, el principio de igualdad de trato y de no discriminación es uno de los pilares de sus sistema de protección social, tal como lo consagra sus respectivas constituciones y legislaciones. Como se ha señalado, este principio se entiende como el logro de una igualdad material (no sólo formal) y comprende la necesidad de tomar medidas afirmativas para asegurar que quienes sufren de discriminación estructural o se encuentran en situación de vulnerabilidad sean objeto de una atención especial.

La tendencia de aumentar la cobertura de los programas de protección social y en algunos casos proporcionar un acceso universal, va en línea con la obligación —impuestas por el derecho internacional de los derechos humanos— de buscar progresivamente el disfrute de los DESC por todos los habitantes sin discriminación.

En la región se han llevado a cabo diversos esfuerzos tanto para lograr el acceso a universal a ciertos programas sociales como para incluir de manera activa a los grupos más desventajados de la sociedad en algún programa, teniendo en cuenta sus necesidades específicas.

1. En camino a la universalidad: el ejemplo de la salud

En las últimas décadas se destacan en la región los esfuerzos, que con diversos grados de éxito, han buscado alcanzar la universalidad en materia de salud. En este sentido, conviene examinar comparativamente dos reformas importantes relativas al acceso a la salud: el Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas en Salud de Chile y el Sistema Único de Salud de Brasil.

El Plan AUGE-Garantías Explícitas en Salud (GES)⁴⁷, garantiza la cobertura de 80 enfermedades que son constitutivas de derechos para los beneficiarios y su cumplimiento puede ser exigido por los titulares. Existe además un marco jurídico (ley y decreto), que garantiza el acceso, la calidad, la oportunidad y el financiamiento⁴⁸.

Se destaca que este ha logrado incrementar progresivamente el listado de enfermedades cubiertas, que los pacientes tienen el derecho a recurrir a los Tribunales de Justicia cuando las garantías no se cumplen y la existencia de un marco legal centrado en los derechos y en las garantías de los pacientes.

Sin embargo, a pesar de su marcada retórica de derechos, este sistema tiene limitaciones importantes:

El plan es gratuito sólo para ciertos afiliados al Fondo Nacional de Salud (FONASA), pero quienes están afiliados al sistema de Instituciones de Salud Provisional (ISAPRE) deben realizar un copago (20%). Asimismo, el Fondo de Compensación Solidario⁴⁹ atendería al principio de equidad, pues los contribuyentes de menores ingresos pagarían proporcionalmente más que los de ingresos altos, tanto sean partícipes de FONASA como de ISAPRE (Román y Muñoz, 2008 pág. 1602).

Por otro lado, aunque se define como de acceso universal, el acceso al tratamiento está limitado a los pacientes cuya enfermedad sea una de las 80 pre-definidas. Esto ha sido criticado por algunos autores por vulnerar así el derecho a la salud integral de toda la población (Román y Muñoz, 2008 pág. 1600-1602). Esto significa, que si el enfermo no tiene una de las afecciones incluidas en la “canasta

⁴⁷ Ley 19.966 de 3 septiembre de 2004.

⁴⁸ Ley 19.966 (2004) y Decreto 4 (2013) del Ministerio de Salud.

⁴⁹ El Fondo tiene por objeto solidarizar los riesgos en salud entre los beneficiarios de las Isapres, con relación a los problemas de salud contenidos en el Decreto que aprueba las Garantías Explícitas en Salud. Véase Decreto 142 de 23 junio 2005.

de prestaciones” no está protegido. A esto se suma el hecho de que se excluyen enfermedades poco frecuentes o marginales, que podrían requerir de una atención especial. Asimismo, esta garantía “universal” excluye a los inmigrantes ilegales y personas indocumentadas, quienes no pueden acceder a los servicios disponibles (Banco Mundial, 2007).

Asimismo, algunos estudios evidencian que a pesar de las estrategias orientadas a lograr una participación activa del público para exigir sus derechos, aún existe una generalizada falta de información por parte de los beneficiarios, quienes al no conocer sus derechos dependen en alta medida del apoyo por parte de los profesionales de la salud, apoyo que en la mayoría de los casos no ocurre (Missoni y Solimano, 2010). Por ejemplo, en una encuesta el 45% de los entrevistados dijo que sus médicos no les recomendaron el régimen de garantías de uso, incluso si se veían obligados a hacerlo por ley (Banco Mundial, 2007). Otra falencia desde un enfoque de derechos es la falta de mecanismos explícitos de rendición de cuentas y control social.

En definitiva, a pesar del enorme impacto positivo que ha significado la introducción de un plan de garantías explícitas de salud, que buscó mejorar un sistema altamente inequitativo de acceso a la salud en Chile, desde un enfoque de derecho aún existen importantes falencias por corregir. El acceso a la salud como derecho, está lejos de garantizarse de manera universal y sin discriminación alguna, y en términos financieros, sigue siendo muy regresivo, debido a la persistencia de las enormes diferencias en el tipo y la calidad de la atención entre quienes tienen y no tienen recursos.

Más en línea con un enfoque de derechos, encontramos al sistema público de salud, único y universal del Brasil: el Sistema Único de Salud (*Sistema Único de Saúde*, SUS). El SUS es uno de los mayores sistemas públicos de salud del mundo, garantizando la asistencia integral y totalmente gratuita para la totalidad de la población, a un amplio número de enfermedades. El SUS ha estado en vigor por más de dos décadas, convirtiéndose en un sólido sistema de salud pública con resultados satisfactorios. El programa busca la universalidad y la gratuidad del sistema a través de una serie de medidas, dentro de las que se destacan, el reconocimiento de la salud como un derecho, las medidas especiales para incluir a la población indígena, medidas para proteger a los consumidores de la salud frente a las asimetrías de información y los mecanismos para garantizar la participación de la comunidad (De Souza, 2012). Estas características hacen que el SUS sea particularmente destacable en la región.

Es importante resaltar que la universalidad de la cobertura de salud está definida en la misma Constitución de Brasil que establece “La salud es derecho de todos y deber del Estado...” (artículo 196). En cumplimiento del mandato constitucional, el SUS reconoce a la salud como un derecho y una responsabilidad del Estado, y se guía por los principios de acceso universal y equitativo a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. En efecto, la Ley Orgánica de la Salud⁵⁰ que instituye el Sistema Único de Salud, en su Capítulo II – De los Principios y Directrices, establece entre los principios del SUS la “universalidad de acceso a los servicios de salud en todos los niveles de asistencia” (artículo 7).

Para lograr la universalidad en la práctica, se dio lugar a un importante proceso de descentralización de responsabilidades, atribuciones y recursos desde la esfera federal a los estados y municipios, de manera de garantizar que toda la población tuviera acceso al sistema, en todos sus niveles de atención, con calidad, sin importar el lugar de residencia. El marco normativo para la descentralización se estableció a lo largo de todo el sistema normativo: Constitución, la Ley Orgánica de la Salud, las directrices operacionales y las normas operativas (instituidas por medio de órdenes ministeriales). Su puesta en práctica fue acompañada de procesos de capacitación y evaluación continua de desempeño (De Souza, 2012).

Desde un enfoque de derechos, destacan también las medidas especiales establecidas en 1999 para incorporar el acceso a las poblaciones indígenas al SUS, quienes hasta esa fecha se encontraban en condiciones de salud desproporcionadamente inferiores que la población general⁵¹. Así como la creación

⁵⁰ Ley 8.080, de 19 Septiembre de 1990.

⁵¹ Ley 9.836, de 23 de septiembre de 1999.

de la Agencia Nacional de Salud Suplementaria (ANS)⁵² que busca garantizar los derechos de los consumidores de servicios de salud, quienes requieren de protección especial debido a la asimetría de información y del establecimiento de instrumentos eficaces para impedir abusos.

El SUS también destaca por el respeto al derecho a la participación de la comunidad, que se concretiza a través de Conferencias de Salud y de los Consejos de Salud establecidos en la Ley Orgánica de Salud⁵³. Las Conferencias de Salud se realizan a cada cuatrienio, con representantes de los diferentes segmentos sociales, con el objetivo de evaluar la situación de la salud y proponer las directrices para la formulación de las políticas de la salud en los niveles correspondientes. Dichas Conferencias se realizan en un proceso ascendente, desde Conferencias Municipales de Salud, pasando por una Conferencia Estadual de Salud en cada estado y culminando con una Conferencia Nacional de Salud. Los Consejos de Salud, a su vez, son organismos colegiados compuestos por representantes del gobierno, prestadores de servicios, profesionales de la salud y usuarios, estos últimos, detienen el 50% de los miembros de los mencionados Consejos (De Souza, 2012). Dichas instituciones colegiadas tienen un carácter permanente y deliberativo y actúan en la formulación de estrategias y en el control de la ejecución de la política de la salud en la esfera correspondiente. Los Consejos constituyen una red ascendente, con Consejos Municipales de Salud, un Consejo Estadual de Salud en cada Estado y un Consejo Nacional de Salud. Entre las tareas de los consejos de salud están las de definir las estrategias y monitorear la ejecución de las políticas de salud.

Por las características enunciadas, a la fecha el SUS forma parte de una política social del Estado que trasciende a los gobiernos que se han sucedido en estos más de veinte años. A pesar del significativo impacto, algunos desafíos para la plena implementación de un enfoque de derechos continúan, tales como las desigualdades de los indicadores de salud entre los ricos y los pobres, los blancos y los negros e indígenas, las áreas urbanas y las rurales, y entre los hombres y las mujeres (Organización Panamericana de la Salud, 2012).

2. Medidas para asegurar la inclusión de grupos especialmente desventajados

a) Mujeres y enfoque de género

El logro de la plena igualdad de los derechos entre hombres y mujeres en el disfrute del derecho a la seguridad social, tanto en su componente contributivo como no contributivo, es una de los grandes desafíos que persisten en la región donde la proporción de mujeres dentro de los pobres ha aumentado, a pesar del crecimiento económico y la disminución de la pobreza (CEPAL, 2012c, pág. 38).

En el plano contributivo, varios países de la región han tomado varias medidas para hacer frente al hecho de que las mujeres adultas mayores a menudo están excluidas de la seguridad social (por haber trabajado en el sector informal o desempeñando actividades de cuidado no remuneradas) o sus pensiones son muy inferiores a las de los hombres (por haber dejado de trabajar en algún momento de su vida para hacerse cargo de la crianza de los hijos, por haber recibido una remuneración inferior y en algunos países por estar obligadas a jubilar antes que los hombres teniendo una esperanza de vida superior).

En esta área, se destaca, por ejemplo, la reforma previsional en Chile que estableció la pensión básica solidaria con bono por hijo que tiene como objetivo aumentar el ahorro previsional de las mujeres y lograr así una mayor equidad⁵⁴. Esta reforma, previsional se vio acompañada (ese mismo año) de varias otras medidas que buscaban aumentar la protección de las mujeres trabajadoras tales como leyes para asegurar la igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres; ampliar las garantías para

⁵² Ley 9.961, de 28 de enero de 2000.

⁵³ Ley complementaria 8.142, de 28 diciembre 1990.

⁵⁴ Ley 20.255 (2008) sobre Reforma Previsional consagra derecho a pensión básica solidaria, bono por hijo, asegura el pago de compensaciones económicas por divorcio y establece, en forma progresiva, el deber de imponer, al menos por la remuneración mínima a las trabajadoras de casa particular.

atención médica en los servicios de salud; asegurar políticas públicas con énfasis en las mujeres jefas de hogar; ampliar sus posibilidades de capacitación y el acceso a la justicia⁵⁵.

En general, muchos de los programas de transferencia condicionada (PTC) implementados en la región han sido presentados como programas que buscan una mayor inclusión de las mujeres. Sin embargo, en materia de igualdad de género, estos programas requieren de un análisis particular. A pesar de que las mujeres son las receptoras de los beneficios, los PTC han sido ampliamente criticados por operar una visión “maternalista” (CEPAL 2012c). En otras palabras, el enfoque hacia la mujer no se basa en un reconocimiento de sus derechos sino más bien de manera instrumental para beneficiar a sus hijos (niños, niñas y adolescentes). Asimismo, los PTC asumen que las mujeres deben hacerse cargo de la vida doméstica, del cuidado y la crianza de los hijos excluyendo a los hombres de toda responsabilidad en estas tareas (Cecchini y Madariaga, 2011).

A manera de escueto resumen de la amplia literatura respecto al impacto de género de los PTC, es posible señalar los siguientes aspectos críticos desde un enfoque de derechos:

Los PTC no ayudan a transformar las relaciones y actitudes patriarcales y los estereotipos según los cuales el hombre es el principal sostén de la familia, mientras que la mujer es la principal responsable de la crianza de los hijos y de las tareas domésticas tradicionales. Al asumir la responsabilidad exclusiva de las mujeres respecto al trabajo doméstico no remunerado, los PTC estarían más bien perpetuando estos estereotipos tradicionales y con ello impactando negativamente en una serie de derechos de las mujeres (Sepúlveda 2013).

Los PTC no promueven el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, sino que por el contrario, animan a su confinamiento en el hogar. Los PTC no reorganizan los roles de género para reducir o evitar las tensiones entre el trabajo remunerado y no remunerado, y en algunos casos aumentan las tensiones en términos de igualdad en el empleo del tiempo.

Las críticas a los PTC por estas falencias han sido contundentes y se han avanzado importantes recomendaciones de política pública para superarlas (ver recuadro 5).

RECUADRO 5 RECOMENDACIONES PARA REVISAR Y REFORMULAR LOS PTC DESDE UN PERSPECTIVA DE GÉNERO

La CEPAL ha elaborado una serie de recomendaciones que se resumen a continuación:

- Abandonar toda visión maternalista de la política social. Las mujeres tienen derecho propio a la protección social.
- Revisar las condicionalidades y sus formas de implementación y transformarlas de manera que permitan advertir los espacios donde el Estado falla sin controlar ni penalizar.
- Buscar modificar los roles tradicionales de género, en particular el rol cuidador de las mujeres.
- Revisar los programas para que las transferencias contribuyan a una mayor autonomía de las mujeres.

Fuente: CEPAL 2012c págs. 70 y 71.

Así como existiría cierto consenso en la necesidad de reformar los programas de transferencias condicionadas de manera de asegurar un enfoque de género, otro ámbito de la protección social que amerita un análisis más detallado es la invisibilidad de tema del trabajo de cuidado no remunerado en la mayoría de las políticas públicas de la región.

A pesar de algunas excepciones notables, sólo una proporción muy pequeña de las políticas de protección social de la región aborda de manera explícita las preocupaciones de cuidado no remunerado.

En un estudio reciente, en que se analizaron 50 políticas públicas en 18 países de la región, se identificaron sólo 6 políticas de protección social (implementadas en 4 países) que se consideraron "exitosas" al abordar el tema de trabajo de cuidado no remunerado de manera explícita. Se trata de Argentina (en relación al programa Asignación Universal por Hijo, el antiguo programa Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y la Asignación Universal por Embarazo); Chile (Chile Solidario); El

⁵⁵ Ver, por ejemplo, Ley 20.348 (2009), Ley 20.336 (2008); Ley 20.286 (2008); y Ley 20.279 (2008).

Salvador (Pensión Básica Universal) y Uruguay (PANES). Sin embargo, con la excepción del programa Pensión Básica Universal de El Salvador, todas las políticas "exitosas" estaban dirigidas a redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado de la familia para el Estado. No se identificaron políticas "exitosas" que abordaran la redistribución del trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres a los hombres (Chopra y otros, 2013).

