

Capítulo IX

El enfoque de derechos en la protección social

*Simone Cecchini
María Nieves Rico¹*

Introducción

Como se ha destacado en los dos primeros capítulos de este libro, los avances verificados desde comienzos del siglo XXI en las políticas y los programas de protección social en América Latina y el Caribe han ido de la mano del proceso de democratización y han resultado en la ampliación de la inversión pública social y la cobertura poblacional de las prestaciones. Muchas de las reformas de las políticas, así como la formulación de nuevos programas, se relacionan con una visión que promueve la realización de los derechos económicos y sociales de todos los ciudadanos y ciudadanas, y que impulsa la agenda de la igualdad que se está instalando en la región (CEPAL, 2006, 2010, 2012 y 2014a).

Lograr la plena titularidad de los derechos económicos y sociales de todos los ciudadanos y ciudadanas significa que estos estén incluidos en la dinámica del desarrollo y gozan del bienestar, lo que implica una efectiva pertenencia a la sociedad (“ciudadanía social”) (Marshall, 1950)².

¹ Simone Cecchini es Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y María Nieves Rico es Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL.

² En este sentido, la falta de titularidad de los derechos económicos y sociales remite a un concepto de pobreza que no se refiere solo a la condición socioeconómica, sino también a una privación de ciudadanía (CEPAL, 2007).

También supone un freno —mediante la acción deliberada del Estado— a las desigualdades socioeconómicas que privan a muchos de una real pertenencia a la sociedad, así como un reconocimiento de todos los miembros de la sociedad sin distinciones de género, raza, etnia, edad, pertenencia a grupos socioeconómicos específicos o localización geográfica (CEPAL, 2006 y 2007). En la medida en que los derechos económicos y sociales se materializan como derechos inalienables de ciudadanía, es posible avanzar hacia una mayor igualdad en el acceso al bienestar y dar un fundamento ético a las políticas sociales (Hopenhayn, 2001).

Más allá de adoptar un genérico “discurso de los derechos”, sin embargo, es necesario definir de manera precisa el significado y las implicaciones del enfoque de derechos en la protección social. Con esta finalidad, en este capítulo se detalla cuáles son los elementos básicos del enfoque de derechos en la protección social (sección A), se argumenta que, más allá de los compromisos legales, la adopción de dicho enfoque tiene el valor agregado de lograr mejores resultados (sección B) y se presentan algunos ejemplos de políticas y programas en curso en la región que se fundamentan en el enfoque de derechos (sección C). Para concluir, se destacan algunos de los retos que enfrenta el enfoque de derechos en la protección social (sección D).

A. Elementos esenciales del enfoque de derechos

Según lo planteado por la CEPAL (2006 y 2007), el enfoque de derechos nace de la idea normativa de la sociedad de ciudadanos y de la igualdad. De hecho, siguiendo a Bobbio (1996), es posible argumentar que la lógica detrás de los derechos humanos a la educación, la salud o el trabajo es eminentemente igualitaria, ya que los derechos económicos y sociales buscan reducir las desigualdades entre ricos y pobres y poner a un creciente número de personas en mejores condiciones en relación con los más aventajados. La plena titularidad de derechos sociales es, de este modo, el fundamento ético para avanzar por el camino de la igualdad, en la medida en que requiere de un pacto fiscal-tributario y de un Estado con vocación redistributiva a través de políticas universales y umbrales progresivos en las prestaciones. En este marco, estar socialmente protegido es consecuencia de un derecho básico de pertenencia a la sociedad, es decir, de participación e inclusión (CEPAL, 2006).

El enfoque de derechos contribuye a promover la ciudadanía social: todos son titulares de derechos considerados inalienables, incluidos los derechos sociales y económicos que hacen a la protección social. La plena ciudadanía, a su vez, tiene una relación muy fuerte con la cohesión social y el sentido de pertenencia, y constituye el fundamento de la vida democrática. Como se

observa en los países que cuentan con Estados de bienestar desarrollados, la dialéctica virtuosa entre la construcción de pactos sociales entre actores diversos (véase el capítulo X), el manejo negociado de los conflictos, la expansión de derechos sociales y el sentido de pertenencia constituyen la gran palanca de la cohesión social.

El enfoque de derechos en la protección social implica que las políticas públicas deben tener por objeto facilitar un mayor disfrute de los derechos económicos y sociales de toda la población, basándose en las normas y los principios de derechos humanos consagrados en constituciones, leyes y tratados internacionales. Vivir protegidos no es solo una conquista social o un logro de los gobiernos; es exigible como imperativo de la ciudadanía (CEPAL, 2006). En particular, todos los procesos de las políticas públicas —del diseño a la implementación y evaluación— deben estar en consonancia con los estándares de derechos humanos, y las medidas adoptadas deben caracterizarse por la progresividad y no por la regresividad (véase el recuadro IX.1).

Recuadro IX.1 Progresividad y no regresividad

Se reconoce que los derechos económicos y sociales forman parte de un proceso, en tanto requieren un incremento y mejoramiento de los recursos humanos, físicos, institucionales y financieros para transitar de una titularidad formal (de jure) a una titularidad efectiva (de facto). Existe una obligación de progresividad que implica que el Estado debe mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos y sociales con el transcurso del tiempo, de la manera más rápida y efectiva posible. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)), las medidas de política pública deben ser “deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones”. La contracara de la obligación de progresividad es la obligación de no regresividad, que implica la prohibición de adoptar políticas y normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos económicos y sociales de los que goza la población. Las eventuales medidas regresivas corren con la fuerte presunción de que son ilegítimas, de modo que el Estado debe articular una fundamentación sólida para demostrar la existencia de razones suficientes para su adopción. El Estado debe demostrar, concretamente, que las medidas han sido adoptadas con el propósito de lograr un avance respecto del nivel de vigencia del resto de los derechos económicos y sociales protegidos o bien del bienestar general de la población, que no había medidas menos lesivas para los derechos de la población para lograr el fin perseguido, que las medidas se han adoptado en el contexto de la plena utilización de los máximos recursos disponibles y que no afectan el contenido mínimo de los derechos económicos y sociales protegidos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago de Chile, 2007, e Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), “Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos”, *Serie Documentos de Trabajo*, N° 2, 2014.

El enfoque de derechos no es demasiado rígido, no acota de manera poco conveniente la autonomía de quienes llevan adelante las políticas públicas, ni prescribe el contenido exacto de las políticas de protección social, ya que los Estados tienen la facultad de formular las políticas que sean más adecuadas a sus circunstancias (Abramovich, 2006; Sepúlveda, 2014; IPPDH, 2014). El enfoque de derechos no plantea una receta única aplicable de la misma manera en contextos diversos ni intenta eludir o desplazar a la política; lo que hace es ofrecer una orientación general para el debate político y brindar un marco conceptual para la planificación de las políticas públicas. Las obligaciones que surgen de las constituciones y de los tratados de derechos humanos no le restan espacio a la interpretación y disputa política, sino que ponen de relieve las acciones prioritarias que el Estado tiene el deber de realizar (IPPDH, 2014).

Además del Estado, otros tres actores —el mercado, las familias y las organizaciones sociales y comunitarias— son también proveedores de bienestar y protección social. Sin embargo, ninguno de ellos puede jugar el papel central en la promoción de los derechos económicos y sociales que tiene el Estado. Si la protección social se dejara principalmente en manos del mercado, los más débiles quedarían excluidos, como queda demostrado con la falta de cobertura de trabajadores informales y pobres en los sistemas privados de pensiones. Si la protección social quedara primariamente en manos de las familias, las mujeres seguirían viéndose obligadas a dedicar gran parte de su tiempo a la función que han desempeñado históricamente: el trabajo no remunerado de cuidado de niños, ancianos, enfermos y personas con discapacidad. Esto disminuiría sus posibilidades de participar en el trabajo remunerado, tener ingresos propios y, por lo tanto, ejercer su ciudadanía económica. Por último, las organizaciones sociales y comunitarias no cuentan con suficientes recursos ni con mecanismos para representar al conjunto de la ciudadanía para asumir la responsabilidad social completa en este ámbito (Cecchini y Martínez, 2011).

Basándonos en Sepúlveda (2014, págs. 21-35), consideramos los siguientes como elementos esenciales de las políticas públicas y los programas de protección social basados en un enfoque de derechos: i) igualdad y no discriminación, ii) integralidad, iii) institucionalidad, iv) participación, v) transparencia y acceso a la información y vi) rendición de cuentas³.

1. Igualdad y no discriminación

El principio de igualdad —asociado a la prohibición de la discriminación— es el elemento fundamental de un enfoque de derechos. Dar cumplimiento al

³ Varios de estos elementos son destacados también por Abramovich (2006) y Pautassi (2009).

principio de igualdad no se agota en la prohibición de actos discriminatorios por diferentes razones (raza, color, sexo, posición económica u otra), sino que obliga a los Estados a tomar medidas para lograr la igualdad sustantiva. Estas medidas deben tener por objeto la transformación de las condiciones estructurales que determinan las desigualdades de índole socioeconómico, étnicas, raciales, de género, identidad sexual, discapacidad y demás (IPPDH, 2014)⁴.