En el caso de Chile, Chile Solidario⁵⁶ se destaca al prever guarderías infantiles durante las sesiones de formación de las mujeres jefas de hogar. Otro aspecto destacable es que Chile Solidario establece programas pre-escolares adaptados para llegar a la población objetivo, proporcionando no sólo acceso gratuito sino que un horario flexible para satisfacer las necesidades de las madres que trabajan. A pesar de la flexibilidad de horarios para satisfacer las necesidades de las madres trabajadoras, algunas evaluaciones mostraron que la tasa de escolarización pre-escolar era baja (4,6%) debido a percepciones culturales que los niños y niñas son mejor cuidados en el hogar, representando el 90% de los motivos de auto-reporte de la falta de inscripción (Galasso, 2011).

En relación a la distribución de la carga del trabajo de cuidado no remunerado, en la región sobresalen los programas de atención integral a la primera infancia. Algunos de estos programas tienen un impacto positivo no sólo respecto a la mayor protección y disfrute de los derechos de los niños y niñas, sino que además ayudan a distribuir la carga del trabajo de cuidado no remunerado desde las familias al Estado así como dentro de la familia (de la mujer al hombre).

Dentro de las políticas y programas más comprehensivos, con un enfoque de derechos explícito, encontramos la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA), del Uruguay. La ENIA señala explícitamente que la distribución equitativa de las cargas de cuidado entre hombres y mujeres y, sobre todo, su reconocimiento como responsabilidad social son claves de una real ampliación de los derechos y oportunidades de bienestar (ENIA 2010, pág. 25)

Varios programas de la región han tenido como objetivo la redistribución del trabajo de cuidado de la familia hacia el Estado ofreciendo servicios de guardería asequibles que satisfagan las necesidades de las madres trabajadoras, dando así importantes pasos respecto a la igualdad de género. En este sentido encontramos los programas de Hogares Comunitarios. Estos programas están siendo implementados en varios países de la región, por ejemplo en el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, México, Perú y Colombia. Estos programas en general tienen un impacto positivo en la incorporación al empleo formal por parte de las mujeres, así como en la nutrición y hasta la talla de los niños y niñas.

En Guatemala, por ejemplo, el Programa de Hogares Comunitarios permite a las mujeres (especialmente las mujeres solteras) participar en el empleo formal, que suele ser más estable y mejor remunerado, proporcionando mayores beneficios sociales y de salud (Ruel y otros, 2006). En Perú, el Programa Nacional *Wawa Wasi* (PNWW) reporta desde mejoras en la reducción de la desnutrición crónica, aumento al acceso al documento nacional de identificación en las niñas y niños beneficiarios (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2011), hasta impactos positivos en permitir a las madres trabajar o estudiar, como consecuencia de enviar a sus hijos a los *Wawa Wasi*, sin preocuparse por su seguridad (Cueto y otros, 2009).

En Colombia, el programa de cuidado infantil y nutrición, Hogares Comunitarios, establecido en 1986 —ahora el programa de bienestar más grande en el país— proporciona cuidado infantil y alimento a menores de 7 años de edad, atendiendo a más de un millón de menores en aproximadamente 80.000 centros con un impacto positivo incluso en el talla de los niños y niñas (Attanasio y otros, 2010 pág. 3).

En conclusión, en la región ha habido importantes avances en relación a la capacitación y apoyo a las familias (padres y madres), y una mejora en la distribución de las tareas de cuidado desde la familia hacia el Estado, sin embargo, a pesar de los progresos, seguir avanzando en la igualdad de género en la región requiere aumentar la visibilidad del trabajo de cuidado en las agendas políticas nacionales y lograr una redistribución más equitativa de la carga de trabajo entre la mujer y el varón y entre las familias y el Estado. La incorporación de los hombres en las políticas de cuidado, —elemento

⁵⁶ Ver nota 46 supra.

indispensable de un enfoque de derechos— es una tarea aún pendiente en la región. Se requiere de políticas integrales que trabajen de forma intersectorial, coordinada y sostenida, desde los diferentes sectores del Estado proveedores de servicios de salud, cuidado, educación, atención integral, entre otros.

b) Niñas/niños

Las estrategias para la infancia implementadas en la región a menudo tienen un enfoque explícito de derechos, enfatizando como objetivos primordiales la igualdad de todos los niños y niñas en el desarrollo de capacidades, la priorización de la niñez como sujeto de derechos y el interés superior del niño, entre otros.

En la región se destaca la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA) del Uruguay. La ENIA señala explícitamente que su abordaje está basado en la normativa internacional sobre derechos de niños, niñas y adolescentes y en especial aquellos contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (ENIA, 2008, pág. 3). Asimismo, teniendo en cuenta que la CDN establece como uno de los derechos fundamentales de los niños y niñas la participación activa en la comunidad, en la formulación de la ENIA se llevaron a cabo consultas con los propios niños, niñas y adolescentes, quienes aportaron su voz y su perspectiva al texto final. Asimismo, la estrategia establece expresamente que la implementación de la misma “debe estar presidida por un enfoque de promoción y respeto de los derechos” (ENIA 2008, pág. 29).

En Brasil, se destaca el programa *Brasil Carinhoso*⁵⁷, que forma parte de *Brasil Sem Miséria*. Este programa se estableció con el compromiso político firme para erradicar y revertir - a través de estrategias directas- las trampas de pobreza y desigualdad persistentes que afectaban a los niños/as del Brasil a pesar de los 10 años de operación del *Bolsa Família* (Robles y Mirosevic, 2013). El programa tiene tres pilares: a) provisión de ingreso, a través del Beneficio de Superación de la Extrema Pobreza en la Primera Infancia (*Benefício de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância*); b) educación a través del aumento del número de plazas disponibles en guarderías; y, c) salud, a través de acciones para aumentar el suplemento de vitamina A, sulfato de hierro, y acceso a medicinas gratuitas contra el asma.

En Argentina, se destaca la Asignación Universal por Hijo (AUH)⁵⁸, que ofrece una asignación familiar mensual para los padres que están desempleados o trabajan en la economía informal que son padres o madres de un menor de 18 años (reconociendo que la gran mayoría de las mujeres no trabajan en el sector formal) (Roca, 2011). La AUH, enmarcada en un enfoque de derechos, amplió entonces la cobertura a grupos de trabajadores que tradicionalmente se encontraban excluidos. Esta asignación se justifica desde un enfoque de derechos, en el que se entiende que “el interés superior del niño” incluye lograr proteger “la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías que a ellos se les reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social.”

A pesar del avance que supuso esta asignación, desde un enfoque de derechos es cuestionable que se haya establecido sólo a través de un Decreto y no por una ley formal, que la protegería de cambios de gobierno. Este programa también ha sido criticado desde el punto de vista de los derechos humanos en relación al no cumplimiento con el principio de universalidad ni los de igualdad y no discriminación, al imponer requisitos que excluyen a ciertos grupos tales como las personas privadas de libertad, personas migrantes que no acrediten una residencia mínima de tres años en el país, y por establecer un límite de cinco hijos en el pago (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013).

Asimismo, se ha considerado que algunas de las condicionalidades del programa, pueden excluir innecesariamente a ciertos beneficiados. Por ejemplo, el requisito de que la escolarización se cumpla en establecimientos públicos, excluiría al 20% de los potenciales beneficiarios que asisten a escuelas privadas subsidiadas, con comedores y doble escolaridad que les permiten trabajar. La EPH de 2009

⁵⁷ Véase <http://www.brasilemmiseria.gov.br/brasil-carinhoso/brasil-carinhoso>.

⁵⁸ Decreto 1.602/09, que modifica la Ley de Asignaciones Familiares núm. 24.714.

indica que el 6,8% de los pobres extremos y el 10,5% de los moderados sigue este comportamiento (Gasparini y Cruces, 2010)⁵⁹.

El requisito de que los trabajadores informales reciban menos del salario mínimo, también ha sido criticado por considerarse que es imposible su aplicación práctica y que abre una ventana al clientelismo. Un alternativa propuesta para minimizar el clientelismo sería generalizar las asignaciones a toda la población que no las reciba por su empleo formal (Gasparini y Cruces, 2010). Por otra parte, se ha considerado que las contraprestaciones en materia de salud y educación sobrecargan a las mujeres con responsabilidades sin que exista adecuado apoyo a través de infraestructura de cuidado (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013).

c) Adultos mayores

La región presenta altos niveles de precariedad de la población adulta mayor. Esto no llama la atención si se tiene en cuenta el alto porcentaje de adultos mayores de la región que no reciben ni pensión ni jubilación. En el año 2009, por ejemplo, apenas cuatro de cada diez latinoamericanos de 65 años y más recibía una jubilación o pensión, existiendo grandes diferencias entre los países, con una cobertura que alcanza al 89% en Argentina frente a un 7% en Honduras (CEPAL, 2011).

Frente a esta situación de vulnerabilidad, la opción de transferencias universales de ingreso a los adultos mayores se ha presentado como una herramienta efectiva para lograr asegurar niveles mínimos esenciales del disfrute de los DESC de todos los adultos mayores, sin discriminación.

Esto es precisamente lo que se ha establecido en el Estado Plurinacional de Bolivia a través del programa Renta Dignidad⁶⁰, que consiste en una pensión universal no contributiva para el adulto mayor. El programa está en línea con la amplia protección de los derechos del adulto mayor consagrados en la Constitución, que establece que “todas las personas adultas mayores tienen derecho a una vejez digna, con calidad y calidez humana. El Estado proveerá una renta vitalicia de vejez, en el marco del sistema de seguridad social integral, de acuerdo con la ley” (Artículo 67). A nivel sub-nacional, se destaca también la pensión alimentaria de adultos mayores en la Ciudad de México⁶¹.

Las transferencias no contributivas universales al adulto mayor, a diferencia de los programas focalizados, requieren de una estructura más simple con costos administrativos más reducidos, lo cual les confiere mejores posibilidades de éxito en el logro de sus fines. Estas pensiones universales permiten evitar la falta de incentivos para los trabajadores de ingresos bajos en el sentido de que ahorren para la vejez, así como de incentivos para las personas de edad de seguir trabajando después de la edad de la jubilación (Mkandawir, 2005). También pueden reducir las oportunidades de corrupción puesto que están disponibles para todos quienes cumplen el requisito de la edad y evita el estigma social en los beneficiarios.

Asimismo, las pensiones no contributivas son más sensibles a las cuestiones de género, puesto que los hombres y las mujeres reciben el mismo nivel de prestación independientemente de su actividad en el mercado laboral, con lo cual se reconoce la contribución de la mujer en forma de trabajo de cuidado no remunerado. Otra ventaja potencial de los programas universales sobre los focalizados es que la discriminación estructural de las mujeres sobre la base de estereotipos de género, imperantes en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, puede significar que se encuentran en peores condiciones de ejercer influencia en los procesos de decisión y por ende pueden quedar excluidas de las pensiones focalizadas. En los regímenes universales no puede manipularse el acceso en detrimento de la mujer. Esto significa, que en muchos países de la región, las pensiones universales como la Renta Dignidad, pueden ser el único medio de dar a la mayoría de las mujeres la garantía de que percibirán ingresos en su vejez.

⁵⁹ En reconocimiento de esta debilidad, se ha reportado que la Administración Nacional de la Seguridad Social de Argentina (ANSES) ha iniciado un estudio para subsanarla. Véase, <http://www.anses.gov.ar/noticia/los-chicos-que-concurren-a-escuelas-privadas-continuaran-cobrando-la-asignacion-universal-por-hijo-15>.

⁶⁰ Ley 378, de 16 de mayo 2013 sobre Renta Universal de Vejez.

⁶¹ Se benefician todos aquellos que teniendo 68 años cumplidos vivan en el Distrito Federal por tres años o más. Véase http://www.adultomayor.df.gob.mx/documentos/pension_alimentaria.php y Yanes, 2011.

d) Pueblos indígenas

En la última década han habido importantes avances legislativos y jurisprudenciales en materia de reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en la región (OIT, 2009). En cuanto al diseño de política pública, también se puede identificar un avance en una mayor incorporación de un enfoque de interculturalidad que busca el fortalecimiento de la identidad de diferentes comunidades resaltando sus valores, costumbres y saberes.

Varios planes nacionales de desarrollo así como políticas o estrategias específicas adoptadas por países de la región, reconocen y valoran la diversidad cultural de cada país. Asimismo, en el ámbito de implementación de programas específicos, muchos se han orientado a responder a las características y necesidades de los usuarios en regiones de población indígena. Tomar medidas específicas para llegar a la población indígena es especialmente importante en la región, donde los pueblos indígenas son más proclives a la pobreza que los no indígenas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004).

Los avances normativos se han traducido en algunos avances en el disfrute de los derechos. Por ejemplo, ha habido un incremento significativo en la proporción de niños y niñas indígenas que ha ingresado al sistema escolar (CEPAL, 2013, pág. 83). Este avance ha sido especialmente significativo en el caso de las niñas y adolescentes indígenas de 12 a 17 años. A inicios del presente siglo, alrededor de la mitad de ellas estaban fuera del sistema educativo formal, mientras que los censos de 2010 muestran que ya más del 70% de las adolescentes indígenas están escolarizadas. Uno de los factores que puede haber impactado en la cobertura escolar han sido los programas de transferencia condicionada (PTC), que han comenzado a llegar también a los pueblos indígenas (Robles, 2010), a pesar de que muy pocos países de la región han adaptado el diseño e implementación de los PTC a los requerimientos de los pueblos indígenas⁶².

Sin embargo, pesar de los avances, quedan muchos retos para asegurar que los pueblos indígenas en la región puedan disfrutar de sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de la población. Las desigualdades étnicas, generacionales y de género persisten. Asimismo, a pesar de los avances en acceso a la educación, aún no se garantiza la calidad y pertinencia cultural del proceso de enseñanza-aprendizaje para las niñas, niños y jóvenes indígenas (CEPAL, 2013, págs. 82-88).

En la región aún son escasos los análisis comprensivos sobre el alcance de los programas sociales en la situación económica y social de los pueblos indígenas y, cuando los hay, éstos muestran que las desigualdades persisten. Por ejemplo, en México, los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), 2006 y 2012 muestran que, a pesar de algunas mejoras, la inequidad social persiste en lo relativo a las condiciones de vida, la situación de salud y el acceso a los servicios de salud entre la población indígena (9,4% de la población) y la no indígena (Instituto Nacional de Salud Pública, 2012).

Para atender las necesidades de la población indígena de la región se debieran diseñar e implementar políticas públicas dirigidas a mejorar las condiciones estructurales de vida de los pueblos indígenas; en particular orientadas a reducir las barreras de acceso a la protección social y a los servicios de salud. Es esencial que las políticas y programas de protección social tengan en cuenta la multiculturalidad de las sociedades de la región.

e) Personas con discapacidad

En la región son pocos los programas que han sido diseñados o reestructurados con el objetivo de superar las barreras específicas que las personas con discapacidad enfrentan para acceder a la protección social y de esta manera dar cumplimiento a las obligaciones internacionales relativas a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en particular, art. 28).

Dentro de los pocos programas dirigidos a las personas con discapacidad se destacan las pensiones no contributivas universales establecidas en el Uruguay (Programa de pensiones no

⁶² Algunas excepciones serían, por ejemplo, Colombia y Panamá (Robles, 2010).

contributivas), en Brasil (Beneficio de Prestación Continuada de Asistencia Social, BPC)⁶³ y en República Dominicana (Pensión Solidaria del Régimen Subsidiado)⁶⁴.