En el campo de la protección social, esto requiere extender progresivamente la cobertura a toda la población de un país, dando prioridad y atendiendo las necesidades particulares de las personas o los grupos más desaventajados y asegurando la igualdad entre hombres y mujeres. De allí que sea necesario reconocer las especificidades de los diferentes grupos, tal como se hace en la segunda parte de este libro cuando se examinan las políticas y los programas de protección social a lo largo del ciclo de vida (véase el recuadro IX.2).

Recuadro IX.2 **Protección social y derechos de la infancia**

La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en 1989 y ratificada por todos los países de la región (véase el anexo A1), aborda la protección social de niños, niñas y adolescentes, y representa un fuerte llamado a un cambio de paradigma en las políticas públicas respecto de la concepción de este grupo etario y sus derechos. Este instrumento refleja la transición de la concepción de los niños y las niñas como “menores” objetos de tutela, control y asistencialismo —o sujetos de políticas cuando se encuentran en situación irregular (por ejemplo, trabajando en la calle)—, a ciudadanos y ciudadanas titulares de derechos, con el Estado como garante del ejercicio pleno de esos derechos. También implica dejar de identificar a niños, niñas y adolescentes como objetos pasivos de programas y políticas, y pasar a considerarlos sujetos con voz y capacidades propias. Esto sin duda complejiza la formulación de políticas porque, aunque muchas veces las intenciones sean buenas, no se les pregunta cuáles son sus expectativas o necesidades ni se los hace partícipes del diseño de políticas y programas.

Una forma de asegurar y construir la exigibilidad de sus derechos es, justamente, a través del ejercicio de la voz, la participación y la decisión de los niños y las niñas en aquellas cosas que les competen. Las orientaciones que se desprenden de la Convención sobre los Derechos del Niño también comprometen a pasar de acciones focalizadas en algunos grupos especiales, o niños y niñas cuyas familias tienen ciertas características (pobres, monoparentales, con jefatura femenina, entre otras), a la realización progresiva y universal de los derechos, sin distinciones ni discriminaciones.

⁴ El reconocimiento de la diferencia, pero sin que esta se plasme en desigualdad, es, además de una reivindicación de los grupos desaventajados, uno de los desafíos más complejos para las sociedades democráticas que pretenden consolidar procesos de igualdad (IPPDH, 2014).

Recuadro IX.2 (conclusión)

Las políticas públicas deben entonces transitar de perspectivas más tradicionales y centradas en los adultos respecto de la protección social a perspectivas que identifican a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos que, además de compartir elementos comunes con el resto de la población, pueden pasar por contingencias, situaciones de riesgo y vulnerabilidad que conducen a la necesidad de considerar una protección social específica y, sobre todo, que el Estado esté presente de manera activa y sea un eje de garantía de sus derechos. Efectivamente, como se ha visto en la segunda parte de este libro, en el ciclo de vida de los niños y adolescentes se pueden presentar una serie de coyunturas críticas y riesgos que operan como una cadena a lo largo del tiempo, acumulándose e incidiendo en riesgos y vulnerabilidades futuras (véanse los capítulos III y IV).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Rico, M. N., "Protección social y derechos de la infancia". *Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal*, serie Seminarios y Conferencias, N° 78 (LC/L.3855), S. Cecchini y M. Lavigne (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

2. Integralidad

La interdependencia e indivisibilidad hacen necesario un enfoque integral de las políticas públicas en general y de la protección social en particular. La fragmentación y la falta de coordinación entre diversos programas, actores y niveles de gobierno responsables de la aplicación de políticas de protección social aumentan la probabilidad de que dichas políticas sean ineficaces y de que se vulneren los derechos de sus destinatarios. Por lo tanto, para que las políticas y los programas de protección social sean efectivos y conformes a los derechos humanos, han de ser parte de estrategias nacionales que promuevan una visión multidimensional del bienestar y una efectiva coordinación entre actores, superando la lógica institucional sectorialista (véase el capítulo XI).

3. Institucionalidad

Un aspecto central del enfoque de derechos en la protección social es que las políticas y los programas estén establecidos y definidos a través de un marco institucional y jurídico adecuado, que comprende la Constitución, las leyes, los reglamentos y los documentos de política pública. La existencia de dicho marco institucional y jurídico constituye la expresión formal de las intenciones de un Estado, asignándoles un carácter vinculante. Una institucionalidad apropiada es, por lo tanto, necesaria para garantizar que las políticas de protección social sean políticas de Estado que cuenten con un compromiso a largo plazo y con los recursos financieros y humanos adecuados para su ejecución. La institucionalidad es necesaria también para que los programas de protección social sean vistos como un derecho y no como un privilegio por parte de los ciudadanos y ciudadanas, así como para promover el principio de rendición de cuentas (véase la sección A.6).

4. Participación

La participación es uno de los principios básicos de la democracia y es crucial para la garantía de los derechos: sin participación no hay democracia plena ni expansión de derechos (IPPDH, 2014). Para que las políticas y los programas de protección social contribuyan al proceso de transformación de las dinámicas de poder que exigen los derechos humanos, deben garantizar una participación efectiva y significativa de la población. A diferencia de algunos procesos 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 promueve y exige la participación activa, libre, informada y genuina de los destinatarios en todas las etapas de la formulación, aplicación y evaluación de las políticas que les afectan. La participación corresponde a un derecho en sí mismo —el derecho a participar en los asuntos públicos— y es conveniente desde el punto de vista de la sostenibilidad de las políticas o los programas de protección social. Sin mecanismos de participación, las políticas y los programas corren el riesgo de ser objeto de manipulación política. Asimismo, si los encargados de formular políticas públicas y los administradores de los programas no reciben insumos de los destinatarios, la eficacia y sostenibilidad de las medidas se ven socavadas.

5. Transparencia y acceso a la información

El derecho a la información, que se funda en los derechos a la libertad de expresión y participación política, es vital para el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos. En particular, el derecho a acceder a la información pública se sustenta en el principio de difusión de las acciones de gobierno, que exige informar a la ciudadanía sobre las medidas que se adoptan en el ejercicio de la representación política. De este modo, el Estado debe promover la producción de información relevante que dé cuenta de sus acciones, permitir el acceso a esta información por parte de la población y desplegar estrategias para su adecuada difusión (IPPDH, 2014).

Desde un enfoque de derechos, es esencial que todas las políticas públicas de protección social sean transparentes y prevean un adecuado acceso a la información, a fin de evitar la corrupción, el abuso, la mala gestión y la manipulación política. Transparencia significa que los ciudadanos y ciudadanas deben ser capaces de entender el contenido de las políticas y el funcionamiento de los programas, por ejemplo en relación con los criterios de elegibilidad y los mecanismos de selección de los destinatarios, las prestaciones, así como los resultados de evaluaciones y estudios de impacto. Asimismo, la información relativa a políticas y programas de protección social debe ser proporcionada de manera fácil de comprender y

por canales accesibles (física y culturalmente). También es necesario que los funcionarios estatales estén capacitados para responder de manera cabal a solicitudes de información. Por último, se debe garantizar que el acceso a la información pública no vaya en detrimento del derecho a la privacidad de la información.

6. Rendición de cuentas

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 protección social y hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos en casos de errores, abusos o mala administración. Esto significa 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. Sin mecanismos de rendición de cuentas o de reparación, las políticas de protección social tendrán menos probabilidades de ser entendidas en términos de derechos, y serán vistas como instrumentos de clientelismo, sujetos a manipulación política (Sepúlveda, 2014). A su vez, la rendición de cuentas “puede contribuir a mejorar la institucionalidad y efectividad de las políticas y servicios sociales, generando una gestión más abierta y receptiva a las demandas sociales, y promoviendo una mayor participación de la ciudadanía en las políticas sociales” (IPPDH, 2014, pág. 71).

B. El enfoque de derechos en el desarrollo y la protección social

Según argumenta Hopenhayn (2007, págs. 17-18), “el desarrollo orientado por los derechos humanos supone que la articulación entre Estado y sociedad se inspira en un contrato ético de ciudadanía, en virtud del cual el pleno reconocimiento de los derechos de las personas obedece a un pacto entre una amplia gama de actores de ambos. El contrato se basaría en que el desarrollo busca compatibilizar lo que no siempre va de la mano con los hechos: el pleno ejercicio de las libertades individuales; el acceso al bienestar con formas representativas y eficaces de arbitrar conflictos, aplicar políticas y distribuir poderes; un crecimiento económico con una estructura distributiva y de provisión de servicios que optimice, conforme al grado de recursos socialmente producidos, la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población; una democracia política en que se respete plenamente la diversidad cultural, plasmada en instituciones idóneas que permitan el reconocimiento de las distintas identidades colectivas e impidan toda forma de discriminación”. El pleno ejercicio de la ciudadanía requiere realizar no

solo los derechos civiles y políticos, sino también los derechos económicos y sociales, que incluyen el derecho al trabajo, la salud, la educación, un ingreso digno, una vivienda adecuada y el respeto a la identidad cultural de los ciudadanos (Hopenhayn, 2001), y expresan valores tales como la igualdad, la calidad de vida, la solidaridad y la no discriminación (Hopenhayn, 2007) (véase el recuadro IX.3).

Recuadro IX.3 El enfoque de derechos y el concepto de ciudadanía

El enfoque de derechos y el concepto de ciudadanía tienen varios puntos de contacto, pero también diferencias. En ambos casos, hay un intento de hacer visible la titularidad de derechos de las personas y plantear las implicancias en las diversas dimensiones de la vida pública y privada. No obstante, mientras el enfoque de derechos da mayor relevancia a los aspectos normativos y jurídicos, la perspectiva de la ciudadanía tiende a ponderar más la dimensión social e identitaria. El clivaje identitario es uno de los aspectos que puede resultar disonante entre los dos marcos conceptuales. El carácter societal de la ciudadanía refiere a la construcción de un sentido de pertenencia a una comunidad política (la construcción de un “nosotros” da acceso a derechos y obligaciones y nos diferencia de los “otros”); el enfoque de derechos, en contrapunto, si bien no desconoce estos procesos efectivos de creación del lazo social y de construcción identitaria, marca un deber ser igualitarista que trasciende esa pertenencia (por ejemplo, de nacionalidad) y postula un horizonte de igualdad en el acceso a derechos a escala universal. En todo caso, para ambas concepciones, el Estado es el principal actor político y garante del acceso efectivo a los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), “Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos”, *Serie Documentos de Trabajo*, N° 2, 2014.

La reconocida interdependencia e indivisibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos no solo tiene fundamento ético, sino que también tiene implicaciones prácticas: “una vez que los derechos económicos y sociales son consagrados como derechos inalienables y ratificados por los gobiernos, la ciudadanía social ya no puede plantearse ni como posterior ni como secundaria respecto de la ciudadanía civil o política. En este sentido, el sistema de derechos rompe la perspectiva lineal, vale decir, impugna el supuesto de que en primer lugar hay que garantizar los derechos civiles y políticos, y solo una vez que estos se instituyen plenamente correspondería comenzar a prestar atención a los derechos sociales” (CEPAL, 2006, pág. 17).

Un desarrollo basado en la ciudadanía social conlleva, en particular, la decisión de una sociedad de vivir entre iguales, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que asegura a todos la oportunidad de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman respecto de cómo

orientarla (Hopenhayn, 2006). Para Rawls (1971), la eficacia económica debe subordinarse a la justicia política de iguales libertades y de igualdad de oportunidades.

En materia normativa, el enfoque de derechos en la protección social se basa, en particular, en claros compromisos legales, tanto de carácter nacional como internacional, que los países tienen que cumplir. Estos compromisos demuestran el creciente consenso alrededor de los derechos humanos como fundamento y marco conceptual para las políticas de desarrollo (Abramovich, 2006; Townsend, 2009), y entregan al enfoque de derechos una fuerte autoridad moral. Al regirse por principios universales que ostentan un carácter vinculante y según los cuales toda persona debe tener acceso a los recursos necesarios para llevar una vida digna, el enfoque de derechos constituye el fundamento ético de las democracias de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006).

1. Mandatos legales internacionales y nacionales

En la literatura y en el campo de las políticas públicas, los términos protección social y seguridad social son utilizados con una amplia variedad de significados, lo que puede dar vida a debates conceptuales sobre si los derechos que existen para las personas y las familias son derechos a la protección social o a la seguridad social (véase el recuadro IX.4).

Más allá del debate conceptual, el piso normativo para los requerimientos de protección que los Estados deben cumplir está claramente definido por el sistema internacional de los derechos humanos y, en particular, por el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales (véase el anexo A1). Estos fueron incluidos inicialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), antecedente directo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por las Naciones Unidas en 1966. A la fecha, 29 de 33 países de la región han adherido al PIDESC o lo han ratificado⁵. Posteriormente se incluyeron derechos relacionados con la protección social en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. También cabe

⁵ Cuba solamente ha firmado el PIDESC, mientras que Antigua y Barbuda, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía no lo han firmado ni ratificado, ni han adherido a él.

destacar el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual establece normas mínimas —que pueden determinarse en relación con el nivel salarial de los países— para las prestaciones de la seguridad social y las condiciones de acceso a ellas. El Convenio 102 ha sido ratificado hasta el momento por diez países de la región y abarca nueve áreas de la seguridad social: i) asistencia médica; ii) prestaciones monetarias de enfermedad; iii) prestaciones de desempleo; iv) prestaciones de vejez; v) prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional; vi) prestaciones familiares; vii) prestaciones de maternidad; viii) prestaciones de invalidez, y ix) prestaciones de sobrevivientes⁶.

En el caso de América Latina y el Caribe, el sistema interamericano de la Organización de los Estados Americanos (OEA) suscribió en 1969 la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en 1988 el Protocolo de San Salvador, que se enfoca específicamente en materias de derechos económicos y sociales y ha sido ratificado por 16 países. A partir de junio de 2014, los países han comenzado a presentar informes sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos económicos y sociales y sobre los avances en las políticas sociales utilizando una serie de indicadores de progreso cuantitativos, así como de señales de progreso cualitativas (véase la sección C.5) (OEA, 2015).

Los derechos económicos y sociales consagrados en estos instrumentos legales internacionales forman parte del ordenamiento legal interno de los Estados partes de América Latina y el Caribe. En particular, los tratados han sido incorporados en las constituciones de los países y se ha establecido su jerarquía sobre el derecho interno y en algunos casos incluso sobre la misma norma constitucional (Sepúlveda, 2014). Asimismo, en muchas de las constituciones de los países de la región se reconoce explícitamente la protección de varios derechos económicos y sociales (véase el cuadro IX.1). En el cuadro IX.1 se puede apreciar en qué países se ha adoptado un discurso y enfoque de derechos en las políticas de protección social y dónde existen garantías sociales explícitas, todas ellas en materia de salud⁷.

⁶ Los diez países de la región que han ratificado el Convenio 102 son: Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

⁷ Siguiendo a Gacitúa-Marió, Norton y Georgieva (2009), por garantía social se entiende un mecanismo específico que un gobierno instala para realizar un derecho y que implica obligaciones inmediatas. En particular, se garantiza el acceso a los servicios, su calidad, financiamiento, monitoreo y revisión continua, así como la disponibilidad de mecanismos de compensación.

Recuadro IX.4 ¿Derecho a la seguridad o a la protección social?

En la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos se utiliza la expresión “derecho a la seguridad social”. Una de las pocas excepciones es el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, donde se utiliza explícitamente el término “protección social”. Esta es una de las convenciones más recientes en materia de derechos económicos y sociales, e indicaría el uso actual de la terminología. Sin embargo, hay que reconocer que aún existe un debate sobre si el derecho es a la seguridad social o a la protección social.

Si se adopta una definición amplia de la protección social, que incluye tanto el componente contributivo (seguridad social) como el no contributivo (asistencia social), y en la cual el Estado juega un papel fundamental de garante de los derechos económicos y sociales —tal como se hace en Cecchini y Martínez (2011)—, se puede argumentar que existe un derecho a la protección social. Bajo esta visión, el derecho a la protección social abarca tanto el derecho a la seguridad social como el derecho a un nivel adecuado de vida que asegure el bienestar de todos los ciudadanos.

Sepúlveda (2014) argumenta, por su parte, que la seguridad social no puede definirse de manera restrictiva y que los conceptos de seguridad social y protección social son sinónimos. Cita al respecto la Observación General núm. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según el cual la formulación del artículo 9 del PIDESC indica que las medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y pueden consistir tanto en planes contributivos como en planes no contributivos.

Sin embargo, hay que reconocer que en algunos países de la región existe —o ha existido en determinados momentos, como en las dos décadas sucesivas a la crisis de la deuda— una mirada más restringida de la protección social, que es vista como sinónimo de asistencia social para grupos pobres y vulnerables y en la cual actores como las comunidades y la sociedad civil desempeñan un papel más activo. De allí que Pautassi (2013, págs. 16-17) alerta “sobre la necesidad de no confundir un discurso que adiciona y agrega garantías asociadas con derechos o programas asistenciales con “filtro de derechos”, con un verdadero modelo de garantías en torno a las obligaciones positivas de satisfacer el derecho a la seguridad social”.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011; Laura Pautassi, “Seguridad y protección social. Lecciones de la experiencia Argentina”, *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires: algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Luciana Bercovich y Gustavo Maurino (coord.), Buenos Aires, Eudeba, 2013, y M. Sepúlveda, “De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 189 (LC/L.3788), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

Cuadro IX.1
América Latina: enfoque de derechos en la protección social

País	Reconocimiento constitucional de derechos sociales	Enfoque de derechos en protección social	Garantías explícitas
Argentina	Sí	Sí	Sí
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	Sí
Chile		Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	
Cuba	Sí	Sí	
Ecuador	Sí	Sí	
El Salvador	Sí	Sí	
Guatemala		Sí	Sí
Haití	Sí		
Honduras	Sí		
México	Sí	Sí	
Nicaragua	Sí		
Panamá			
Paraguay	Sí	Sí	
Perú	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	Sí		
Uruguay	Sí	Sí	Sí
Venezuela (República Bolivariana de)	Sí	Sí	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011; U. Giedion, R. Bitrán e I. Tristao (eds.), *Planes de beneficios en salud de América Latina: una comparación regional*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014, y de la revisión de las constituciones y los planes oficiales de desarrollo social.