El BPC sobresale por su cobertura (a marzo del 2012 beneficiaba a 3,6 millones de personas en todo Brasil, de las cuales 1,9 millones eran personas con discapacidad y 1,7 millones personas mayores)⁶⁵ y porque en su reforma del 2012 amplió los criterios de evaluación para comprender barreras psicosociales que restringían el acceso de las personas con discapacidad a la prestación, en explícito cumplimiento a las obligaciones impuestas por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ISSA, 2012).

Desgraciadamente, en los tres casos señalados, los montos que proporcionan estas pensiones no contributivas no alcancen siquiera el valor del salario mínimo y son suficientes para hacer frente a las necesidades económicas que enfrentan las personas con discapacidad (Almérás, 2013).

En general, la región debe seguir avanzando para dar cumplimiento a las normas y estándares internacionales relativos a las personas con discapacidad, y para ello se deben abandonar cualquier enfoque asistencialista, para dar lugar a sistemas integrales que promuevan la autonomía e inclusión de las personas con discapacidad funcional. Para ello se necesitan seguir avanzando en apoyos para permanecer en el sistema de educación, mejoras de la infraestructura, acceso al trabajo y el crédito entre otros.

f) Especial énfasis en el territorio

El principio de igualdad y no discriminación también obliga a tener en cuenta de manera prioritaria los territorios más desventajados que permanecen invisibles al Estado. En América Latina, la alta concentración espacial de la población y de la actividad económica se acompaña de muy fuertes disparidades territoriales —que pueden ser medidas por las brechas en el PIB per cápita territorial (CEPAL, 2010). Esta situación de inequidad hace imperativo una respuesta adecuada por parte de las políticas públicas.

Frente a esta situación, los planes nacionales de desarrollo de la región tienden a incluir explícitamente el objetivo de lograr una equidad territorial, como una forma de dar cumplimiento a este principio de igualdad. Por ejemplo, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 del Ecuador, establece que “la garantía de derechos (...) demanda la necesidad de generar políticas públicas que aseguren condiciones de equidad territorial⁶⁶”.

Por su enfoque de derechos, se destaca en Brasil, el programa Territorios de Ciudadanía (*Programa Territórios da Cidadania*)⁶⁷. Este programa busca reducir la desigualdad en los territorios más desventajados y su objetivo es “promover el desarrollo económico y universalizar los programas básicos de la ciudadanía a través de una estrategia de desarrollo territorial sostenible⁶⁸”. El programa está enfocado en mejorar la calidad de vida de los brasileños que viven en las regiones que más lo necesitan, especialmente en el medio rural. Sigue tres ejes de acción: el apoyo de la actividad productiva, el goce de los derechos y fortalecimiento institucional y la infraestructura. De esta forma, busca lograr la inclusión social estimulando la generación de ingresos en la actividad rural como la participación ciudadana en la planificación del desarrollo territorial sostenible y el acceso a los servicios públicos esenciales: documentación civil, seguridad alimentaria y nutricional, salud, educación y cultura, organización social e infraestructura (habitación, caminos de acceso, energía y saneamiento).

⁶³ El BPC (*Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social*) fue establecido por la Constitución de 1988 y es regulado por la Ley Orgánica de Asistencia Social - Prestaciones de invalidez, la Ley 8742, de 12 de julio de 1993, por la Ley 12.435, del 6 de julio de 2011 y Ley 12.470, del 31 de agosto de 2011, que modifica invalidez y dispositivos por los Decretos 6214 de 26 de septiembre de 2007 y Decreto 6564, de 12 de septiembre de 2008.

⁶⁴ La Pensión Solidaria del Régimen Subsidiado de República Dominicana fue establecida por ley en 2001, pero aún no ha sido implementada. Recién en 2013 se aprobó el reglamento del Régimen Subsidiado.

⁶⁵ <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>.

⁶⁶ República del Ecuador. Plan Nacional de Desarrollo: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, 2009, pág. 33.

⁶⁷ Véase, <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>.

⁶⁸ Gobierno de Brasil, Territorio de la ciudadanía. Integración de políticas públicas para reducir la desigualdad, marzo 2009.

Asimismo, como se ha indicado, el *Plan Brasil sin Miseria* busca dar prioridad a las familias, los territorios y el público más vulnerable en el acceso a políticas sociales. Por ejemplo, estableciendo unidades básicas de salud en las zonas con mayor concentración de pobreza.

D. Participación

En las últimas décadas en la región ha habido una apertura a la participación ciudadana, que se ha expresado en el establecimiento, en varios países, de un marco normativo que consagra el derecho a la participación y define mecanismos concretos para llevarla a cabo a nivel constitucional, legal, de decretos, reglamentos y reglas de operación (Hevia, 2011).

Frente a un legado de clientelismo y corrupción en la política social de la región, las medidas de apertura a una mayor participación tienen un impacto potencial importante. Esta apertura a la participación es especialmente evidente en la expansión en los últimos 15 años de iniciativas de presupuestos participativos que se implementan en diferentes gobiernos locales o municipalidades en al menos 15 países de la región (UNIFEM, 2010). En relación a la protección social, se destaca que en varios países de la región se han establecido mecanismos precisos de participación en relación a la salud⁶⁹ o alimentación⁷⁰.

Asimismo, se han incorporado ciertos mecanismos de participación directos en diversos programas en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, con distintos grados de éxito.

Brasil es quizás uno de los países de la región que más ha avanzado en materia de participación ciudadana en los programas sociales. Este avance está en línea con la Constitución y las leyes nacionales que establecen la participación deliberativa de la población. Así por ejemplo, el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), al igual que en el sector de la salud, establece dos mecanismos de participación: las conferencias y los consejos gestores. Estos Consejos funcionan a nivel nacional, estatal y municipal y tienen una composición paritaria entre los miembros que pertenecen a la sociedad civil y al gobierno.

En México, destacan los comités de promoción comunitaria, que reúne a las beneficiarias del programa Oportunidades. Se trata de instancias que buscan “establecer un vínculo entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional, a efecto de canalizar sus peticiones y sugerencias, fortalecer las acciones de cada uno de los componentes que opera el Programa, fomentar el desarrollo comunitario, promover la contraloría social y transparencia del Programa” (Gobierno de México, 2010). Sin embargo, estos comités han sido criticados por tratarse de un mecanismo con falta de autonomía, sin funciones o atribuciones que permitan hablar de él como un mecanismo de participación ciudadana, se trataría más bien de un mecanismo de participación obligatoria (Hevia, 2011).

A pesar de las críticas, dentro de los aspectos positivos se debe reconocer que en México, al igual que en Brasil, los avances en materia de participación en política social han estado acompañados de un marco normativo e institucional adecuado. Particularmente relevante son la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la creación y operación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), así como la adopción de una variedad de leyes estatales y reglamentos municipales de transparencia y acceso a la información.

A pesar de los avances, la región aún enfrenta enormes obstáculos de naturaleza estructural a la participación efectiva de los grupos más desventajados y excluidos, debido a su nivel de ingresos, desigualdad de género, ubicación geográfica, discriminación étnica y racial. Mayores esfuerzos se

⁶⁹ Véase, por ejemplo, artículo 98 de la Constitución de Guatemala, que establece el derecho a la participación de las comunidades en programas de salud: “Las comunidades tienen el derecho y el deber de participar activamente en el planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud.” Asimismo, en Perú, el artículo 14 de la Ley General de Salud (Ley 26.842). En Brasil véase lo relativo a la participación en el Sistema Único de Salud (SUS), sección IV.3.A supra.

⁷⁰ Véase, por ejemplo, en el Perú: artículo 2 de la Ley 27.731 Ley que regula la participación de los Clubes de Madres y Comedores Populares Autogestionarios en los Programas de Apoyo Alimentario.

necesitan para poner en práctica la normativas constitucionales y legales relativas a la participación ciudadana, la descentralización político administrativa y la rendición de cuentas. Para ello es necesario que se institucionalice la participación ciudadana en todos los programas sociales, y de esta manera se dé una respuesta real a las demandas de la ciudadanía.

E. Rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información

Un enfoque de derechos enfatiza la responsabilidad de las autoridades públicas ante los ciudadanos frente a su gestión y la necesidad de que se establezcan mecanismos asequibles para exigir estas responsabilidades. Para que se pueda hacer efectiva esta rendición de cuentas, es esencial que exista transparencia y acceso a la información.

La mayoría de los programas sociales de la región no cuentan con mecanismos de transparencia efectivos, lo que constituye un gran desafío desde un enfoque de derechos⁷¹. Esto es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que de acuerdo a los índices de percepción de corrupción, varios países de la región reciben muy bajas calificaciones, encontrándose entre los países en que se percibe un mayor nivel de corrupción de manera global⁷².

Entre los avances, se puede observar la adopción de leyes de acceso a la información en varios países —entre ellos, Brasil (2011), Colombia (1985), Chile (2008), Ecuador (2004), Guatemala (2008), México (2002) y Perú (2002)— así como el establecimiento de “sistemas de atención ciudadana” donde se puede consultar información y presentar reclamos y denuncias (por ejemplo, en Argentina, Chile y México).

En lo que respecta a programas de protección social, el avance mayor se ha dado en los PTC, algunos de los cuales han incorporado mecanismos de acceso a la información flexibles e incluyentes que representan modelos a seguir. Por ejemplo, la incorporación de líneas telefónicas para llamadas gratuitas (por ejemplo, en el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador), así como la puesta en marcha de mecanismos de acceso de información que toman en cuenta las barreras de alfabetización, el bajo acceso a internet y los altos costos de transporte (por ejemplo, en Oportunidades). El resultado es que el acceso a la información por parte de algunos beneficiarios en condiciones de desventaja ha mejorado.

Así como ha habido algunos avances en materia de transparencia y acceso a la información, en las últimas décadas, varios países de la región han establecido también mecanismos que permiten a los ciudadanos controlar a los funcionarios públicos encargados de la implementación de programas sociales, a través de la presentación de una queja o denuncia en caso de irregularidades o ser víctimas de abuso de poder.

En México, por ejemplo, existen tres canales de atención ciudadana: la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, el Sistema de Atención Ciudadana (SAC) del programa Oportunidades, y los sistemas de atención de denuncias de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Se destaca en este sentido el SAC, que recibe y maneja las quejas por parte de los ciudadanos y beneficiarios del programa Oportunidades. Entre 2003 y el 2009 el sistema recibió más de 780 mil demandas ciudadanas, entre solicitudes, quejas, sugerencias y denuncias (Hevia y Gruenberg, 2010). A pesar del potencial que tiene el sistema para investigar quejas y denuncias, en la práctica este se ve limitado puesto que en su mayoría recibe solicitudes de consulta. Por ejemplo, en los 6 años indicados la gran mayoría (el 83,2%) de las respuestas del SAC se refería a solicitudes y consultas (Hevia y Gruenberg, 2010).

⁷¹ Programa Equidad Económica en América Latina (EELA) de Transparencia Internacional. Disponible en: http://www.transparency.org/whatwedo/activity/transparencia_y_rendicion_de_cuentas_en_programas_sociales_de_latinoamerica.

⁷² Para dar un ejemplo, de los 176 países evaluados en el año 2012, México ocupó la posición 105, Honduras se ubicó en el puesto 133, Paraguay en el 150, Haití y Venezuela en el 165. Véase Índice de Percepción de la Corrupción 2012, Transparencia Internacional.

La región necesita seguir avanzando para garantizar los derechos sociales de los titulares de programas sociales frente al clientelismo político y la corrupción. En este sentido, se ha sugerido que una estrategia persuasiva a través de la incorporación de medidas administrativas más flexibles, sanciones blandas y una gestión de la información y de la transparencia sería una opción viable (Gruenberg y Pereyra Iraola, 2009).

En general, el mayor avance en la región se ha dado en relación a los mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de los PTC de mayor cobertura tales como *Bolsa Familia* de Brasil y Oportunidades de México. Los esfuerzos que se han hecho en estos programas para establecer mecanismos de rendición de cuentas, de acceso a la información y de evaluación, que sean accesibles a los sectores más pobres de la población debieran ser lecciones para poner en práctica en todas las políticas y programas de protección social y en las políticas públicas de manera más general.

Al respecto, podemos enfatizar algunas de las recomendaciones que ha dado Hevia (2009) en relación al acceso de información en los programas de protección social, que incluye: mantener y mejorar los niveles de información a la población beneficiaria; facilitar las formas en que la ciudadanía pueda presentar una queja o denuncia ante las instancias pertinentes; fortalecer la resolución de quejas/denuncias que lleguen por vía telefónica a las diversas instancias, tomando en cuenta las limitaciones legales de las instancias de atención ciudadana, la resistencia institucional y la respuesta limitada de las contrapartes institucionales; vincular las instancias de capacitación con las de recepciones e investigación de quejas y denuncias y los órganos estatales e internos de control; revisar la legislación existente para limitar la posibilidad de los partidos y actores políticos a usar los programas sociales para propaganda política; transparentar los padrones de los programas sociales y resguardar mejor la información confidencial, para que estos no se puedan usar de manera ilícita para campañas electorales; y obligar la entrega de información a los beneficiarios sobre las recomendaciones de las evaluaciones externas de impacto, para mejorar la operación de los programas sociales.

V. La judicialización de los derechos sociales y su impacto en el diseño de las políticas de protección social

La consagración constitucional de los DESC, se ha traducido en el desarrollo de una creciente jurisprudencia por parte de algunos tribunales de la región⁷³. Sobresalen aquellos países donde existe una protección constitucional de los DESC, como es el caso de las Constituciones de Argentina (art. 43), Estado Plurinacional de Bolivia (art. 19), Brasil (arts. 5, LXXI y 103), Colombia (art. 93) y República Bolivariana de Venezuela (art. 27).

Sin embargo, debemos reconocer que la exigibilidad judicial de estos derechos no ha sido igual en toda la región, debido a los diferentes contextos legales, sociales y culturales de los países (Tushnet, 2007, pág. 9). Salvo por las excepciones recién mencionadas, en muchos países de la región parece que está arraigada la visión (ya superada) que los DESC constituyen meras declaraciones de intención y normas programáticas que no son exigibles por la vía judicial. Esto se traduce en que en algunos países estos derechos aún están excluidos de una protección constitucional (tutela constitucional) (Courtis, 2010).

Efectivamente, tradicionalmente se ha considerado que los DESC son de naturaleza jurídica distinta a los derechos civiles y políticos, considerándose que son vagos, de naturaleza inherentemente positiva y dependientes de recursos disponibles (Sepúlveda, 2005). Esta visión limitada de la naturaleza jurídica de los DESC, ha sido ampliamente debatida en la doctrina, y se puede considerar como un debate superado (Sepúlveda, 2001). Naturalmente, es posible argumentar que algunas obligaciones impuestas por los DESC requieren una mayor inversión pública que los derechos civiles y políticos, pero eso sería más un problema de grado que de fondo.