2. Una mirada distinta a las políticas y programas de protección social

Adoptar un enfoque de derechos no significa solamente asegurarse de que las políticas públicas respondan a los mandatos nacionales e internacionales en materia de derechos económicos y sociales. Asumir el enfoque de derechos también supone tener una mirada distinta, que nos hace ver más claramente la realidad. Un ejemplo de cambio de mirada que lleva el enfoque de derechos es que el punto de partida de las políticas y programas de protección social no es solamente la presencia de personas con necesidades o riesgos, sino la mera existencia de ciudadanos con derechos sociales exigibles (FAO/CEPAL/ACNUDH, 2011). Esto implica pasar de los riesgos a los derechos, de los beneficiarios a los titulares de derechos (Rico, 2014b). Estos derechos

son bienes o servicios básicos que contribuyen a la dignidad, la autonomía y la libertad de las personas, así como precondiciones para la participación democrática (CEPAL, 2007). Más que de “beneficiarios” específicos, la protección social se ocupa, por lo tanto, de todos los ciudadanos, que son “destinatarios”, “usuarios” o “participantes” de las políticas y programas. En lugar de beneficiarios pasivos, los ciudadanos pasan a ser titulares de derechos y responsabilidades, legalmente vigentes y exigibles como garantías, así como protagonistas de su propio desarrollo (IPPDH, 2014) en el sentido republicano: empoderados, participativos, exigentes, demandantes e informados.

Esta mirada distinta permite a los responsables de las políticas formular, implementar, monitorear y evaluar políticas y programas de protección social que, además de ser más justos, son mejores en lo que respecta al logro de los objetivos. Por ejemplo, el enfoque de derechos es clave para lograr que las personas que son elegibles para recibir determinadas prestaciones de protección social efectivamente las reciban. Esto ocurre gracias a la implementación de criterios transparentes de elegibilidad, acompañados de campañas de información pública y de mecanismos de rendición de cuentas (Fiszbein, 2011). Asimismo, el enfoque de derechos promueve el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias en las distintas entidades públicas para que puedan garantizar los derechos de manera efectiva (IPPDH, 2014).

En el recuadro IX.5 se presenta el caso de los programas de transferencias de ingreso a familias con niños para visualizar el posible valor agregado de la adopción de un enfoque de derechos en la instrumentación de las políticas públicas actualmente en curso en la región.

Recuadro IX.5

Enfoque de derechos en los programas de transferencias de ingreso

Existen distintas medidas, inspiradas en los principios esenciales del enfoque de derechos, que pueden utilizarse para hacer que los programas sociales, como los programas de transferencias de ingreso a familias con niños, sean más justos y efectivos, fortaleciéndolos en pos de la mejora de las condiciones de vida de sus destinatarios.

Comenzando con el principio de igualdad, un objetivo importante de estos programas es cubrir a la totalidad de la población meta, constituida por familias que viven en situación de pobreza. Por lo tanto, evitar o corregir los errores de exclusión de los destinatarios —que desde una óptica de derechos son más graves que los errores de inclusión— es un objetivo fundamental que puede lograrse mediante la construcción y frecuente actualización de registros únicos de destinatarios. Esto implica también asegurarse de que todos los ciudadanos cuenten con una cédula de identidad, dado que la identificación es un requisito básico para participar en los programas.

Recuadro IX.5 (conclusión)

En virtud de este principio, también hay que evitar reproducir tratos discriminatorios hacia las personas que viven en condición de pobreza, las mujeres y la población indígena. Por lo tanto, se debe tomar en cuenta la pertinencia cultural y el enfoque étnico de todas las acciones de los programas, con particular énfasis en la oferta de servicios de salud y educación y en los procesos administrativos. Es conveniente que si las familias, en general las madres, asumen corresponsabilidades para recibir las transferencias monetarias, estas sean coherentes con sus necesidades, posibilidades y contexto socioeconómico, y que no sean medidas regresivas en cuanto a la igualdad de género. Como resulta evidente, la adopción de estas medidas permitirá mejorar los logros de los programas en relación con el aumento del acceso a los servicios de educación y salud por parte de las familias.

Otros principios de derechos humanos pueden también contribuir al mejoramiento de los programas de transferencias de ingreso. Tanto la institucionalidad como la transparencia son fundamentales para garantizar una mayor sostenibilidad de los programas en el tiempo, sin rupturas justificadas únicamente por los ciclos políticos. Esto se logra gracias a la adopción de marcos jurídicos e institucionales apropiados, así como mediante el acceso adecuado de la población a información pública sobre distintos aspectos del programa (requisitos de acceso, procedimientos de postulación, características de las prestaciones, formas de pago y demás). Además, el acceso a la información sobre el programa permite llegar mejor a las familias destinatarias.

Resulta claro, entonces, que al adoptar y seguir los principios de derechos humanos, los programas de transferencias de ingreso podrían alcanzar mejores resultados en relación con su objetivo primordial de reducción de la pobreza. Al seguir el principio de la integralidad, se puede aumentar la efectividad de los programas mediante la creación de instancias efectivas de coordinación interinstitucional. A su vez, la participación efectiva de los destinatarios y la comunidad permite retroalimentar de manera continua a los administradores de los programas y de ese modo lograr mejoras en su implementación. Por último, los mecanismos efectivos de rendición de cuentas permiten contribuir a reducir y eliminar la corrupción y el clientelismo.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (FAO/ CEPAL/ACNUDH), "Los programas de transferencias condicionadas desde un enfoque de derechos humanos. Guía para el análisis", 2011 [en línea] http://www.fao.org/alcl/legacy/iniciativa/expertos/documentos/guia_1-v2.pdf, y C. Rossel, D. Courtoisie y M. Marsiglia, "Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia y la adolescencia: apuntes a partir del caso de Uruguay", *serie Políticas Sociales*, N° 215 (LC/L.3927), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

C. De la retórica a la práctica: ejemplos regionales

En los países de América Latina y el Caribe hay varios ejemplos de políticas y programas de protección social que logran poner en práctica uno o más principios del enfoque de derechos. Siguiendo a Sepúlveda (2014, págs. 37-51), en esta sección destacamos las experiencias que integran algunos de los elementos esenciales abordados en la sección A. En sociedades muy

desiguales y con fuerte persistencia de la pobreza, muchos de estos ejemplos tienen como finalidad luchar contra la desigualdad e incluir a los grupos más desaventajados.

1. Universalidad e inclusión de grupos desaventajados

En relación con el principio de igualdad, es posible destacar experiencias en el ámbito de la salud, las pensiones y las asignaciones familiares que tienden a aumentar la cobertura y, en algunos casos, a proporcionar el acceso universal a la protección social, de conformidad con la obligación de buscar progresivamente el disfrute de los derechos económicos y sociales por parte de toda la población.

El Sistema Único de Salud (SUS) del Brasil se basa en el enfoque de derechos definido en la Constitución de 1988 y asegura que el acceso a la salud sea integral, universal y libre de costos. El SUS busca la universalidad y la gratuidad del sistema a través de una serie de medidas, entre las que se destacan las destinadas a incluir a la población indígena y a proteger a los consumidores de la salud frente a las asimetrías de información, así como los mecanismos para garantizar la participación de la comunidad (véase la sección C.4). El SUS es financiado íntegramente por recursos públicos a través de impuestos y contribuciones. Para lograr la universalidad, se llevó a cabo un importante proceso de descentralización de responsabilidades, atribuciones y recursos desde la esfera federal hacia los estados y municipios, de manera de garantizar que toda la población tuviera un acceso de calidad a todos los niveles de atención del sistema, sin importar el lugar de residencia (Robles y Mirosevic, 2013; Sepúlveda, 2014).

En Chile, el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (plan AUGE) tiene por objeto garantizar el derecho al nivel más alto posible de salud para la ciudadanía. Con la Ley 19.966 de 2004 se estableció el Régimen de Garantías en Salud y el año siguiente se definió una lista de 40 enfermedades y afecciones para las cuales se garantizan servicios adecuados. La lista se ha ampliado progresivamente: en 2007 cubría 56 enfermedades, en 2010 abarcaba 69 enfermedades y en 2013 incluía 80 enfermedades. Los pacientes tienen derecho a recurrir a los tribunales de justicia cuando las garantías de acceso, calidad y oportunidad no se cumplen (Cecchini y Martínez, 2011; Sepúlveda, 2014). En 2008 se realizó en Chile una reforma previsional basada en el enfoque de derechos, en virtud de la cual se perseguía una mayor igualdad de género. Además de crear la Pensión Básica Solidaria para mayores de 65 años y personas con invalidez de entre 18 y 65 años (que al día de hoy equivale a 150 dólares mensuales), esta reforma introdujo un bono por hijo para las mujeres por cada niño nacido vivo o adoptado (CEPAL, 2014b; Robles, 2013).

En materia de protección de niños y niñas se destaca la experiencia de la Asignación Universal por Hijo (AUH) de la Argentina, un programa con un enfoque de derechos que hoy llega a alrededor de 3,5 millones de personas y ofrece una asignación familiar mensual de 80 dólares para padres o madres que están desempleados o trabajan en la economía informal (Pautassi, Arcidiacono y Straschnoy, 2013). En lo que respecta a la protección de los adultos mayores sobresalen las experiencias de Bolivia (Estado Plurinacional de) y México, D.F. En el Estado Plurinacional de Bolivia, en 2008 se estableció la Renta Dignidad, una pensión universal no contributiva para los mayores de 60 años. En México, D.F., en tanto, a partir de 2001 se comenzó a entregar una pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años, que desde 2009 fue ampliada a los mayores de 68 años (CEPAL, 2014b; Sepúlveda, 2014; Yanes, 2011).