Otros argumentos en contra de la exigibilidad judicial de los DESC dice relación con una eventual vulneración del principio de separación de poderes entre las distintas ramas del Estado, puesto que el poder judicial asumiría un rol de ejecutor de políticas públicas y asignaría recursos, cuando su rol

⁷³ Para un análisis en detalle de la aplicación judicial de los derechos económicos, sociales y culturales en Argentina, Brasil, Colombia, y República Bolivariana de Venezuela, véase, por ejemplo, Langford, Malcolm (ed.), *Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales. Tendencias incipientes en el derecho internacional comparado*, Universidad de los Andes y Siglo del Hombre Editores, 2011.

debiera estar limitado a interpretar y aplicar la ley y no en “crear política pública”. Por convincente que pueda parecer este argumento, lo cierto es que a través de la revisión de un caso, no se les está pidiendo a los tribunales que hagan leyes o políticas públicas, sino revisar decisiones, acciones y omisiones a partir de un conjunto de criterios, en este caso los derechos humanos.

Finalmente, también se ha argumentado la falta de capacidad de los tribunales para decidir en casos relativos a los DESC. Frente a este argumento, debemos entender que las decisiones judiciales sobre estos derechos, buscan proteger derechos fundamentales estableciendo los procesos y criterios mediante los cuales se traslada la carga de la prueba a las autoridades estatales y las obligan a justificar su inacción o incumplimiento de los derechos, y usan su discrecionalidad a la hora de establecer remedios judiciales para encontrar formas apropiadas en función del contexto de hacer cumplir los deberes de los sujetos obligados.

A pesar de que el debate en contra de la exigibilidad judicial de los DESC, pareciera estar concluido, por varios motivos, entre ellos la naturaleza inherentemente conservadora de los tribunales y de los operadores jurídicos, este debate pareciera aun estar abierto en varios países de la región, donde a pesar de la importante evidencia de jurisprudencia comparada en materia de DESC, se mantienen en posiciones y argumentos tradicionales ya superados.

A. El caso de la Corte Constitucional de Colombia

Aunque queda fuera del alcance de este documento referirse en detalle a la protección y exigibilidad judicial de los DESC, es pertinente referirse de manera concreta a algunos casos, para entender de qué manera la protección judicial de los DESC puede tener una influencia significativa en las políticas y programas de protección social.

En la región, un caso emblemático de protección de DESC a través de la vía judicial se ha dado lugar en la Corte Constitucional de Colombia a través de la acción de tutela⁷⁴. La acción constitucional de tutela, puede ser presentada por cualquier persona cuyos “derechos constitucionales fundamentales” estén amenazados o se violen por una acción u omisión de cualquier autoridad pública. La tutela procede sólo si no existe ningún otro recurso judicial disponible para la parte afectada, a menos que se use la acción como un medio temporal para evitar un daño irremediable (artículo 86, Constitución Colombiana).

La Corte Constitucional reconoce que las obligaciones relativas a los DESC son de naturaleza progresiva⁷⁵, sin embargo con frecuencia responde a las acciones de tutela presentadas exigiendo un cumplimiento inmediato de estos derechos mediante una interpretación amplia del derecho a la vida, la dignidad y la seguridad. Así mismo, ha desarrollado el concepto de “mínimo vital para una vida digna”.

Ya en el año 1992, en una decisión histórica que da muestra de un activismo judicial garantista de los derechos, conociendo de una acción de tutela la Corte Constitucional ordenó al Estado Colombiano de proporcionar asistencia económica a un ciudadano de 63 años que vivía en indigencia, sin contacto con su familia, para someterse a una operación ocular que le permitiría recuperar la vista. En la sentencia la Corte reconoció que el ámbito y el contenido de los beneficios sociales se deberían determinar por la ley. Sin embargo, estableció que el Congreso no había cumplido con su deber de adoptar una ley que se ocupara de la situación de personas en las condiciones del demandante, y que ese vacío en el sistema de protección de la seguridad social justificaba la protección de la Corte. Por consiguiente, la Corte concedió la tutela y ordenó al Instituto de Seguros Sociales proporcionar el tratamiento.

El razonamiento desarrollado por la Corte en este caso se ha aplicado en varias sentencias posteriores donde, al igual que en el caso señalado, se considera que en circunstancias excepcionales, el

⁷⁴ Para un análisis detallado de la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana en materia de derechos económicos, sociales y culturales, véase, Sepúlveda, Magdalena, “Select National Jurisdictions: Colombia”. En *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Langford, Malcolm (ed.), Cambridge University Press, 2008.

⁷⁵ Véase, por ejemplo, SU-111/97.

derecho a la seguridad es de aplicación inmediata. Para evaluar cuando este derecho será de aplicación inmediata se deben cumplir, según la Corte las siguientes condiciones: a) el individuo está en una situación de debilidad manifiesta debido a su situación económica, física o mental; b) no existe posibilidad para el individuo o su familia de tomar una acción que le permita remediar la situación; c) el Estado tiene la posibilidad de remediar o mitigar su condición; y d) la inacción o la omisión del Estado afecta la capacidad del individuo de gozar de las condiciones mínimas de una vida digna⁷⁶.

Si se cumplen todas estas condiciones, la Corte ordena al Estado cumplir inmediatamente con su deber de proporcionar asistencia social. Aplicando este razonamiento se ha obligado al Estado Colombiano, entre otras cosas, a proporcionar tratamiento médico⁷⁷, a recibir gratuitamente a una mujer con una enfermedad mental en un sanatorio mental público⁷⁸, y a proporcionar a un anciano acceso a un hogar de ancianos para vivir sus últimos días⁷⁹.

Con respecto al goce del derecho a la seguridad social en su componente contributivo, la Corte ha exigido que se mantenga el poder adquisitivo de las pensiones, mediante la indexación de las mesadas de las que dependen sus beneficiarios⁸⁰. Asimismo, ha supervisado la equidad de los procedimientos administrativos relativos a la provisión de beneficios sociales. En este sentido, la Corte ha indicado que todo programa social debería cumplir con los principios del debido proceso, es decir, con obligaciones como las siguientes: a) cuidar a las personas vulnerables o con discapacidades, entre las que están las personas ancianas y las personas con incapacidades físicas o mentales, con el fin de evitar la discriminación y la exclusión social; b) permitir la participación de los beneficiarios en audiencias y comités que decían sobre su situación; y c) proporcionar información oportuna, pertinente, correcta y completa sobre los procedimientos requeridos para obtener el subsidio relevante⁸¹. Así, por ejemplo, la Corte concedió la protección de la tutela en el caso de un anciano que no había recibido un subsidio estatal porque había obtenido información errónea de la entidad administrativa encargada de los procedimientos necesarios para obtener el subsidio⁸².

Aunque la acción de tutela no es el medio apropiado para conseguir recibir un beneficio impago de seguridad social (porque hay otros medios legales disponibles), la Corte ha declarado que si la falta de pago implica una violación de los derechos fundamentales de los solicitantes, es posible exigir el cumplimiento de ese derecho mediante una tutela. Según este criterio, a pesar de que la orden de pago de los beneficios de maternidad, por ejemplo, no estaría protegida a través de una acción de tutela, en el evento de que el “mínimo vital” de la madre y su recién nacido dependen del pago de beneficios de maternidad, este derecho se convierte en un derecho fundamental que se puede exigir inmediatamente mediante una acción de tutela⁸³.

Se debe señalar que reclamar judicialmente el derecho a la seguridad social mediante un procedimiento de tutela no es posible para todas las personas. Esa protección se concede sólo en circunstancias excepcionales en las que los individuos se encuentran en una situación de necesidad imperiosa, que requiere una protección judicial inmediata. Por consiguiente, no todos los adultos mayores, los desempleados, las madres pueden invocar efectivamente su derecho a la seguridad social mediante una acción de tutela, sino sólo aquellas personas cuyo “mínimo vital” dependa de esos beneficios.

⁷⁶ Véase Sentencia T-533/92. En palabras de la Corte “Cuando una persona demuestra la circunstancia de debilidad manifiesta en que se encuentra, debido a su condición económica, física o mental, sin que ella misma o su familia puedan responder, excepcionalmente se genera para el Estado una obligación de proteger especialmente a la persona colocada en dicha situación. En tal evento, se opera una inversión en el orden de exigibilidad del principio de solidaridad social, que obliga al Estado a una prestación directa e inmediata en favor de la persona que se halla en circunstancias de debilidad manifiesta, sin perjuicio del derecho en cabeza de la autoridad estatal, cuando sea del caso, al reintegro posterior de su costo por parte del beneficiario y de su familia.”

⁷⁷ Sentencia T-533/92.

⁷⁸ Sentencia T-046/97.

⁷⁹ Sentencia T-1330/01.

⁸⁰ Sentencia T-457/09.

⁸¹ Véase, por ejemplo, Sentencias T-149/02 y T-499/95.

⁸² Sentencia T-149/02. La Corte ordenó a la autoridad relevante reexaminar el caso y proporcionar al hombre ayuda durante todo el procedimiento.

⁸³ Véase sentencias T-568/96, T-270/97, T-567/97, T-662/97, T-175/99, T-362/99, T-496/99, T-104/99, T-139/99, T-210/99, T-365/99, T-458/99, T-258/00, T-467/00, T-1168/00, T-736/01, T-1002/01, T-497/02, T-664/02 y T-707/02.

Otro ámbito destacado de la judicialización de los DESC, pertinente de analizar brevemente, es la protección del derecho a la salud (artículo 49, Constitución Colombiana)⁸⁴. De manera general, la Corte considera que este derecho es de realización progresiva, y por ende no sujeto a la exigencia por vía judicial, excepto cuando existe un nexo con un derecho fundamental o cuando se trata del derecho a la salud de los niños/as, que según el propio texto constitucional es un derecho fundamental en sí mismo, de aplicación inmediata por los tribunales (artículo 44).

Algunas de las sentencias más polémicas y de mayor relevancia de la Corte Constitucional Colombiana se refieren a la protección del derecho a la salud de los niños/as a través de los llamados “tratamientos en el extranjero”. Estas sentencias se refieren a casos en los cuales la Corte ordena a los proveedores de servicios de salud, públicos o privados, que cubran los gastos de tratamientos administrados fuera de Colombia cuando no hay un tratamiento nacional disponible para la enfermedad.

En un caso histórico de 1995, una niña que padecía leucemia y necesitaba un trasplante complejo que no podía hacerse en Colombia, la Corte ordenó que el sistema de seguridad social pagara el tratamiento de salud de la niña en una clínica especializada de los Estados Unidos⁸⁵.

Los criterios que ha elaborado la Corte para dar lugar a un el tratamiento en el extranjero son: a) que existan circunstancias de extrema gravedad que afecten la vida del paciente; b) que el tratamiento médico requerido no se puede suministrar en Colombia; c) que exista un certificado médico que establezca que el tratamiento médico sería efectivo en las circunstancias concretas del paciente y que no es un tratamiento experimental; y d) que el paciente (o su familia) carezca de los medios para cubrir los costos, teniendo el Estado los recursos disponibles para hacerlo⁸⁶.

Estos casos indican que el derecho a los servicios de salud implica, al menos en el caso de los niños y niñas, el derecho a obtener cuidados de salud caros y especializados cuando la vida en general o una vida digna están en peligro. En estos casos, considera la Corte, que le corresponde al Estado asignar los recursos que permitan cubrir los costos.

En general, excepto en el caso de los niños, la exigibilidad judicial del derecho a la salud en las acciones de tutela depende de las circunstancias del caso. Por consiguiente, en el caso de un adulto, depende del juez decidir si su derecho a la salud es directamente exigible o no. En este sentido, son particularmente relevantes los casos en los que la Corte ordena la prestación de tratamientos médicos o el suministro de medicamentos que por ley están excluidos del catálogo de tratamientos y medicamentos disponibles en los planes obligatorios de salud. En esos casos⁸⁷, la Corte ha determinado que el cumplimiento estricto con el plan obligatorio de salud implicaría la violación de los derechos fundamentales. Con ello, la Corte ha rectificado de hecho la ley y las normas de procedimiento de las instituciones prestadoras de cuidados de salud. Este tipo de protección otorgada por la Corte ha sido especialmente importante en los casos de VIH-SIDA.

Con respecto a las entidades privadas, en especial a los prestadores privados de servicios de salud, la Corte no sólo les ha ordenado que suministren medicamentos o presten tratamiento no incluidos en la ley, sino que también ha retenido el poder de supervisar el cumplimiento de la prestación de servicios, con el fin de evitar que las entidades violen los derechos de los individuos. Por ejemplo, la Corte ha expresado preocupación cuando un tratamiento médico se retrasa debido a las ineficiencias de las respuestas de los proveedores privados de servicios de salud. Según la Corte, el Estado tiene el deber de garantizar que los servicios médicos se proporcionan de manera eficiente y con continuidad, incluso cuando los servicios los prestan las entidades privadas⁸⁸. Sin embargo, es importante destacar que cuando la Corte ordena a los prestadores privados de servicios de salud que cubran los costos de un

⁸⁴ Para un análisis en detalle de la protección de este derecho por la Corte Constitucional, véase Rodríguez Garavito, Cesar y Yamin, Alicia (eds.), *Justicia y salud: la Corte Constitucional y el derecho a la salud en Colombia*, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2011.

⁸⁵ Sentencia T-165/95. Además del pago del tratamiento, la Corte ordenó también a la institución pública cubrir los pasajes de avión de la niña y de uno de sus padres, y darles 125.000 dólares como pago adelantado de los gastos.

⁸⁶ Sentencia SU-819/99.

⁸⁷ Véase, por ejemplo, sentencias SU-043/95 y SU-819/99.

⁸⁸ Véase, por ejemplo, sentencias T-227/01, T-428/98, T-030/94, T-059/97, T-088/98, T-428/98, T-018/03 y T-658/03.

tratamiento en el extranjero, o el pago de medicamentos o tratamientos no incluidos en el plan de salud obligatorio, dichos prestadores pueden solicitar el reembolso de los costos al Estado⁸⁹.

La jurisprudencia relativa al derecho a la salud, brevemente detallada en esta sección, llevó algunas consecuencias indeseadas, entre ellas una explosión de demandas, alentadas con frecuencia por las empresas aseguradoras que lograban utilidades al recobrar del Estado el costo de las medicinas y tratamientos ordenados por los jueces de tutela⁹⁰. Como ha demostrado un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo, entre 1999 y 2009 los tribunales colombianos decidieron 775.102 tutelas relacionadas con el derecho a la salud, que representaron a lo largo del período 1999-2009 entre el 25% y el 40% de las acciones de tutela presentadas en todo el país⁹¹. Al convertirse en la “válvula de escape” de las fallas del sistema de salud, un buen número de sentencias de tutela terminó teniendo efectos negativos sobre la equidad, la sostenibilidad financiera y la eficiencia del sistema (Procuraduría General de la Nación y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2008). Asimismo, la aproximación judicial convencional —esto es, las decisiones caso a caso— se mostró insuficiente frente a las fallas estructurales de las políticas públicas y diseño institucional que subyacían a las miles de tutelas que continuaban llegando a los despachos judiciales.

Para enfrentar estos dilemas, en el 2008 la Corte Constitucional dictó la trascendental sentencia T-760/08. En ella, acumuló 22 tutelas que ilustraban las falencias principales del sistema de salud, y dictó órdenes de carácter estructural al gobierno colombiano para enfrentarlas. En esta decisión, la Corte estableció que los cuidados médicos que estén excluidos del plan obligatorio de salud pueden ser exigidos inmediatamente por vía de tutela cuando: a) la falta de servicio médico amenace el mínimo vital del paciente; b) el servicio no sea reemplazable por otro contenido en el plan obligatorio de salud; c) el paciente no pueda pagar el tratamiento o el medicamento que precise y no pueda obtenerlo a través de otro sistema de aseguramiento de salud, como los planes de seguro provistos por el empleador, planes complementarios prepagados, etc.; y d) el servicio o el medicamento haya sido prescrito por el médico tratante.

Para el cumplimiento de esta sentencia, la Corte dictó una serie de órdenes para que el poder ejecutivo mejorara la eficiencia, equidad y supervisión del sistema de salud. Entre dichas órdenes, destaca la que obliga al gobierno a actualizar periódicamente los beneficios incluidos en el plan obligatorio de salud, con base en criterios técnicos y con la “participación directa y efectiva de la comunidad médica y de los usuarios del sistema de salud”.

B. Logros y desafíos de la judicialización

En sociedades como las latinoamericanas donde existen niveles muy elevados de desigualdad y exclusión social, la judicialización de los DESC es una herramienta fundamental para proteger a las personas contra las violaciones de los DESC, supervisar el diseño y la ejecución de las políticas públicas con el fin de asegurarse que los grupos vulnerables tienen la oportunidad de utilizar los recursos legales disponibles y pueden gozar de sus derechos. Permite además llenar los vacíos en la protección de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad cuando esos vacíos han sido descuidados por políticos o legisladores, o simplemente no se han atendido.

Sin embargo, la protección de los DESC por la vía judicial es posible sólo en aquellas jurisdicciones en que existe una garantía fuerte a los DESC, esto es, que no sólo se consagren en la Constitución, sino que además exista una norma constitucional (por ejemplo, la tutela constitucional) que permita su exigibilidad directa en los tribunales de justicia, como es el caso de Colombia y Brasil.

⁸⁹ Este tipo de gastos se cubre por un fondo especial de solidaridad, el Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguros y Salud, establecido por la ley. Véase la Ley 100 (1993) y el Decreto Legislativo 1283 (1996).

⁹⁰ Para un análisis en detalle véase, Sepúlveda, Magdalena y Rodríguez Garavito, Cesar: Colombia: la Corte Constitucional y su contribución a la justicia social, en Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales. Tendencias incipientes en el derecho internacional y comparado, Malcolm Langford (editor), Universidad de los Andes, 2013.

⁹¹ Véanse los tres informes publicados por Defensoría del Pueblo al respecto: La tutela y el derecho a la salud (período 2003-2005); La tutela y el derecho a la salud (período 2006-2008); y La tutela y el derecho a la salud (2009), Defensoría del Pueblo de Colombia.

En el caso particular de Colombia, se ha argumentado que la protección de los DESC por la vía judicial no sólo ha modificado el equilibrio del poder social y político al conceder más poder a las personas débiles, vulnerables, marginadas y desorganizadas, sino que además esta protección ha sido una herramienta contra la violencia (Cepeda, 2004). Según esta opinión, la tutela ha permitido a los grupos tradicionalmente poco representados en el sistema político promover sus intereses mediante vías constitucionales, en vez de por la violencia (Cepeda, 2004).

También se ha argumentado que la protección de los DESC mediante la acción de tutela ha contribuido a lograr un cambio en la cultura legal, forzando a los tomadores de decisiones públicas a tomarse esos derechos en serio y a darles prioridad política (Arango, 2003). Asimismo, se ha argumentado que la protección de la tutela ha mejorado la relación entre el individuo y la administración pública, al obligar a esta última a cumplir con sus deberes de conformidad con el debido proceso (Uprimny, 2001).

En el caso de Brasil, se ha considerado que las decisiones en materia de DESC, en particular relativas al suministro gratuito de medicamentos, cuando han estado unidas a las estrategias bien coordinadas y eficientes de los procesos judiciales, han provocado cambios en el derecho y la adopción de políticas públicas que se consideran ejemplares (Piovesan, 2008).

Sin perjuicio de los beneficios, como se puede apreciar en el mismo caso colombiano, este tipo de sentencias son a menudo polémicas y es pertinente preguntarse si este tipo de decisiones son sostenibles, si efectivamente tienden a buscar una mayor equidad en las sociedades o si por el contrario el litigio en materia de DESC perpetúa los beneficios de las clases medias y altas, quienes tienen un mayor acceso a los sistemas judiciales.

En efecto, a primera vista, debido a la multitud de obstáculos económicos, físicos, sociales y culturales que enfrentan las personas que viven en situación de pobreza para acceder a la justicia⁹², por lo general, los litigios en materia de DESC tienden a estar monopolizados por la clase media y alta. De tal manera que terminan favoreciendo a quienes ya son privilegiados. Sin embargo, un análisis más detallado y con perspectiva, muestra que el litigio individual también puede desencadenar procesos estructurales más igualitarios.

En este sentido, nuevamente es pertinente tomar como referente el litigio en salud en Colombia, puesto que se ha argumentado que este litigio ha dado lugar a un diagnóstico y reacción en el poder ejecutivo, legislativo y judicial que ha contribuido a una mayor igualdad, al tiempo que ha tenido una influencia simbólica positiva en el sentido de consolidar en la opinión pública la idea de los DESC como derechos exigibles (Uprimny, Rodrigo y Durán 2013).

En todo caso, se debe tener presente que los procesos judiciales no son la única forma de promover y proteger estos derechos fundamentales y no siempre son la estrategia más efectiva. Teniendo en cuenta las enormes desigualdades que existen en los países de la región, el alcance del litigio en tribunales es obviamente limitado: proteger de manera efectiva los DESC, mejorar las grandes brechas en materia de desigualdades sociales, facilitar la inclusión y la participación de la población en la vida económica y social, y estimular la mejora progresiva de las condiciones materiales de existencia de los sectores marginados de la sociedad requiere de un conjunto de reformas estructurales que evidentemente no pueden quedar limitadas a una estrategia judicial.

Por otra parte, el uso exitoso de los tribunales como estrategia para el cumplimiento de los DESC es un reto significativo. Se deben superar una serie de obstáculos que van desde la falta de normas adecuadas sobre legitimidad procesal a la falta de recursos financieros y jurídicos. Asimismo, para garantizar la legitimidad de ciertas demandas es necesario que la estrategia de litigio logre conectar entre sí a las comunidades demandantes, los movimientos sociales y los activistas con experiencia de litigio judicial, esto es también presenta un gran desafío.

⁹² Para un análisis en detalle de los obstáculos en acceso a la justicia de las personas que viven en pobreza, véase informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, documento A/67/278, de 9 Agosto 2012.

Asimismo, el éxito de la utilización de los tribunales para la protección de los DESC, depende también de una serie de factores, incluida la capacitación de jueces y operadores jurídicos en la utilización de estándares nacionales e internacionales de derechos humanos; el establecimiento de un marco normativo que permita a la sociedad civil presentar casos en representación de aquellos que de otra manera no podrían acceder al sistema judicial; una sociedad civil activa y preparada para ocuparse de casos en nombre de los grupos excluidos y desaventajados; y la voluntad de los tribunales de tomar decisiones que sirvan de guía a las políticas públicas y en la prestación de servicios.

Al mismo tiempo, es necesario también que los mecanismos no judiciales de promoción y protección de derechos humanos, tales como las instituciones nacionales de derechos humanos (por ejemplo, defensorías del pueblo y comisiones nacionales de derechos humanos), tengan competencia; estén dispuestas y capacitadas; y cuenten con los recursos financieros y humanos para lidiar con casos relativos a los DESC.

A pesar de los desafíos, algunos de los casos de protección judicial de los DESC de la región han demostrado que es posible desarrollar estrategias de litigio exitoso. Una de las lecciones aprendidas es que la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en el contexto judicial puede en gran medida mejorar el sistema. La capacidad que tienen estas organizaciones de apoyar a las víctimas o iniciar causas en su nombre, puede reducir la carga económica y personal de los demandantes que emprenden acciones legales. Cuando existe la posibilidad de entablar litigios de interés público o de presentar escritos de *amicus curiae*, las organizaciones de la sociedad civil pueden desbloquear las vías de acceso a la justicia para las personas que viven en situación de pobreza. Esto ocurre en particular en las acciones interpuestas por causas de discriminación o malos tratos estructurales o sistémicos, que afectan a un gran número de personas que viven en pobreza.

Asimismo, a pesar de que en la mayoría de los sistemas jurídicos de la región los fallos judiciales afectan sólo a las partes del litigio o a quienes interponen una demanda, incluso cuando las causas tienen repercusiones más amplias -lo que favorece a las clases medias o altas que tienen los recursos para superar los obstáculos de acceso a la justicia y los impedimentos del litigio-, existen casos emblemáticos en que la protección judicial otorgada en un caso específico ha sido extendida para abordar soluciones jurídicas colectivas.

Esto sucede, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional Colombiana declara un “estado de cosas inconstitucional”. Este concepto no se contempla en la Constitución Colombiana y su desarrollo es una clara demostración de creatividad judicial. Cuando en los casos particulares del que tiene conocimiento la Corte, se reflejan: a) violaciones sistemáticas y generalizadas de varios derechos constitucionales que afectan a un número significativo de personas, y b) que las violaciones de estos derechos no se pueden atribuir únicamente a una autoridad estatal, sino que son producto de deficiencias estructurales, en estos casos determina que la situación constituye un “estado de cosas inconstitucional”, y por ende requiere de la adopción de remedios judiciales que tengan por finalidad proteger no sólo a aquellos que presentan la acción de tutela, sino a todos los individuos en las mismas circunstancias⁹³.

Otra forma en que casos individuales han generado beneficios a los no litigantes que se encuentran en una situación similar, es a través de litigios de interés público. Al igual como sucede en los casos de declaración de estado de cosas inconstitucional en Colombia, los litigios de interés público pueden conducir a la concesión directa de prestaciones a personas que no han participado en el caso judicial específico. Asimismo, casos de alto perfil, pueden también influir en la formulación de políticas públicas. Estos casos pueden también ayudar a crear conciencia de la necesidad de respeto de las normas constitucionales e internacionales en materia de DESC.

Finalmente, es importante señalar que es un deber de los Estados establecer recursos judiciales accesibles para exigir el respeto de los DESC por parte de los habitantes. El derecho a la seguridad social (seguro social y asistencia social) así como el derecho a la salud y otros DESC están consagrados en

⁹³ Sobre la doctrina y las sentencias sobre estados de cosas inconstitucionales, véase Rodríguez Garavito, C., “Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional”, en Rodríguez Garavito, C., (ed.), *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento en Colombia*, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2009.

tratados internacionales vinculantes para los países de la región, asimismo, están reconocidos en varias constituciones, por ende, los Estados deben garantizar que todas las personas, en especial quienes se encuentran en situación de marginalización, tengan acceso a mecanismos judiciales efectivos cuando dichos derechos sean vulnerados.

Aun existiendo un riesgo de que la judicialización de los DESC pueda dar lugar a resultados no esperados, una oposición frontal a la misma no se justifica. Negar la posibilidad de la población pueda exigir por vía judicial el cumplimiento de los DESC, que tribunales independientes y en cumplimiento de las garantías del debido proceso puedan fallar para garantizar la protección de los mismos, sería abiertamente contrario a una perspectiva de derechos y de las obligaciones asumidas por los Estados en sus constituciones y en los tratados internacionales de derechos humanos.

Como se ha señalado, la crítica del uso de los tribunales como camino para el cambio social sólo es sostenible en el evento de que hubiera otras alternativas viables o si las demandas judiciales empeoraran la situación, en ausencia de otras alternativas. Por consiguiente, toda crítica a una decisión de acudir a los tribunales se debe pensar a partir de las estrategias más generales. Si una persona, una comunidad o un movimiento social tiene otras opciones reales disponibles —como la movilización activa, la reforma legal y de políticas públicas, la negociación, el activismo en los medios de comunicación, etcétera—, entonces debería ser objeto de escrutinio riguroso la decisión de acudir a los tribunales, especialmente si será la estrategia dominante en lugar de una estrategia complementaria (Langford, 2008).

VI. Conclusiones y recomendaciones de política pública

Aunque tanto los defensores de los derechos humanos como los agentes de desarrollo reconocen que los derechos humanos desempeñan un papel esencial en la lucha contra la pobreza y en general están de acuerdo en el hecho de que existen sinergias entre los derechos humanos y los programas de desarrollo, aún existe un retraso considerable en lo que respecta a la construcción de estrategias que sirvan de puente entre los dos paradigmas.

En las últimas décadas los gobiernos de la región han ido incorporando un creciente discurso de derechos en sus estrategias de desarrollo, así como en sus políticas y programas de protección social. Por desgracia, a pesar de los logros, parece evidente que todavía estamos en las primeras etapas de la curva de aprendizaje en términos de poner en práctica el discurso de derechos.

Para continuar en este aprendizaje, este documento ha buscado, por un lado, avanzar en el desarrollo conceptual del enfoque de derechos en las políticas y programas de protección social y, por el otro, analizar cuál es el nivel de puesta en práctica de la retórica de derechos humanos en el diseño, implementación y evaluación de políticas de protección social, a través del examen de algunos casos.

A pesar de que muchos de los casos concretos indicados en este documento, pueden servir de ejemplo respecto a un enfoque de derechos en las políticas y programas de protección social, lo cierto es que los progresos aun no son del todo auspiciosos. América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo, no sólo en relación a los ingresos monetarios sino también en las dimensiones de género, etnia, clase y ubicación territorial. Aunque de manera global los índices de la región han mejorado considerablemente, los grupos más desaventajados no han visto mejoras significativas en el disfrute de sus DESC tales como el acceso a la salud, educación y trabajo decente.

Asimismo, para amplios sectores de la población el empleo tiende a ser precario, las condiciones laborales distan de los estándares de trabajo decente y no garantizan el acceso a mecanismos de protección social. A pesar de la retórica de derechos, en la región el nivel real de disfrute de los mismos está muy lejos de alcanzar su plena realización.

A lo largo del documento, hemos visto que a pesar de que América Latina ha avanzado bastante en materia de protección social, todavía existen retos de enorme magnitud por delante. Cada país tendrá

sus propias especificidades, pero más allá de las mismas, los países de la región tienen la imperiosa necesidad de reforzar su enfoque de derechos para satisfacer la presión de una ciudadanía cada vez más ávida de participar en la formulación e implementación de políticas y más exigente en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Si se hiciera un esfuerzo mayor para poner en práctica la adhesión a los derechos incorporada en muchos planes de desarrollo o bien la retórica de derechos de muchos gobiernos, se lograría muchos más avances para superar la pobreza y la exclusión social que persiste en muchos países de la región.

Una perspectiva basada en los derechos puede contribuir al desarrollo sostenible al menos de dos maneras. Primero, reduce los riesgos sociales y políticos a través de la mejora de la justicia social y un enfoque de inclusión y no discriminación. Segundo, se crean instituciones más fuertes y más equitativas – no sólo del Estado, sino también instituciones civiles y de la comunidad (Moser y Norton, 2001, pág. ix).

Por otra parte, la promoción y observancia de los derechos humanos se consideran como elementos centrales en los esfuerzos por fortalecer la democracia y la gobernabilidad. Esto es particularmente relevante en América Latina, donde los derechos sociales y económicos no han avanzado tan rápidamente como los derechos civiles y políticos -una situación que plantea desafíos para las democracias de la región.