2. Estrategias integrales de asistencia social

Si bien la región aún enfrenta el desafío de integrar los componentes contributivos y no contributivos de la protección social, se ha avanzado en el diseño e implementación de estrategias integrales de asistencia social y reducción de la pobreza, tal como se puede observar en los casos del Brasil y Chile.

El programa Chile Solidario, lanzado en 2002, fue pionero en la región en la creación de una estructura de articulación para que las familias que viven en la pobreza accedan a prestaciones y servicios ofrecidos por distintos programas. Para superar la fragmentación de la institucionalidad social y lograr una acción intersectorial coordinada, se utilizó la noción de “ventanilla única”, materializada en la figura de los “apoyos sociales”, es decir trabajadores sociales que promueven la conexión de las familias con la oferta de servicios sociales (Cecchini y Martínez, 2011).

Un ejemplo más reciente es el plan *Brasil Sem Miséria*, una estrategia intersectorial de superación de la pobreza lanzada en 2011 que busca promover la articulación de los programas sociales en las áreas de educación, salud, asistencia social e infraestructura. El plan tiene tres pilares: i) una garantía de ingreso, ofrecida a través del programa de transferencias condicionadas *Bolsa Família*; ii) la inclusión económica por medio de programas que buscan promover los ingresos laborales y la generación de empleo, y iii) el acceso a servicios públicos (Robles y Mirosevic, 2013). Existen dos elementos esenciales para asegurar la integralidad del plan: los esfuerzos del Estado para garantizar la inclusión de todos los habitantes que permanecen invisibles para la acción pública y el énfasis en la coordinación, que se materializa mediante la firma de convenios con los niveles subnacionales con participación de varios ministerios (Sepúlveda, 2014).

3. Consolidación de un marco legal e institucional adecuado

En la Constitución del Brasil de 1998 se consagra un amplio abanico de derechos sociales, tales como el derecho a la educación, la salud, el trabajo y la seguridad social, y se reconoce la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios sociales, así como los derechos de los trabajadores a tener un contrato de trabajo, un salario justo y un seguro de desempleo (Robles y Mirosevic, 2013; Sepúlveda, 2014). También se establecen amplias normas de protección especial para niños y ancianos, así como para los pueblos indígenas. En cumplimiento de esta normativa constitucional, se ha ido formulando 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 (LOAS) de 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 en 2004 (Sepúlveda, 2014).

En México, la Ley General de Desarrollo Social de 2004 marcó un hito en la garantía de los derechos sociales consagrados en la Constitución. La ley define como derechos a la educación, la alimentación, la vivienda y el medio ambiente sano, así como el trabajo y la seguridad social. Define también algunos criterios para el diseño de las políticas sociales y establece, por ejemplo, que la inversión social no debe disminuir de un año a otro. Según la ley, el Gobierno Federal está obligado a publicar las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el presupuesto nacional. Asimismo, esta ley ha dado origen al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que es el encargado de definir y medir la pobreza multidimensional, así como de evaluar las políticas de desarrollo social, y ha creado la Comisión Nacional de Desarrollo Social que coordina las inversiones y programas de desarrollo social (Valencia Lomelí, Foust Rodríguez y Tetreault Weber, 2013).

Cabe también destacar la reciente iniciativa de El Salvador, donde en abril de 2014 se aprobó la Ley de Desarrollo y Protección Social. Basándose explícitamente en un enfoque de derechos, esta ley promueve la institucionalización e intersectorialidad de la política social y protege la continuidad de las principales intervenciones, convirtiéndolas en políticas de Estado.

4. Participación

En la región existen diversas modalidades que buscan hacer efectiva la participación, tales como la elaboración conjunta de normas, la celebración de

audiencias públicas, la instauración de consejos consultivos y la confección de presupuestos sociales participativos (IPPDH, 2014).

El Brasil es uno de los países de la región que más ha avanzado en materia de participación ciudadana en la protección social, así como en otros ámbitos de la política social. Este avance está de acuerdo con la Constitución y las leyes nacionales que establecen la participación deliberativa de la población (Sepúlveda, 2014). En el ámbito de la asistencia social, según la LOAS, las políticas deben fomentar la participación social. En consecuencia, se ha creado el Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS), que tiene incidencia a nivel nacional, estatal y municipal, y una composición paritaria entre los miembros que pertenecen a la sociedad civil y al gobierno. A nivel nacional, el CNAS regula la implementación de los servicios sociales, vota el presupuesto de asistencia social y monitorea la inversión, entre otros deberes. La relevancia del CNAS puede apreciarse si se considera que la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) fue creada en 2004 como resultado de su acción. A nivel estatal y municipal, cumple funciones similares y juega un papel normativo, deliberativo y de monitoreo respecto de las políticas de asistencia social (Robles y Mirosevic, 2013; Sepúlveda, 2014). En el campo de la salud, el derecho a la participación se promueve a través de las conferencias de salud y de los consejos de salud establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud. Las conferencias de salud se realizan cada cuatrienio, con diferentes representantes de la sociedad, con el propósito de evaluar la situación de la salud y proponer las directrices para la formulación de las políticas de la salud en los niveles correspondientes. Los consejos de salud son organismos colegiados compuestos por representantes del gobierno, prestadores de servicios, profesionales de la salud y usuarios, que 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. Así como las conferencias se realizan en un proceso ascendente —desde el nivel municipal, pasando por conferencias estatales y culminando con una Conferencia Nacional—, hay consejos municipales y estatales que se suman a un Consejo Nacional (Sepúlveda, 2014).

5. Transparencia y acceso a la información

Si bien la mayoría de los programas de protección social de la región no cuentan con mecanismos efectivos de transparencia, es posible observar ciertos avances en los programas de transferencias monetarias, algunos de los cuales han incorporado mecanismos flexibles e incluyentes que han contribuido a mejorar el acceso a la información de determinados destinatarios en condiciones de desventaja. La incorporación de líneas telefónicas para llamadas gratuitas en el Bono de Desarrollo Humano del Ecuador y en el

programa Oportunidades de México es un ejemplo de ello, así como la puesta en marcha de mecanismos de acceso a información que toman en cuenta las barreras de alfabetización, el bajo acceso a Internet y los altos costos de transporte (Sepúlveda, 2014).

Otro ámbito de avance en la región en lo que respecta a la información ha sido, como ya se ha mencionado, la producción por parte del Grupo de trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en El Protocolo de San Salvador —y la aprobación por parte de los Estados Miembros de la OEA— de indicadores de progreso en materia de derechos económicos y sociales que permiten medir el cumplimiento de las obligaciones de los Estados contenidas en el Protocolo e informar sobre los avances en la política social y la evaluación de la situación en cada país, reconociendo el principio de progresividad de los derechos económicos y sociales. Se da así una señal importante de impulso al proceso de cumplimiento de los derechos a la seguridad social, la salud, la educación, el trabajo y los derechos sindicales, la alimentación adecuada, el medio ambiente sano y la cultura, y se busca que los indicadores sean un instrumento útil para el diseño y la evaluación permanente de las políticas públicas de los Estados Miembros (OEA, 2015).

6. Rendición de cuentas

En las últimas décadas, varios países de la región han establecido mecanismos que permiten a los ciudadanos controlar a los funcionarios públicos encargados de la ejecución de programas de protección social (especialmente en el caso de los programas de transferencias condicionadas) mediante la presentación de una queja o denuncia en caso de irregularidades o de abusos de poder (Sepúlveda, 2014).

En México, por ejemplo, el Sistema de Atención Ciudadana (SAC) del programa Oportunidades recibe y maneja las quejas de los ciudadanos y destinatarios de este programa de transferencias condicionadas. Entre 2003 y 2009, el SAC recibió más de 780.000 peticiones ciudadanas, principalmente solicitudes y consultas (un 83% de los casos), pero también quejas, sugerencias y denuncias (Hevia de la Jara y Gruenberg, 2010).

En los programas de transferencias condicionadas que operan en el Brasil, Colombia, México y el Perú, se han creado órganos específicos de control colectivo en los que participan los usuarios de los programas y distintas entidades colegiadas y públicas. En el Perú, por ejemplo, el organismo a cargo de ejercer labores de contraloría y rendición de cuentas para el programa Juntos es el Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana. Se trata de una entidad de alcance nacional y composición mixta, que incluye a representantes de la Presidencia, la iglesia, el sector privado, los gobiernos regionales y locales, y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

El Comité opera sobre la base de denuncias y quejas directas, campañas informativas y el análisis periódico del funcionamiento del programa a partir de la información que arroja una muestra aleatoria semestral de destinatarios (Cecchini y Madariaga, 2011).