A. Dar el salto de la retórica a la práctica

Desarrollar una política pública centrada en los derechos no debe agotarse en la incorporación de un lenguaje de derechos en los textos que las recogen, sino que debe traducirse en medidas concretas tendientes al pleno ejercicio y goce de los mismos. En la práctica, la aplicación de un enfoque de derechos a la protección social supone no sólo resguardar los programas sociales de los ciclos políticos y las coyunturas electorales, sino que busca asegurar a todos los miembros de la sociedad el acceso a condiciones mínimas para una vida digna.

En este sentido, a pesar de los avances, las políticas y programas de protección social implementados en la región aún no han logrado asegurar que los grupos más desaventajados y vulnerables tengan acceso al disfrute de mínimos esenciales de DESC. Aún estamos frente a niveles inaceptables de pobreza y la desigualdad sigue siendo alarmante. De conformidad a las estadísticas disponibles compiladas por la CEPAL para 18 países de la región, en promedio el 10% más rico de la población latinoamericana recibe 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibe solo 15% (CEPAL, 2012b). En el año 2012, 28,8% de los habitantes de la región vivían en situación de pobreza, lo que corresponde a 167 millones de personas, un millón de personas menos que en 2011. Sin embargo, el número de personas en extrema pobreza o indigencia se mantenía estable en 2012, sumando 66 millones, la misma cifra que en 2011 (CEPAL, 2012b).

Estas cifras muestran que es imperioso consolidar los logros y seguir avanzando. Es inaceptable que los sectores más desaventajados y marginados, así como otros grupos específicos tales como las mujeres y los pueblos indígenas se estén quedando atrás. Un enfoque de derechos debe promover intervenciones para reducir y eliminar las circunstancias injustas y evitables que privan a ciertos grupos de sus derechos.

Dar el salto de la retórica a la práctica, requiere sobre todo de voluntad política de los tomadores de decisiones públicas, en particular de los miembros del poder legislativo y de los ministerios claves, tales como de economía y finanzas y planificación y desarrollo. La implementación de un enfoque de derechos que vaya más allá de las palabras, requiere en muchos casos de reformas legales y administrativas, así como de leyes de presupuesto acorde a los objetivos propuestos. El objetivo de lograr políticas y programas de protección social que respeten las normas y principios de derechos humanos tanto en sus procesos de implementación como en su resultado, es una tarea a largo plazo que debe ser una política de Estado que trascienda los ciclos políticos.

En muchos casos se requiere que los servidores públicos cambien la forma en que tradicionalmente han diseñado, implementado y evaluado las políticas sociales. Para ello se debe poner especial énfasis en la capacitación, como herramienta esencial para que tomen conciencia de cómo su

trabajo puede contribuir al logro de sociedades más inclusivas con pleno respeto de la dignidad y derechos de todos los habitantes. La sociedad civil también tiene un rol crucial en impulsar la puesta en práctica de un enfoque de derechos a través de la sensibilización de la opinión pública, elaboración de metodologías y herramientas de análisis, cabildeo a los responsables políticos, y mediante el seguimiento del impacto y la evaluación de las políticas públicas.

Es necesario también seguir avanzando en el desarrollo de un marco conceptual y metodológico sólido que guíe en la traducción técnica y política de los DESC en las políticas y programas de protección social. Aunque existe una diversidad de modelos en la región, de manera general se puede señalar que para dar el salto de la retórica a la práctica sería conveniente que los marcos normativos de los diversos países consagren de manera específica el derecho a la seguridad social (protección social) y que expliciten quienes son los responsables de su implementación (a quién se le puede legítimamente exigir su cumplimiento). Asimismo, es necesario que se institucionalicen y se refuercen los mecanismos de rendición de cuentas y reparación en caso de vulneración a los DESC. Sin dichos mecanismos estos derechos no pueden ser reclamados en la práctica.

Los países de la región debieran reforzar los diferentes canales de exigibilidad de los DESC: la vía judicial, cuasi-judicial y administrativa, todos los cuales han de funcionar de manera complementaria. Los mecanismos judiciales comprenden el sistema legal formal, incluidos, los tribunales y las Cortes Constitucionales. Los mecanismos casi judiciales de reparación incluyen las instituciones establecidas para supervisar el cumplimiento de los derechos humanos, pero que se encuentran fuera del sistema judicial (por ejemplo, comisiones de derechos humanos y defensorías del pueblo). Las vías administrativas de reparación incluyen quejas y procesos internos de mediación a los ministerios e instituciones de prestación de servicios y estructuras de los comités establecidos alrededor de las instalaciones de servicios.

B. Avanzar en el establecimiento de sistemas de protección social

A pesar de las marcadas diferencias en cuanto a diseño, componentes y cobertura de los diferentes programas de protección social en la región, una característica común de las experiencias de muchos países pareciera ser la fragmentación. La fragmentación de los programas de protección social limita su potencial eficacia, la sinergia y el impacto sobre la pobreza, la desigualdad y la exclusión. De esta forma, es necesario que los países de la región avancen con determinación a la construcción de “sistemas de protección social” que garanticen el disfrute de los DESC de toda la población.

Un criterio basado en los derechos humanos requiere que los responsables de la formulación de políticas aseguren que todas las personas estén protegidas de forma equitativa y no discriminatoria. Teniendo en cuenta los altos niveles de informalidad de la región, el principio de igualdad y no discriminación requiere que se dé especial atención al pilar no contributivo de la protección social como vía de llegada a los sectores más desventajados –ya que no se logra mediante el pilar contributivo–.

Para ello se deben integrar las distintas iniciativas en sistemas de protección social que aseguren la coordinación de varios programas, así como de las instituciones del Estado que están a cargo de su diseño, financiación, implementación, regulación, seguimiento y evaluación, a fin de lograr efectos positivos en las condiciones de vida de la población (Cecchini y Martínez, 2011).

Para lograrlo, es necesario ir más allá de un diseño sistémico o de red, la sinergia de todos los programas depende en gran medida de los recursos humanos, que deben estar capacitados adecuadamente a todos los niveles y de la existencia de recursos financieros suficientes. Un modelo de sistema de protección social basado en derechos, debe fundarse en la búsqueda del acceso universal dando prioridad a los grupos más desventajados y excluidos.

C. Aprender de y consolidar las innovaciones de los programas de transferencia en efectivo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas

Luego de cerca de tres lustros de implementación exitosa e innovadora de programas de transferencia en efectivo, se ha logrado aprender importantes lecciones que debieran utilizarse en el diseño de todas las políticas públicas. Sin perjuicio de que ciertos mecanismos innovadores relativos a la participación ciudadana, al acceso a la información, y a la rendición de cuentas debieran seguir mejorándose, principalmente en lo relativo a asegurar que los grupos más desventajados puedan hacer un uso efectivo de los mismos, estos mecanismos debieran incluirse de manera sistemática en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas sociales de la región.

La calidad de la gestión que se espera en los programas de transferencia debiera ser el estándar que se debiera buscar en general en todos los programas sociales. Los sistemas de evaluación externa de impacto que se han puesto en marcha en los programas más emblemáticos, debieran también pensarse para otros programas sociales.

Paralelamente, se debe seguir consolidando el enfoque de derechos de estos programas, que deben estar establecidos como políticas de Estado permanentes, protegidas de las fluctuaciones políticas y con montos adecuados. Así mismo, se deben tomar las medidas para mejorar paulatinamente el cumplimiento con los principios de igualdad y no discriminación (incluyendo el enfoque de género), participación, transparencia y acceso a la información, y rendición de cuentas. Lo que se traducirá en una mayor legitimidad de alguno de los programas existentes.

D. Realizar cambios estructurales para la igualdad

Un enfoque de derechos impone una lucha frontal contra la persistencia de la exclusión social y las grandes brechas de desigualdades en la región. De esta forma, los sistemas de protección social deben ampliar sus objetivos de manera de buscar un impacto directo sobre la desigualdad. Por ejemplo, se debe fortalecer los programas no contributivos, ampliando su cobertura y su financiación, puesto que continúan recibiendo limitados recursos fiscales y no alcanzan a sectores importantes de la población que quedan excluidos de los sistemas formales de protección social.

Sin perjuicio del rol fundamental de la protección social, ésta no contribuirá de manera efectiva a la reducción de la desigualdad y a garantizar al menos niveles mínimos esenciales de DESC si no se inserta en una estrategia integral, comprehensiva, que tenga por objeto reducir o eliminar las condiciones que causan o contribuyen a perpetuar la discriminación en contra de ciertos segmentos de la población en todos los ámbitos relevantes, tales como empleo, vivienda, alimentación, seguridad social, salud, la educación, cultura y participación en la vida pública.

Esto requiere tomar acción en muchos frentes. Desde un punto de vista normativo, impone la adopción de normas legales que aseguren el disfrute de los derechos y el acceso a los servicios sin discriminación de ningún tipo. Los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el acceso por aquellos que sufren de la discriminación estructural, como las mujeres, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, las minorías, los jóvenes y los adultos mayores.

Desde la óptica de los derechos, el principio de la equidad requiere que se preste especial atención a los grupos sociales más desventajados y excluidos, a modo de tener en cuenta sus necesidades particulares y asegurar su inclusión. Esto requiere no sólo identificarlos sino que establecer estrategias precisas que busquen su inclusión. En este sentido, particularmente preocupante es la población de la región que aún no está cubierta por los sistemas contributivos ni por los sistemas no contributivos. En los países menos desarrollados de la región este grupo estaría representado por aquellos sectores que viven en condiciones claras de marginalización y que sistemáticamente quedan fuera del alcance de las políticas de transferencia asistenciales (Cecchini y Madariaga 2011).

La reducción de la desigualdad —requisito de un enfoque de derechos— no puede ser únicamente asumida por la protección social. Sin ser el objetivo de este documento, entrar a analizar en detalle las otras acciones que son necesarias, es importante señalar que la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos requiere un enfoque integral y políticas públicas que sean consecuentes en respetar, proteger y cumplir todo el espectro de DESC tales como el derecho a la salud, educación, derechos laborales, etc. Esto significa, que se debe: i) mejorar la calidad, adecuación y accesibilidad de los servicios públicos; ii) avanzar en la educación de calidad; y, iii) avanzar en los derechos laborales.

1. Mejorar la calidad, adecuación y accesibilidad de los servicios públicos

Se ha de asegurar que las instalaciones, los bienes y los servicios tales como salud, sanitarios, agua y transporte, del cual dependen mayoritariamente las personas y grupos más desventajados, sean de la máxima calidad posible, en particular supervisando la calidad de los proveedores de los mismos. Incluso cuando las instalaciones, bienes y servicios son proporcionados con la participación del sector privado o de entidades de la sociedad civil, los Gobiernos son responsables de garantizar la calidad, la asequibilidad y la cobertura, y tienen el deber de proteger a las personas contra los abusos cometidos por los proveedores de servicios privados.

2. Avanzar en la educación de calidad

Promover un cambio estructural para avanzar hacia sociedades más igualitarias requiere fortalecer la inversión en educación (CEPAL, 2012a). El derecho a la educación es un derecho en sí mismo, pero también en una herramienta para alcanzar el disfrute de otros derechos, tales como el derecho al trabajo y a un nivel de vida adecuado.

A pesar de los avances en la región, incluyendo el aumento de recursos a la educación, no se ha logrado reducir brechas en logros educativos entre distintos grupos sociales, ni tampoco se han propiciado mejoras claras en la calidad de la educación, medida en aprendizajes pertinentes a lo largo de todo el ciclo de educación formal (CEPAL, 2012a).

Las normas de derechos humanos, son explícitas en lo que se refiere a las obligaciones de los Estados en relación al derecho a la educación⁹⁴ que comprende los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad que son comunes a la enseñanza en todas sus formas y en todos los niveles.

3. Avanzar en los derechos laborales

Para lograr efectos positivos sobre la pobreza y la desigualdad también es necesario una mayor protección, garantía y vigencia de los derechos laborales. La evidencia de la región muestra que los mercados de trabajo no han convertido en la puerta de entrada a la protección social, y que menos de la mitad de los ocupados (46%) están afiliados a la seguridad social (CEPAL, 2011).

Esto requiere que se avance en la protección normativa de estos derechos. Los estándares de derechos humanos exigen que los Estados aseguren unas condiciones laborales justas y favorables, en particular la seguridad y la higiene en el trabajo, la limitación razonable de las horas de trabajo y vacaciones anuales pagadas⁹⁵. Que se asegure el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos y a entrar en negociaciones colectivas⁹⁶. Que se garantice a los trabajadores acceso a un sistema de seguridad social que ofrezca la cobertura más amplia posible (por ejemplo, la atención de la salud, indemnización por enfermedad, pensiones de vejez e indemnización por las lesiones relacionadas con el empleo)⁹⁷. Asimismo, prohíben cualquier forma de discriminación contra los trabajadores, por ejemplo,

⁹⁴ PIDESC, arts. 13 y 14; véase también CDESC, Observación General núm. 13.

⁹⁵ PIDESC, art. 7.

⁹⁶ PIDESC, art. 8; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2.

⁹⁷ PIDESC, art. 9; véase también CDESC, Observación General núm. 9, párrs. 12 a 21.

por motivos de sexo, raza, origen étnico o religión⁹⁸. Establecen que la remuneración de los trabajadores debe ser justa, permitiendo a ellos y a sus familias una vida digna y que se asegure la remuneración igual por trabajo de igual valor sin discriminación de tipo alguno; en particular, que las mujeres puedan disfrutar de la misma remuneración que los hombres⁹⁹. También se establece una protección especial para las mujeres durante el embarazo y para las personas con discapacidad¹⁰⁰.

Para garantizar la aplicación de esas obligaciones, los Estados deben reglamentar los mercados laborales y establecer mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas de los agentes privados. Además, ayudará a los Estados a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos un número mayor de vías de diálogo entre empleadores y trabajadores y la oportunidad de que los trabajadores participen en el diseño y la aplicación de las políticas de empleo.

Las obligaciones de no discriminación y de igualdad obligan a los Estados a garantizar que las políticas de creación del empleo beneficie a todos los sectores de la sociedad por igual. Las políticas que aumenten las posibilidades de empleo (por ejemplo, mediante los conocimientos especializados y la formación profesional que reflejan la demanda) de los grupos que enfrentan obstáculos especiales en su acceso al empleo, tales como las mujeres, las personas con discapacidad, los jóvenes y las poblaciones indígenas, ayudarán a los Estados a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. Para eliminar los obstáculos al empleo de las mujeres, los Estados deberían asegurar la disponibilidad de servicios de atención (del Estado, de la comunidad y del mercado), la redistribución del trabajo remunerado y no remunerado desde una perspectiva de género y la eliminación de todas las formas de discriminación por motivos de género. Los Estados no solamente están obligados a elaborar leyes eficaces con ese fin, sino también a adoptar medidas para modificar las pautas de conducta socioculturales de los hombres y de las mujeres¹⁰¹.

Además de la promoción y protección de un marco normativo, es recomendable que, como ha señalado la CEPAL (2012a) los países de la región continúen la tendencia de fortalecimiento de los salarios mínimos en concordancia con el desarrollo de la economía.

Los países de la región deben asimismo dirigir sus esfuerzos a la generación de oportunidades para un trabajo sostenible, productivo y digno en que las personas puedan ejercer y realizar sus derechos humanos. Las políticas de empleo deben respetar el marco de derechos humanos, lo cual tiene amplias implicaciones: desde la protección de los derechos de los trabajadores hasta la adopción de políticas que garanticen un acceso equitativo al empleo por parte de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad.

E. Avanzar en la equidad de género y en las políticas públicas de cuidado

Especialmente importante es que se reconozca que las políticas y programas de protección social no son neutrales al género y por lo tanto deben ser diseñados, implementados y evaluados teniendo en cuenta las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres, y garantizando que se aborden las necesidades específicas de las mujeres a lo largo de su ciclo de vida (infancia, adolescencia, edad adulta y vejez).

Sin perjuicio de que la igualdad de género debe ser articulada como objetivo de todas las políticas sociales y se deben asegurar los recursos necesarios para lograrlo, en relación a los programas de protección social es importante destacar la necesidad de que se reconozca el papel de las mujeres como proveedoras de cuidado sin reforzar patrones de la discriminación y los estereotipos negativos.

⁹⁸ Véanse, por ejemplo, CEDAW, art. 11; y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5.

⁹⁹ PIDESC, art. 7, y CEDAW, art. 11.

¹⁰⁰ Véanse, PIDESC, art. 10; CEDAW, art. 11 y CDPD, art. 27.

¹⁰¹ Véase la CEDAW, arts. 3 y 5.

El trabajo de cuidado debe asumirse como una responsabilidad social y colectiva. Se deben tomar medidas para promover el valor del trabajo de cuidado no remunerado y buscar su distribución más equitativa, por ejemplo, alentando a los hombres a participar más activamente en las tareas de cuidado de los miembros de la familia. El Estado debe jugar un rol más protagónico en la provisión de servicios de cuidado, desde guarderías y jardines infantiles hasta centros de atención y personal de apoyo domiciliario para adultos mayores y personas con discapacidad que no pueden cuidarse a sí mismos. Muy pocos países en la región tienen hoy, en su política de protección social, una agenda clara con vistas a integrar estos servicios de modo más equilibrado entre los cuatro actores en juego en el mundo del cuidado, a saber: la familia, la comunidad, el Estado y el mercado (CEPAL, 2012a).

F. Fomentar la armonización de las políticas fiscales con los derechos económicos, sociales y culturales

Para hacer efectivo el disfrute de los derechos, no basta sólo con establecer mecanismos de protección, también es necesario que existan recursos disponibles, que dichos recursos se asignen a políticas con enfoque de derechos y sean sostenibles. En particular, aumentar la progresividad de los sistemas tributarios y luchar contra la evasión fiscal son herramientas esenciales en la lucha frontal contra las grandes desigualdades de la región.

Responder a la pregunta sobre cuáles son los recursos disponibles en cada país, es un tema complejo, pero que necesariamente requiere analizar el modelo económico y social vigente y las políticas macroeconómicas (monetarias, cambiarias, fiscales y tributarias). La obligación de los Estados partes del PIDESC es que los Estados han de disponer del “máximo de los recursos que disponga”. Esto necesariamente nos lleva al tema de la disponibilidad de ingresos fiscales para asegurar gasto público adecuado y sostenible y la necesidad de aumentar la recaudación tributaria.

Bajos niveles de recaudación fiscal impactan desproporcionadamente a los sectores más pobres de la población y constituyen un obstáculo considerable en la capacidad del Estado para garantizar programas sociales y servicios públicos que permiten el disfrute de los DESC. En la última década, el nivel de la recaudación tributaria en la región como porcentaje del PIB ha mostrado una tendencia creciente (CEPAL, 2013b). Sin embargo, aún quedan importantes retos por superar, en especial respecto a la regresividad en la tributación y la dependencia de los impuestos directos.

Se hace por lo tanto imperioso fortalecer la base fiscal general con el fin de mantener niveles adecuados de gasto público social, lo que requiere que los formuladores de políticas públicas hagan una adecuada planificación. Esto requiere, por ejemplo, mejorar la progresividad de los sistemas fiscales actuales con un impuesto sobre la renta con menos exenciones, que tenga capacidad redistributiva real y que proteja los ingresos de los hogares más pobres. Cualquier reforma tributaria ha de guiarse por el objetivo de favorecer a los más pobres.

Todo esto supone superar varios desafíos. Por ejemplo, el creciente aumento de los precios de las materias primas ha favorecido a muchos países latinoamericanos y algunos del Caribe, para los cuales los recursos no renovables han sido una fuente importante y creciente de ingresos fiscales. Sin embargo, el hecho de tener más ingresos fiscales provenientes de los recursos ha tendido a socavar los esfuerzos para recaudar impuestos generales en el resto de la economía, al mismo tiempo que estudios sugieren que hay un margen considerable para aumentar la recaudación de ingresos fiscales en el sector de los recursos (Corbacho y otros, 2013).

Asimismo, parece necesario mejorar la progresividad de los dos principales pilares de los sistemas tributarios de América Latina, es decir, el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta, y reducir la elevada evasión fiscal (CEPAL 2013b; Corbacho y otros, 2013). Estas medidas lograrían una mayor equidad, al buscar que todos los agentes económicos y ciudadanos contribuyan con su parte al esfuerzo colectivo.

Los principios de derechos humanos requieren que se haga un examen cuidadoso de la posibilidad de reequilibrar las contribuciones tributarias de las empresas y de los grupos de altos ingresos. La introducción de impuestos nuevos o más elevados no debería tener efectos perjudiciales en los que viven en la pobreza. El aumento de la eficiencia de la recaudación de impuestos exige que se vuelvan a examinar las moratorias fiscales, las exenciones y las prórrogas que benefician de forma desproporcionada a los sectores más acomodados de la sociedad.

Un criterio de derechos humanos requiere también que los Estados adopten medidas para eliminar la prevalencia de la evasión de impuestos, un problema que reduce los recursos disponibles para las medidas destinadas a realizar los derechos humanos. También hay que considerar la posibilidad de modificar las prioridades de los gastos en sectores sociales (tales como la educación y la salud) en comparación con los gastos militares para garantizar una utilización al máximo de los recursos disponibles para la realización de los DESC. Como se examina a continuación, un criterio de derechos humanos requiere que los Estados debatan abiertamente las opciones fiscales, evitando decisiones tecnocráticas que se toman a puerta cerrada, y en lugar de ello permitiendo una mayor transparencia y participación.

G. Superar las barreras de capacidad e institucionales

Para que los sistemas de protección social en la región consoliden un enfoque de derechos es necesario superar barreras o limitaciones institucionales. Esto requiere una estrategia a largo plazo que permita a los países de la región poder acrecentar sus capacidades institucionales, con continuidad institucional, asegurando sostenibilidad de recursos y sin estar limitados por intereses políticos partidistas de corto plazo.

Una de las barreras institucionales más preocupantes en la región es la falta de datos estadísticos confiables y desglosados. Esto es un gran obstáculo desde un enfoque de derechos, puesto que sin información adecuada no se pueden priorizar los derechos humanos de los más vulnerables y desfavorecidos, cuyas necesidades los Estados tienen que ser capaces de identificar y evaluar con más exactitud y eficiencia.

La falta de datos desglosados hace invisible a ciertos sectores de la población, como mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, y población afro descendiente e impide el respeto de la prohibición de no discriminación. Asimismo, la falta de datos contribuye a que las políticas públicas no sean efectivas y no lleguen a quienes más lo necesitan. Los datos deben desagregarse por diversas dimensiones, tales como género, edad, situación geográfica, origen étnico y estado de salud.

Tomarse el enfoque de derechos en la protección social seriamente, también requiere el desarrollo de indicadores que permitan hacer seguimiento y evaluar la efectividad de las políticas en el disfrute de los DESC de la población.

Desde un enfoque de derecho, es fundamental que los indicadores sean suficientemente desagregados para visibilizar a los grupos más desventajados de manera de poder hacer un seguimiento cabal de su situación.

A pesar de la complejidad que significa definir indicadores, desarrollar sistemas de medición y mecanismos de seguimiento, este desafío debe servir de estímulo para estrechar los vínculos entre políticas sociales y derechos (Pautassi, 2010).

Para que pueda existir una adhesión real al enfoque de derechos es esencial el fortalecimiento institucional de las oficinas y los sistemas nacionales de estadística, lo que garantiza la calidad y la credibilidad de las estadísticas oficiales, y permite avanzar en la incorporación del enfoque de género en la producción estadística.

También es necesario fortalecer las agencias encargadas de las políticas y programas de protección social, de modo que cuenten con el poder político, los recursos presupuestales efectivos y la capacidad técnica. Esto es importante sobre todo para garantizar que sus objetivos puedan ser aplicados de manera transversal. Esto requiere también que exista un número significativo de operadores de política pública altamente calificados para gestionar políticas con enfoque de derechos.

Asimismo, se debieran tomar medidas para asegurar que los funcionarios en los departamentos gubernamentales claves estén formados y tengan capacidad analítica para evaluar las repercusiones de sus decisiones sobre los derechos humanos. Además, los Estados deberían establecer mecanismos de coordinación para garantizar la comunicación y el intercambio de información entre los departamentos gubernamentales sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos.

Finalmente, es conveniente examinar la introducción de evaluaciones de impacto de derechos humanos como una práctica que tiene un gran potencial para hacer explícitos los vínculos conceptuales entre impactos sociales, económicos, ambientales y de desarrollo de las políticas públicas (Banco Mundial, 2013). Estas evaluaciones pueden ser un gran aporte para reforzar las prácticas existentes con respecto a la participación e igualdad, asegurando así que estas preocupaciones se aplican de una manera más consistente y con pleno respeto de la normativa internacional de derechos humanos.

H. Avanzar en la protección del medio ambiente

El cambio climático y la degradación ambiental siguen amenazando las vidas y los medios de subsistencia de la población de la región, teniendo un impacto desproporcionado en los más pobres, que con mayor frecuencia dependen de los recursos naturales como medio fundamental de supervivencia.

Las actividades emprendidas por las poblaciones rurales, tales como la agricultura, la acuicultura y la pesca están sobre expuestas al cambio climático. Por ende, los Estados deberían adoptar políticas públicas que de manera explícita tuvieran en cuenta la sostenibilidad y el desarrollo de todas las comunidades tanto en las zonas rurales como urbanas.

De esta forma, los programas de protección social debieran ofrecer seguridad económica a las personas que tienen más probabilidades de verse afectadas por los impactos negativos del clima. Algunos programas innovadores que vinculan la protección social con objetivos de protección al medio ambiente, tales como el programa *Bolsa Verde* en Brasil, tienen un gran potencial en el respeto y garantía de los DESC de los sectores más desventajados.

I. Asegurar la rendición de cuentas y acceso a mecanismos de reclamo incluyendo la vía judicial

Para consolidar un enfoque de derecho es esencial que existan sólidos mecanismos de reclamo y reparación. Un factor clave es mejorar el acceso a los mecanismos judiciales por parte de los sectores más pobres de la población. Para ello, al primer paso es superar la tradicional supuesta dicotomía entre los derechos civiles y políticos, de un lado y los DESC por otro, que ve a los segundos como derechos “programáticos”, meros objetivos políticos o declaraciones de buena voluntad. Siguiendo el ejemplo de varios países de la región, se deben consagrar estos derechos a nivel constitucional y establecer los mecanismos para que sean exigibles por la vía judicial.

Superada una posible barrera normativa, es preciso promover y capacitar a los operadores jurídicos para poder presentar y resolver casos relativos a la exigibilidad de estos derechos en general y a las violaciones del derecho a la seguridad social en particular.

Asimismo, es necesario apoyar a las organizaciones de la sociedad civil para poder realizar litigio de interés público. Esto significa desde el establecimiento de reglas normativas que permitan el acceso a la justicia de estas organizaciones en representación de sectores desventajados, como el garantizar su independencia y actuar.

Es necesario también fortalecer el acceso a asistencia legal gratuita de calidad, para permitir que los sectores más desventajados de la población tengan acceso a los tribunales para exigir sus derechos.

J. Respetar las libertades y derechos esenciales para la participación social

Un enfoque de derechos requiere de la participación activa de múltiples actores sociales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de protección social. Una participación real y efectiva, requiere de un marco normativo que garantice y haga efectivo un amplio abanico de derechos tales como la libertad de expresión¹⁰², la libertad de reunión¹⁰³, la libertad de asociación¹⁰⁴, el derecho a buscar, recibir y difundir información¹⁰⁵ y el derecho a la educación, incluido el derecho a la educación en la esfera de los derechos humanos¹⁰⁶.

Todos esos derechos son requisitos previos y necesarios para la participación: a fin de participar de manera efectiva, todos los miembros de la población deben poder organizarse, reunirse, expresarse sin intimidación ni censura, conocer los hechos y argumentos pertinentes, ser conscientes de sus derechos, y tener las competencias y la capacidad necesarias.

En lo que respecta al derecho a la información, los Estados han de hacer todo lo posible para asegurar el acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a la información que pueda ser de interés público, entre otros medios, poniendo dicha información a disposición de la opinión pública e instituyendo los procedimientos necesarios que permitan el acceso rápido, efectivo, práctico y fácil a la información. Respecto de las solicitudes de información, no deberían percibirse derechos que llegaran a constituir un obstáculo no razonable para acceder a la información, y debe existir un sistema de recurso para los casos en que se deniegue el suministro de información (Comité de Derechos Humanos, 2011).

Asimismo, los Estados deben velar por que los grupos que corren mayor riesgo de caer en la pobreza, como los que están expuestos a discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, situación económica, nacimiento u otra condición, no sólo estén debidamente representados en todos los procesos de adopción de decisiones que los afecten sino que también tengan poder y apoyo para expresar sus opiniones.

Los Estados deben asegurar que los pueblos indígenas, que son particularmente vulnerables a la pobreza en la región, gocen del derecho al consentimiento libre, previo e informado a través de sus propias instituciones representativas respecto de todas las decisiones que conciernan al uso de sus tierras, territorios y recursos por agentes estatales y no estatales.

Los Estados deben también proteger activamente a las personas, las organizaciones comunitarias, los movimientos sociales, los grupos y otras organizaciones no gubernamentales que apoyan y defienden los derechos de quienes viven en la pobreza. El principio de igualdad y de no discriminación requiere acciones afirmativas para lograr que todos tengan las mismas oportunidades de participación. Para ello es preciso identificar los obstáculos que impiden la participación de los grupos vulnerables y desfavorecidos y poner los medios para eliminarlos con miras a lograr una igualdad sustantiva.

¹⁰² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19.

¹⁰³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 21.

¹⁰⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 22; CEDAW, art. 7(c); y CDN, art. 15.

¹⁰⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19.

¹⁰⁶ PIDESC, art. 13.1; CDN, art. 29.1; y CDP,D art. 24(c).