D. Retos para el enfoque de derechos en la protección social

En este libro argumentamos a favor de la adopción de un enfoque de derechos en la protección social, tanto por su valor ético y normativo como por su valor instrumental. En particular, desde la óptica de la agenda de la igualdad ampliada de la CEPAL, es decir, no solo redistributiva, el enfoque de derechos puede actuar como catalizador del establecimiento o fortalecimiento de sistemas de protección social universal y contribuir a definir los niveles de protección que se consideren aceptables (Sepúlveda, 2014).

Sin embargo, debemos reconocer que este enfoque enfrenta retos importantes, entre los que se destacan los que derivan de la judicialización de los derechos económicos y sociales, así como aquellos que resultan de la pugna entre las múltiples demandas de financiamiento y los escasos recursos a disposición de los países. Existen también tensiones de orden conceptual, en particular alrededor de las condicionalidades que están presentes en varios programas sociales de la región, así como en torno a la focalización de las medidas. Sin la intención de resolver tajantemente los debates conceptuales en curso, en esta sección buscaremos dar cuenta, de manera sucinta, de los retos y delinear posibles salidas para debates que a veces se encierran en posiciones irreconciliables y poco constructivas.

1. Judicialización de los derechos económicos y sociales

En muchos países de la región aún está arraigada la visión según la cual los derechos económicos y sociales constituyen meras declaraciones de intención que no son exigibles por la vía judicial ni administrativa (véase el recuadro IX.6). En otros, como el Brasil o Colombia, la consagración constitucional de los derechos económicos y sociales se ha traducido en una creciente jurisprudencia por parte de los tribunales (Sepúlveda, 2014). La judicialización de la protección social también conlleva una serie de riesgos y dificultades, tanto en materia de igualdad —dado que la población más pobre y vulnerable tiene mayores restricciones de acceso a la solución judicial, tanto por razones económicas como culturales—, como de sobrecarga para el aparato judicial y de definición de funciones y competencias entre poderes del Estado, ya que la responsabilidad del diseño y el financiamiento de las políticas de protección social recae en los poderes legislativos y ejecutivos, y no en el poder judicial (Cecchini y Martínez, 2011).

Recuadro IX.6 La exigibilidad de los derechos económicos y sociales

Si bien el punto de partida para la titularidad de derechos ha sido el referente normativo de los acuerdos y normas internacionales, esta ha estado condicionada por la forma en que dichos estándares han sido traducidos en constituciones o leyes, y plasmados luego en políticas y programas, para finalmente pasar del orden de jure (o titularidad formal) al orden de facto (o titularidad efectiva). Al respecto, Alexy (1993) propone cuatro consideraciones para construir esquemas de modalidades de justiciabilidad. En primer lugar, hay que considerar si los derechos están sometidos o no a control constitucional. En segundo término, se debe analizar si las normas consagran deberes objetivos (la obligación general del Estado de proveer programas adecuados) o derechos subjetivos (el derecho personal a reclamar individualmente el acceso a un programa o una prestación). En tercer lugar es necesario ver si los derechos se formulan como reglas absolutas (que permiten a cada individuo reclamar al Estado lo que la norma establece) o únicamente como principios (que solo deben aplicarse hasta donde sea jurídica y fácticamente posible). Como cuarto punto hay que evaluar si la noción de derechos sociales apunta a un máximo o a un mínimo de bienestar. Combinadas estas variables, se dan distintas formas de protección judicial donde “el extremo máximo estaría dado por una situación en que los derechos sociales tienen protección constitucional, presentan la forma de derechos subjetivos, tienen una estructura de reglas y son derechos plenos, o mejor, derechos a una cobertura plena”, mientras “en el extremo mínimo de justiciabilidad se ubicarían los derechos sociales carentes de protección constitucional, que no son derechos subjetivos, que expresan deberes objetivos del Estado, estructurados bajo la forma de principios, y que apuntan a establecer mínimos (no máximos) niveles de bienestar” (De Roux y Ramírez, 2004, pág. 20).

Cabe destacar, sin embargo, que los mecanismos para hacer exigibles los derechos no son constituidos únicamente por los sistemas de administración de justicia, aun cuando estos cumplan un papel indispensable. Bajo un concepto amplio de mecanismos de garantía, se pueden incluir también vías y procedimientos no necesariamente judiciales. De este modo, los mecanismos de garantía abarcan los procedimientos administrativos de revisión de decisiones y de fiscalización ciudadana de las políticas, los foros de reclamos para usuarios y consumidores, las instancias parlamentarias de fiscalización política y las instituciones especializadas que resguardan derechos fundamentales (por ejemplo, defensorías del pueblo, oficinas de protección de consumidores y defensa de la competencia). A su vez, se incluyen los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago de Chile, 2007; *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile, 2007; Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), “Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos”, *Serie Documentos de Trabajo*, N° 2, 2014; R. Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993 y C. De Roux y J.C. Ramírez (eds.), “Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 4 (LC/L.2222-P), Bogotá, Oficina de la CEPAL en Bogotá, 2004.

Como indica Artigas (2005), la garantía de universalidad de las prestaciones asociadas a la realización de derechos no se obtiene necesariamente a través de la naturaleza individual de los casos en que intervienen mecanismos y fallos judiciales, sino que surge de pactos sociales y fiscales concretos que comprometan a la sociedad en su conjunto (véase el capítulo X). Sin pactos sociales constituidos en torno a los derechos económicos y sociales, que permitan a las sociedades darse un horizonte de sentido y de orientación, y que ayuden a definir con mayor precisión cuál es el abanico de acceso a prestaciones, activos y beneficios al que todo ciudadano puede aspirar y cuáles son los plazos que la sociedad fija para el logro de la plena titularidad (CEPAL, 2006), difícilmente se puede mantener un sistema basado en garantías.

El caso de Colombia es emblemático, especialmente en relación con la tutela del derecho a la salud. En 1992, la Corte Constitucional ordenó al Instituto de Seguros Sociales proporcionar tratamiento a una persona que vivía en la indigencia y había perdido la vista. Se estableció que el Congreso no había cumplido su deber de adoptar una ley que se ocupara de la situación de personas que viven en condición de extrema pobreza. Además, en 1995, la Corte ordenó que el sistema de seguridad social pagara los gastos de tratamiento de salud en una clínica especializada de los Estados Unidos para una niña que padecía de leucemia y necesitaba un trasplante complejo, considerando que en Colombia no había un tratamiento disponible. Como consecuencia de estos fallos, la jurisprudencia relativa al derecho a la salud llevó a algunos desenlaces indeseados, entre ellos una explosión de demandas. Entre 1999 y 2009, los tribunales colombianos recibieron 775.102 tutelas relacionadas con el derecho a la salud (entre el 25% y el 40% de todas las acciones de tutela presentadas en el país), con efectos negativos sobre la equidad, la sostenibilidad financiera y la eficiencia del sistema. Para enfrentar esta situación, en 2008 la Corte Constitucional dictó la sentencia T-760/08, en la cual acumuló 22 tutelas que ilustraban las principales falencias del sistema de salud y dictó órdenes de carácter estructural al gobierno colombiano para enfrentarlas (Sepúlveda, 2014).

La sentencia de la Corte Constitucional de Colombia muestra así que los litigios también pueden desencadenar procesos estructurales más igualitarios (Sepúlveda, 2014; Uprimny y Durán, 2014). La exigibilidad de derechos por vía judicial o administrativa, ya sea a través del reclamo individual, de una cadena de reclamos particulares o de acciones colectivas, puede dar visibilidad a un problema público que aún no es tomado en cuenta por los gobiernos. Estas situaciones llaman la atención sobre la necesidad de establecer circuitos de información que vinculen los sistemas de reclamo judicial y administrativo con los procesos de definición del problema, diseño y evaluación de políticas, para que estos operen en un sentido de captación

anticipada o “alertas tempranas” de problemas, aportando a un diagnóstico más preciso y contribuyendo a establecer prioridades y tomar decisiones (IPPDH, 2014)⁸.

2. Financiamiento: múltiples demandas y escasos recursos

Uno de los principales desafíos para la protección social basada en un enfoque de derechos es crear las condiciones que permitan tener suficientes recursos y fuentes estables de financiamiento para realizar los derechos económicos y sociales de toda la población (véase el capítulo XIII). Para esto es necesario contar con altos niveles de crecimiento y dinamismo económico (CEPAL, 2006)⁹. Esto es particularmente complejo en una región en la que varios países aun se encuentran en un nivel de desarrollo medio-bajo y donde todas las economías son vulnerables a “acontecimientos financieros” externos, lo que pone en jaque la idea de soberanía del Estado-nación (Hopenhayn, 2001). La cuestión se vuelve aún más problemática en este momento de desaceleración de las economías latinoamericanas (CEPAL, 2014b).

Como destacan Balakrishnan y otros (2011), para realizar los derechos económicos y sociales, los países tienen la obligación de usar los máximos recursos disponibles, lo que implica tomar en cuenta no solo factores como la tributación, la asistencia de la cooperación internacional y el gasto público, sino también la política monetaria y el financiamiento de la deuda pública. También implica que “los recursos a considerar no son exclusivamente aquellos disponibles en las arcas estatales, sino que se deben incluir los recursos provenientes o que potencialmente podrían provenir del sector privado” (IPPDH, 2014, pág. 140).