VII. Bibliografía

- Alméras, Diane: Mapeo de los programas de pensión y de apoyo al cuidado para las personas con discapacidad en la región, CEPAL 2013. Disponible en: <http://lgdata.s3-website-us-east-1.amazonaws.com/docs/2267/756303/DianeAlmeras-EGM2013-Panel5.pdf>.
- Arango, Rodolfo: La jurisdicción social de la tutela, en Molina Betancour, C. M.: (ed.), Corte Constitucional 10 años: Balance y perspectivas, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, 2003.
- Armijo, Marianela: *Planes Nacionales de Desarrollo en América Latina: Indicadores para el Desarrollo*, contribución al taller Hacia un Panorama del Sector Público en América Latina, Buenos Aires, Argentina, 2010.
- Attanasio, Orazio P.; Di Maro, Vincenzo y Vera-Hernández, Marcos: El impacto de un programa de cuidado infantil sobre resultados en nutrición. Evidencia en Colombia, Instituto de Estudios Fiscales, 2010. Disponible en: <http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/centrodoc/186555f3a8dd894c84ba1ad811713586.pdf>.
- Banco Mundial: Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with other forms of Assessments and Relevance for Development, Febrero, 2013.
- Banco Mundial: Realizing Rights through Social Guarantees An Analysis of New Approaches to Social Policy in Latin America and South Africa, Report No. 40047, 2007.
- Barrientos, Armando y Hulme, David: Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution, Brooks World Poverty Institute, Working paper No. 30, 2008.
- Barrientos, Armando y Niño-Zarazúa, Miguel: The effects of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium, Manchester: Brooks World Poverty institute, University of Manchester, 2010.
- Barrientos, Armando: Conditions in antipoverty programmes, 19 Journal of Poverty and Social Justice 1, 2011.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo: Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos, Libros de la CEPAL No. 111, Santiago, 2011.
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo: Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, Cuadernos de la CERPAL No. 95, Santiago, 2011.
- Cecchini, Simone: Do CCT Programmes Work in Low-income Countries?, One Pager 90, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2009.
- CEPAL: La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, Santiago, 2010.
- CEPAL: Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo, Santiago, 2012a.
- CEPAL: Panorama Social de América Latina 2012, Santiago, 2012b.
- CEPAL: Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres, Informe Anual 2012, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Santiago, 2012c.

- CEPAL: Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos, Santiago, 2013.
- CEPAL: Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal, Santiago, 2013b.
- Cepeda, M. J.: Judicial Activism in a Violent Context: The Origin, Role and Impact of the Colombian Constitutional Court, *Washington University Global Studies Law Review*, volumen 3, 2004.
- Chopra, Deepta; Wanjiku, Alexandra, Kelbert y Iyer Padmini: A Feminist Political Economy Analysis of Public Policies Related to Care: A Thematic Review, Institute of Development Studies, Reino Unido, 2013.
- Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 34 sobre Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión, Documento CCPR/C/GC/34, 12 Septiembre 2011.
- Corbacho A., Fretes Cibils V, Lora E. (editores): Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.
- Courtis, Christian: Las políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista, en Abramovich, Victor y Pautassi, Laura (compiladores): La Medición de Derechos en las Políticas Sociales, Editores del Puesto, 2010.
- Cueto, Santiago, Gabriela Guerrero y Juan Leon: Promoting early childhood development through a public programme: Wawa Wasi in Peru, *Young lives working paper 51*, 2009. Disponible en: <http://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:53921573-62b5-4b7a-b457-1d36566321e8>.
- De Roux, Carlos Vicente y Ramírez J., Juan Carlos (Editores): Derechos económicos, sociales y culturales, economía y democracia, CEPAL - SERIE Estudios y perspectivas - Oficina de la CEPAL en Bogotá, 2004.
- De Souza, Renilson Rehem: El sistema público de salud brasileño, Ministerio de la Salud de Brasil, Brasilia, 2012.
- Department for International Development, United Kingdom (DFID), HelpAge International, Hope & Homes for Children, Institute of Development Studies, International Labour Organization, Overseas Development Institute, Save the Children UK, UNDP, UNICEF and the World Bank, *Advancing Child-Sensitive Social Protection*, June 2009. Disponible en: www.unicef.org/socialpolicy.
- Fiszbein, Ariel: entrevista con CIPPEC, 30 Agosto 2013, disponible en <http://cippec.org/priorizarlaequidad/entrevista-a-ariel-fiszbein/>.
- Galasso, Emanuela y Ravallion, Martin: Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas, *World Bank Policy Research, Working Paper No. 3165*, 2003. Disponible en: http://www-ds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/12/08/000012009_20031208112939/Rendered/PDF/wps3165.pdf.
- Galasso, Emanuela: Aliviando la extrema pobreza en Chile: efectos a corto plazo de Chile Solidario, en *Estudios de Economía*, volumen 38, No. 1, Junio 2011 pp. 101-127.
- Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo: Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), 2010.
- Gobierno de Brasil: Territorio de la ciudadanía. Integración de políticas públicas para reducir la desigualdad, marzo 2009: Disponible en: <http://www.territoriosdaciudadania.gov.br>.
- Gobierno de México, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2010. Disponible en: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/atencion_ciudadana_p.
- Gruenberg Christian y Pereyra Iraola, Victoria: Sistemas de rendición de cuentas. De la teoría promisorio a la práctica concreta : los casos de México y Argentina, en Gómez-Álvarez, David (coord.): *Candados y Contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, Guadalajara, México, 2009.
- Hevia, Felipe y Gruenberg, Christian: Continuidades y reformas en el sistema de atención ciudadana del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, *Mexican Rural Development Research Report*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010.
- Hevia, Felipe: Contraloría social y control ciudadano en los programas sociales. En Gómez Álvarez, David (coord.) *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América-- Guadalajara, México, ITESO, 2009*.
- Hevia, Felipe: Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progres/Oportunidades de México, *Regional Integration and Social Cohesion*, volumen 5, 2011.
- Instituto Nacional de Salud Pública, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales, Cuernavaca, México, 2012. Disponible en: http://ensanut.insp.mx/doctos/FactSheet_ResultadosNacionales14Nov.pdf.
- International Social Security Association (ISSA): Evaluation model based on the International Classification of Functioning, Disability and Health for persons with disabilities to access benefits A case of the National Social Security Institute, ISSA, 2012.

- Kidd Stephen y Calder Rebecca: Conditional Cash Transfer Programmes: their relevance for Nepal, DFID, Londres, 2011.
- Langford, Malcolm (ed.): Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales. Tendencias incipientes en el derecho internacional comparado, Universidad de los Andes y Siglo del Hombre Editores, 2011.
- Langford, Malcolm: Litigating Economic, Social and Cultural Rights, Cambridge University Press, 2008.
- Martinez Franzoni, Juliana y Voorend, Koen: Blacks, Whites, or Grays? Conditional Transfers and Gender Equality in Latin America, Social Politics, volumen, 19 número 3, 2012.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social: Perú, aportes del programa nacional wawa wasi a la estrategia nacional cuna más 2011-2016, Lima, Diciembre 2011. Disponible en <http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2013/08/documento-wawa-wasi.pdf>.
- Missoni Eduardo y Solimano, Giorgio: Towards Universal Health Coverage: the Chilean experience, World Health Report (2010) Background Paper, 4 World Health Organization, 2010.
- Mkandawir, Thandika: Targeting and Universalism in Poverty Reduction, Social Policy and Development Programme Paper Number 23, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Ginebra, 2005.
- Moser, Caroline y Norton, Andy: To Claim our Rights: livelihood security, human rights and sustainable development, Overseas Development Institute, 2001.
- Naranjo Bonilla, Mariana: Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador, CEPAL 2013.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT): Can Low-income countries afford basic social security? Social Security Policy Briefings, Paper 3, Ginebra, Suiza, 2003.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT): La aplicación del Convenio núm. 169 por tribunales Nacionales e Internacionales en América Latina, Ginebra, Suiza, 2009.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT): La seguridad social y la primacía del Derecho, referencia ILC100-III(1B), Ginebra, Suiza, 2011b.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT): Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet Convocado por la OIT con la colaboración de la OMS, Ginebra, Suiza, 2011.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT): Seguridad social para todos. Establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social, Ginebra, Suiza, 2012.
- Organización Panamericana de la Salud: Salud en las Américas 2012, Volúmenes de Países: Brasil, 2012.
- Pautassi, Laura, Pilar Arcidiácono y Mora Straschnoy: Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos, CEPAL; 2013.
- Pautassi, Laura: Seguridad y protección social. Lecciones de la experiencia Argentina. En Bercovich, Luciana y Maurino, Gustavo (coord.): Los Derechos Sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción. Buenos Aires, Eudeba, 2013, págs. 79-102.
- Pautassi, Laura: Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición, en Abramovich, Victor y Pautassi, Laura (compiladores): La Medición de Derechos en las Políticas Sociales, Editores del Puesto, 2010.
- Piovesan, Flavia: Select National Jurisdictions: Brazil, en Langford, M.; Litigating Economic, Social and Cultural Rights, Cambridge University Press, 2008.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy, PNUD, 2004.
- República de Colombia, Procuraduría General de la Nación y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad: El derecho a la salud en perspectiva de derechos humanos y el sistema de inspección, vigilancia y control del Estado Colombiano en materia de quejas en salud, Bogotá, Colombia, 2008.
- República Oriental del Uruguay: Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia. Bases para su implementación, borrador, diciembre 2008.
- Robles Claudia y Mirosevic, Vlado: Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil, CEPAL – Colección Documentos de proyectos, 2013.
- Robles, Claudia: Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico, serie Políticas Sociales, No. 156, Santiago, CEPAL, 2010.
- Roca, Emilia E.: Extension of the Universal Family Allowance: The Universal Child Allowance, en Sharing Innovative Experiences, Successful Social Protection Floor Experiences, volumen 18, 2011.
- Román, Oscar y Muñoz Félix: Una mirada crítica en torno al plan AUGE. Algunos aspectos generales y valóricos, Revista Médica de Chile, Santiago, 2008.
- Ruel, Marie T.; Quisumbing, Agnes R.; Hallman, Kelly, de la Brière, Bénédicte y Coj de Salazar, Nora: The Guatemala Community Day Care Program. An Example of Effective Urban Programming, Research

- Report No. 144, International Food Policy Research Institute, Washington DC., 2006. Disponible en: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/pubs/pubs/abstract/144/rr144toc.pdf>.
- Santiago Cueto, Gabriela Guerrero y Juan Leon: Promoting early childhood development through a public programme: Wawa Wasi in Peru, Young lives working paper 51, 2009. Disponible en <http://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:53921573-62b5-4b7a-b457-1d36566321e8>.
- Sepúlveda Magdalena: The nature of obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Intersentia-Hart, 2001.
- Sepúlveda, Magdalena: La supuesta dicotomía entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales a la luz de la evolución del derecho internacional de los derechos humanos, en: Protección Internacional de Derechos Humanos. Nuevos Desafíos, Courtis, C.; Hauser, D. and Rodríguez Garavito, C. (eds.): Editorial Porrúa, México, 2005.
- Sepúlveda Magdalena: Select National Jurisdictions: Colombia, en en Langford, M.; Litigating Economic, Social and Cultural Rights, Cambridge University Press, 2008.
- Sepúlveda, Magdalena: Informe de la Relatora Especial sobre extrema pobreza y derechos humanos al 23vo período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Documento A/HRC/23/36, de 11 marzo 2013a.
- Sepúlveda, Magdalena: Informe de la Relatora Especial sobre extrema pobreza y derechos humanos al Sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, Documento A/68/293 de 9 de agosto 2013b.
- Sepúlveda Magdalena y Rodríguez Garavito, Cesar: Colombia: la Corte Constitucional y su contribución a la justicia social, en Langford, Malcolm (ed.), Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales. Tendencias incipientes en el derecho internacional comparado, Universidad de los Andes y Siglo del Hombre Editores, 2011.
- Tabbush, Constanza: Gender, Citizenship and New Approaches to Poverty Relief: Conditional Cash Transfer Programmes in Argentina, en Razavi, Shakra (ed.): The Gendered Impacts of Liberalization Towards "Embedded Liberalism"?, Routledge/UNRISD Research in Gender and Development, 2009.
- Tushnet, M: Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law, Princeton University Press, Princeton, 2007.
- UNIFEM: Work on Gender-Responsive Budgeting: Overview. UNIFEM, New York, 2010. Disponible en: <http://ella.practicalaction.org/node/1156#sthash.dvVv5NIJ.dpuf>.
- Uprimny, Rodrigo y Durán, Juanita: Justiciabilidad del derecho a la salud en Colombia y equidad. Ponencia presentada en el taller "Equidad en salud y judicialización del derecho a la salud en Colombia: balance de dos décadas, y perspectivas ante la reforma en marcha" Bogotá, Colombia, 2013. Disponible en: <http://dds.cepal.org/proteccionsocial/pacto-social/actividades-2013-07-taller-judicializacion-salud-colombia>.
- Uprimny, Rodrigo: Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia, en Boaventura de Sousa Santos y Mauricio Villegas, El caleidoscopio de la justicia en Colombia, Siglo del Hombre, 2001.
- Yanes, Pablo (2011), La pensión ciudadana de adultos mayores en la Ciudad de México: Institucionalización de la universalidad y la no condicionalidad, en María Nieves Rico y Carlos Maldonado Valera (editores), Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas, CEPAL, Serie seminarios y conferencias No. 61, Santiago de Chile.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Políticas Sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

189. De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina, Magdalena Sepúlveda, (LC/L.3788), 2014.
188. Hacia un modelo de protección social universal en América Latina, Fernando Filgueira, (LC/L.3787), 2014.
187. Seguridad alimentaria y nutricional en cuatro países andinos. Una propuesta de seguimiento y análisis, Rodrigo Martínez y Amalia Palma, (LC/L.3750), 2014.
186. Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina: Retos críticos para un sistema integral, Fabián Repetto y Virginia Tedeschi, (LC/L.3698), 2013.
185. Income inequality in Latin America: Data challenges and availability from a comparative perspective, Verónica Amarante, (LC/L.3695), 2013.
184. Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos, Laura Pautassi, Pilar Arcidiacono y Mora Straschnoy, (LC/L.3628), 2013.
183. La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la reforma previsional en Chile, Carlos F. Maldonado Valera y Andrea F. Palma Roco, (LC/L.3665), 2013.
182. La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay, 2004-2009, Carlos F. Maldonado Valera y Andrea F. Palma Roco, (LC/L.3671), 2013.
181. La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008, Carlos Maldonado, (LC/L.3669), 2013.
180. Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile, Silke Staab, (LC/L.3661), 2013.
179. La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis, Carlos F. Maldonado Valera y Andrea F. Palma Roco, (LC/L.3660), 2013.
178. Does discourse matter in the politics of building social pacts on social protection?. International experiences”, Vivien A. Schmidt, (LC/L.3649), 2013.
177. Principales determinantes de la integración de las TIC en el uso educativo. El caso del Plan CEIBAL-Uruguay, Daniela Trucco y Andrés Espejo, (LC/L.3628), 2013.
176. Desbalance etario del bienestar: el lugar de la infancia en la protección social en América Latina, Cecilia Rossel, (LC/L.3574), 2013.
175. Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: un balance tras 20 años, Álvaro Vidal Bermúdez, Fernando Cuadros Luque, Christian Sánchez Reyes, (LC/L.3444), 2012.
174. Protección social en la Argentina, Fabian Repetto, Fernanda Potenza Dal Masetto, (LC/L.3370), 2011.
173. Avances en el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio e inversión social, Rodrigo Martínez y Amalia Palma, (LC/L.3392), 2011.
172. Las tecnologías de la información y las comunicaciones en la formación inicial docente de América Latina, Mario Brun, (LC/L.3391), 2011.
171. Políticas y prácticas de las tecnologías de la información y las comunicaciones en educación en países de América Latina y El Caribe, J. Enrique Hinostroza, Christian Labbé, (LC/L.3335-P), 2011.
170. Innovación social y desarrollo económico local, Luz Ángela Rodríguez Escobar, María Elisa Bernal y Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.3330-P), 2011.

POLÍTICAS
SOCIALES

189

POLÍTICAS
SOCIALES

POLÍTICAS SOCIALES

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org