Al respecto, la CEPAL ha planteado la necesidad de un pacto que sirva de acuerdo político entre los distintos sectores sociales y que determine la estructura y el nivel impositivos y la asignación de las inversiones, considerando que los esfuerzos públicos y privados deberán ser mayores y que habrá que hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles (véase el capítulo X). También hay que considerar que los costos económicos asociados a la falta

⁸ Por ejemplo, la existencia de largas listas de espera para acceder a jardines infantiles públicos en varios países de la región constituye un alerta acerca del déficit de este servicio y de la imposibilidad de resolverlo a través del mercado para los estratos sociales de menores ingresos (IPPDH, 2014).

⁹ El desarrollo centrado en derechos no comporta una dicotomía con las opciones que privilegian el crecimiento económico. Hay que buscar sinergias para que el crecimiento económico tenga como marco políticas que, al promover la ciudadanía social, aporten a la estabilidad política, reduzcan las desigualdades sociales y legitimen la democracia mediante un aumento general del bienestar (CEPAL, 2007).

de protección de la población no son irrelevantes y que, por lo tanto, no proteger supone un elevado costo.

Sin embargo, dado que los recursos son escasos, los derechos deben jerarquizarse de alguna manera para después satisfacerse en función de los recursos disponibles. Los mínimos garantizables universalmente deben incrementarse de manera gradual, y en esto consiste la progresividad de los derechos económicos y sociales (véase el recuadro IX.1) (CEPAL, 2007; Hoppenhayn, 2006).

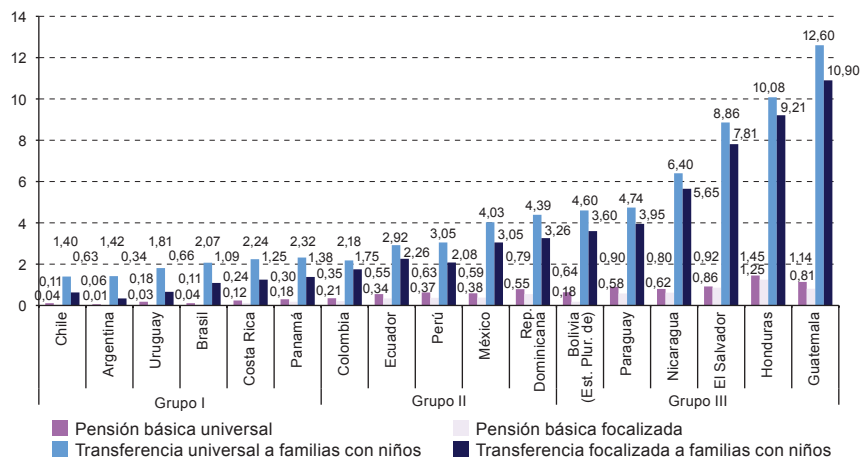
Es necesario también reconocer que los desafíos nacionales son heterogéneos y que los retos resultan más acuciantes para los países con mayores brechas de bienestar, es decir, con un PIB per cápita más bajo, mayores tasas de dependencia demográfica, mercados de trabajo más informales, menor cobertura de la protección social, mayores niveles de pobreza y menor inversión social, no solo per cápita sino también como porcentaje del PIB (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

Para cuantificar los retos, Filgueira y Espíndola (2015) han evaluado el costo de completar transferencias básicas de ingreso para familias con niños y adultos mayores¹⁰. Si el conjunto de estas dos transferencias se efectuara a todas las personas que viven en hogares vulnerables a la pobreza —con ingresos inferiores a 1,8 veces la línea de pobreza—, representaría menos del 1% del PIB en la Argentina, Chile y el Uruguay, pero más del 10% del PIB en Guatemala y Honduras. Asimismo, al universalizar las transferencias, el costo aumenta. Completar estas transferencias a todas las familias con niños y adultos mayores, y no solo a aquellas que son vulnerables a la pobreza, representaría entre el 1,5% del PIB en la Argentina y Chile, como mínimo, y el 13,7% del PIB en Guatemala, como máximo (véase el gráfico IX.1).

Es evidente, por lo tanto, que no se puede proponer un único modelo de prestaciones para todos los países de la región. Cada país, dado su nivel de desarrollo, puede abrazar estrategias de ampliación de las garantías de ingreso básicas acordes a sus capacidades fiscales, sus necesidades sociales y sus posibilidades económicas. El impacto de esta estrategia nos dejaría una región con niveles de pobreza e indigencia significativamente menores, niveles de desigualdad moderadamente menores y grados de cohesión social notoriamente superiores (Filgueira y Espíndola, 2015).

¹⁰ Transferencias que completan prestaciones equivalentes a una línea de pobreza por niño menor de 15 años (hasta un máximo de tres niños) y personas de 65 años y más.

Gráfico IX.1
América Latina (17 países): costo de transferencias de ingresos a hogares con niños y adultos mayores, universales y focalizadas, alrededor de 2011^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de F. Filguera y E. Espíndola, “Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores. Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 216 (LC/L.3934), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

^a Grupo I: países con menores brechas de bienestar; Grupo II: países con brechas intermedias de bienestar; Grupo III: países con mayores brechas de bienestar.

3. Condicionales y focalización

Para concluir, tenemos que dar cuenta de los debates en curso sobre las condicionales y la focalización. Estos dos instrumentos utilizados con frecuencia por los programas de protección social en América Latina y el Caribe —aunque no necesariamente en otras regiones del mundo como África— resultan problemáticos desde una perspectiva de derechos.

Sobre las condicionales, se ha advertido que los derechos humanos no dependen del cumplimiento de ninguna condición y son inherentes a la persona (Sepúlveda, 2014) y al ejercicio de la ciudadanía. Asimismo, una fijación demasiado estricta en las condicionales puede generar una distinción poco afortunada entre pobres “merecedores” o “no merecedores” de asistencia, lo que choca con el principio de universalidad y violaría derechos humanos básicos con relación al aseguramiento de un nivel mínimo de vida.

Cabe destacar que un aspecto muy problemático que se suma al de las condicionales es el de las sanciones que se aplican en caso de incumplimiento, porque al castigar a las familias con suspensiones o exclusiones de las prestaciones, se corre el riesgo de dejar en condición de mayor vulnerabilidad justamente a los más pobres. Mientras más fuertes sean

las sanciones, más alta será la tensión con los derechos humanos (Sepúlveda, 2014). Algunos países están usando las condicionalidades para reforzar derechos en educación y salud y para fomentar el trabajo intersectorial, sin adoptar medidas punitivas. En el caso del programa *Bolsa Família* del Brasil, por ejemplo, el propósito del monitoreo de las condicionalidades en educación y salud, a cargo de la Secretaría Nacional de Ingresos de la Ciudadanía (SENARC) del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), no es punir a las familias, sino entender las razones del incumplimiento, ofreciéndoles el acompañamiento de trabajadores sociales y ayudándolas a que puedan acceder a la educación y la salud (González de la Rocha, 2010). En *Bolsa Família*, las transferencias monetarias solo pueden suprimirse si las familias quedan en condición de suspensión por más de 12 meses y si, durante ese período, han recibido la debida asistencia y monitoreo por parte de los servicios sociales¹¹. Según Soares (2012), entre 2006 y 2008, solo el 4,5% de las familias que no cumplieron con las condicionalidades perdieron los beneficios monetarios.

El debate sobre focalización y universalismo de las políticas y los programas de protección social es de larga data y desde el campo de los derechos se han establecido diversos argumentos en contra de la excesiva importancia de la focalización en los programas de protección social. En primer lugar, se argumenta que, si bien han sentado los fundamentos para una selección de destinatarios basada en criterios técnicos y no clientelistas, esto también se puede lograr a través de prestaciones universales, que reducen las oportunidades de corrupción y ayudan a eliminar el estigma asociado a la asistencia social. En segundo término, la sofisticación de los procedimientos de focalización hace que muchas veces los criterios de elección se vuelvan opacos, lo que desde la perspectiva de los destinatarios redundaría en una incomprensión del funcionamiento del programa. Asimismo, se ha puesto énfasis en que en situaciones de pobreza generalizada, los costos administrativos y los problemas mencionados podrían exceder los beneficios que usualmente se atribuyen a la focalización.

La posición de la CEPAL al respecto ha sido argumentar que la focalización es un instrumento para reducir las desigualdades y optimizar la distribución de recursos, mientras que la universalización de la protección social es el objetivo último. Atender de manera diferenciada no contraviene necesariamente el principio de universalidad de los derechos. Por el contrario, puede potenciar su ejercicio y disminuir la desigualdad, tal como ocurre con las políticas de acción positiva frente a minorías étnicas, y a grupos de corte socioeconómico, cultural, etario o de género que se encuentran en situaciones

¹¹ Las familias que participan en Bolsa Família quedan en condición de suspensión, por dos meses, a partir del tercer registro de incumplimiento de condicionalidades y reiteradamente si ocurren nuevos episodios de incumplimiento (MDS, 2012).

de mayor vulnerabilidad (Hopenhayn, 2001), que pueden enmarcarse en un “universalismo sensible a las diferencias” (Habermas, 1998). Por ello, la focalización (o acción positiva) de los servicios de protección social hacia los más vulnerables puede ser un camino adecuado para avanzar de manera incremental hacia la universalización de los derechos económicos y sociales, en un proceso de realización progresiva de acuerdo con los niveles de desarrollo (Cecchini y Martínez, 2011).

En conclusión, destacamos que el enfoque de derechos resulta ser un imperativo ético a la vez que un mecanismo de cumplimiento de las obligaciones y los compromisos asumidos por los Estados, y un instrumento para avanzar hacia una protección social inclusiva y universal. El fin último es que las políticas y los programas de protección social se constituyan en un factor crucial para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, con autonomía y empoderamiento de los titulares de derechos.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Alexy, R. (1993), *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Artigas, C. (2005), "Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales", *serie Políticas Sociales*, N° 110 (LC/L.2354-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Balakrishnan R. y otros (2011), *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report*, Rutgers, Centro para el Liderazgo Global de las Mujeres, The State University of New Jersey.
- Bobbio, N. (1996), *Left and Right: The Significance of a Political Distinction*, The University of Chicago Press.
- Cecchini, Simone, Fernando Filgueira y Claudia Robles (2014), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada", *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile.
- ____ (2014b), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago de Chile.
- ____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- ____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- ____ (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago de Chile.
- ____ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- De Roux, C. y J.C. Ramírez (eds.) (2004), "Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 4 (LC/L.2222-P), Bogotá, Oficina de la CEPAL en Bogotá.
- Drolet, J.L. (2014), "Social protection and social development: international initiatives", *Springer Briefs in Population Studies*.
- FAO/CEPAL/ACNUDH (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2011), "Los programas de transferencias condicionadas desde un enfoque de derechos humanos. Guía para el análisis" [en línea] http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/expertos/documentos/guia_1-v2.pdf.

- Filguera, F. y E. Espíndola (2015), "Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores. Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 216 (LC/L.3934), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fiszbein, A. (2011), "Rights, accountability and social programs" [en línea] <https://blogs.worldbank.org/governance/rights-accountability-and-social-programs>.
- Gacitúa-Marió, E., A. Norton y S. Georgieva (2009), *Building Equality and Opportunity through Social Guarantees: New Approaches to Public Policy and the Realization of Rights*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Giedion, U., R. Bitrán e I. Tristao (eds.) (2014), *Planes de beneficios en salud de América Latina: una comparación regional*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- González de la Rocha, M. (2010), "Pobreza, Progresos y Oportunidades: una mirada de relativo largo plazo", *Bolsa Familia 2003-2010: avances e desafíos*, vol. 2, J. Abrahão de Castro y L. Modesto (orgs.), Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Habermas, J. (1998), *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Hevia de la Jara, F. y C. Gruenberg (2010), "Continuidades y reformas en el sistema de atención ciudadana del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", *Mexican Rural Development Research Reports*, N° 11, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Hopenhayn, M. (2007), "Derechos sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto social", *Notas de Población*, N° 85 (LC/G.2346-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2006), "Desigualdades sociales y derechos humanos: hacia un pacto de protección social", documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 26 y 27 de octubre.
- _____(2001), "Viejas y nuevas formas de la ciudadanía", *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IPPDH (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR) (2014), "Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos", *Serie Documentos de Trabajo*, N° 2.
- Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and Social Class and other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil) (2012), "Portaria No- 251, Gabinete de la Ministra, 12 de diciembre de 2012", Brasilia.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2015), *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo San Salvador* [en línea] http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/publication_progress_indicators_con_portada.pdf.
- Pautassi, Laura (2013), "Seguridad y protección social. Lecciones de la experiencia Argentina", *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires: algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Luciana Bercovich y Gustavo Maurino (coord.), Buenos Aires, Eudeba.
- _____(2009), "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición", *La medición de derechos en las políticas sociales*, V. Abramovich y L. Pautassi (comps.), Editores del Puerto.

- Pautassi, Laura, Pilar Arcidiácono y Mora Straschnoy (2013), "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos", *serie Políticas Sociales*, N° 184 (LC/L.3662), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rico, M. N. (2014a), "Protección social y derechos de la infancia", *Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal*, serie Seminarios y Conferencias N° 78 (LC/L.3855), S. Cecchini y M. Lavigne (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2014b), "El engranaje de las políticas de cuidado con las políticas de protección social", ponencia presentada en el Seminario El establecimiento y la renovación de pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, retos y horizontes en América Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2 y 3 de junio [en línea] <http://dds.cepal.org/proteccionsocial/pacto-social/seminario-internacional-proteccion-social-CEPAL-2014/>.
- Robles, Claudia (2013), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile", *Documentos de Proyecto*, N° 511 (LC/W.511), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C. y V. Mirosevic (2013), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil", *Documentos de Proyecto*, N° 532 (LC/W.532), Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel C., D. Courtoisie y M. Marsiglia (2014), "Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia y la adolescencia: apuntes a partir del caso de Uruguay", *serie Políticas Sociales*, N° 215 (LC/L.3927), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sepúlveda, M. (2014), "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 189 (LC/L.3788), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Soares, S. (2012), "Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future", *Working Paper*, N° 89, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), Brasilia.
- Townsend, P. (2009), "Social security and human rights", *Building Decent Societies: Rethinking the Role of Social Security in Development*, P. Townsend (ed.), Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Palgrave Macmillan.
- Uprimny, R. y J. Durán (2014), "Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia", *serie Políticas Sociales*, N° 197 (LC/L.3829), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valencia Lomelí, E., D. Foust Rodríguez y D. Tetreault Weber (2013), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: México", *Documentos de Proyecto*, N° 512 (LC/W.512), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Yanes, P. (2011), "La pensión ciudadana de los adultos mayores en la ciudad de México, Institucionalización de la universalidad y la no condicionalidad", *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*, serie Seminarios y Conferencias, N° 61 (LC/L.3296-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo IX.A1

Derechos a la protección social en los instrumentos internacionales de derechos humanos

Tratados internacionales (año) (Número de ratificaciones o adhesiones en América Latina y el Caribe)	Disposiciones
Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) ^a	Derecho de todas las personas a la seguridad social y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 22). Toda persona tiene derecho al trabajo [...] y a la protección contra el desempleo. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social (artículo 23). 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, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 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 (artículo 25).
Convenio 102 sobre la sobre la seguridad social (norma mínima) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ^b (10 países)	Este convenio establece normas mínimas —que pueden determinarse en relación con el nivel salarial de los países— para las prestaciones de la seguridad social y las condiciones de acceso a ellas. Abarca nueve áreas de la seguridad social: i) asistencia médica (artículos 7 a 12); ii) prestaciones monetarias de enfermedad (artículos 13 a 18); iii) prestaciones de desempleo (artículos 19 a 24); iv) prestaciones de vejez (artículos 25 a 30); v) prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional (artículos 31 a 38); vi) prestaciones familiares (artículos 39 a 45); vii) prestaciones de maternidad (artículos 46 a 52); viii) prestaciones de invalidez (artículos 53 a 58), y ix) prestaciones de sobrevivientes (artículos 59 a 64).
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) (32 países)	Garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: [...] los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: el derecho al trabajo, [...] a la protección contra el desempleo [...]; el derecho a la vivienda; el derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales (artículo 5).

Tratados internacionales (año) (Número de ratificaciones o adhesiones en América Latina y el Caribe)	Disposiciones
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) (29 países)	Derecho de toda persona a la seguridad social (artículo 9). Se debe conceder a la familia [...] la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. [...] Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes (artículo 10). Derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados (artículo 11). Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12).
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979) (33 países)	Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, 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; el derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para [...] implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales (artículo 11). Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales [...] y en particular le asegurarán el derecho a [...] tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia; beneficiarse directamente de los programas de seguridad social (artículo 14).
Convención sobre los Derechos del Niño (1989) (33 países)	Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social (artículo 26). Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero (artículo 27).

Tratados internacionales (año) (Número de ratificaciones o adhesiones en América Latina y el Caribe)	Disposiciones
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (1990) (17 países)	Los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables (artículo 27). Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con: la protección contra los despidos; las prestaciones de desempleo; el acceso a los programas de obras públicas destinados a combatir el desempleo (artículo 54).
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) (25 países)	Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho (artículo 28).
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) ^a	Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social (artículo 21). Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud. Las personas indígenas tienen igual derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental. Los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente que este derecho se haga plenamente efectivo (artículo 24).
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; "Protocolo de San Salvador" (1988) (16 países)	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. 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 (artículo 9). Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social (artículo 10). Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual (artículo 12). Los Estados partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto; garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar; adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral (artículo 15).

Tratados internacionales (año) (Número de ratificaciones o adhesiones en América Latina y el Caribe)	Disposiciones
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; "Protocolo de San Salvador" (1988) (16 países)	Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; (artículo 17). Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesario para alcanzar ese objetivo (artículo 18).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011; J.L. Drolet, "Social protection and social development: international initiatives", *Springer Briefs in Population Studies*, 2014; M. Sepúlveda, "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 189 (LC/L.3788), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014 y Naciones Unidas, "United Nations Treaty Collection, Chapter IV: Human Rights" [en línea] <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>.

^a Las declaraciones no son tratados y, por tanto, no han sido ratificadas.

^b En el marco de la OIT también se han elaborado los siguientes convenios en materia de seguridad social: Convenio 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social) de nacionales y extranjeros (1962); Convenio 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (1964); Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad (1967); Convenio 130 sobre la asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad (1969), y Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988).