

---

## políticas sociales

# **U**na mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales

Carmen Artigas



NACIONES UNIDAS



Santiago de Chile, agosto del 2005

Este documento fue preparado por Carmen Artigas, Jefa de la Unidad de Derechos Humanos de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este trabajo se inscribe dentro del área temática Derechos humanos, democracia y paz, bajo la línea de investigación referida al enfoque de derechos en las políticas de desarrollo.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4162

ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322725-6

LC/L.2354-P

Nº de venta: S.05.II.G.98

Copyright © Naciones Unidas, agosto del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Introducción</b> .....	7
<b>II. Intentando una aproximación a la protección social desde el enfoque de derechos</b> .....	11
<b>III. El enfoque de derechos como herramienta de inclusión social</b> .....	15
<b>IV. El desafío de garantizar los derechos y las condiciones y medidas para su exigibilidad</b> .....	21
<b>V. Otros contextos internacionales para la consideración del enfoque de derechos humanos en la protección social</b> .....	29
A. Los objetivos de desarrollo del Milenio .....	29
B. La búsqueda de gobernabilidad para la globalización .....	31
C. El ámbito de la seguridad humana.....	32
D. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio .....	33
E. Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos .....	35
<b>VI. Conclusiones</b> .....	37
<b>Bibliografía</b> .....	39

**Serie Políticas sociales: números publicados** ..... 43

## **Índice de cuadros**

Cuadro 1      Canales de participación/ejercicio de derechos..... 18

## Resumen

---

Este documento contiene una aproximación al tema de la protección social, desde el enfoque de derechos humanos en las políticas de desarrollo.

Asimismo, intenta revisar brevemente de qué forma, la protección social constituye también un componente esencial de distintas propuestas de acción de la comunidad internacional, entre otras, los marcos referidos a la seguridad humana, a las dimensiones sociales de la globalización y las instancias vinculadas al Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, a los desafíos y el cambio y al Informe del Secretario General, titulado “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”.

Se proponen en el texto algunas definiciones de ‘protección social’, teniendo en cuenta su carácter más amplio que el de ‘seguridad social’ y se analiza de qué forma este concepto constituye, tanto una expresión de los derechos humanos, como una forma de paliar muchos déficits en la efectiva realización de éstos.

En la línea anterior, se postula que varias de las manifestaciones de la protección social, que constituyen lo que se denomina genéricamente ‘asistencia social’ deben tener carácter exclusivamente transitorio y mantenerse mientras las personas no puedan acceder en plenitud al goce de todos sus derechos, fundamentalmente, los económicos y sociales, que constituyen la mayoría de los vinculados a la protección social.

Se ha procurado incorporar a este trabajo, algunas consideraciones sobre lo que significa elaborar políticas de desarrollo a partir de metas y estándares de derechos humanos y de qué manera estas exigencias influirían el diseño de las estrategias de protección social.

Finalmente, se esboza una imprescindible reflexión en torno a los condicionantes políticos de las modalidades propuestas y la necesidad de hacerse cargo del tema de la gobernabilidad democrática capaz de hacer posible la consolidación de las mismas.

## I. Introducción

---

Los países de América Latina y el Caribe han comenzado nuevamente a mirar a la ‘protección social’ como un componente imprescindible para la equidad y la integración, en sociedades fuertemente golpeadas por crisis de distinto tipo.

La ‘seguridad social’, como un concepto que podríamos considerar más restringido que el de ‘protección social’, es un derecho reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y posteriormente, en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ACNUDH, 1966), en donde se especifica además, que este derecho incluye el del seguro social.

Parecería que el concepto de ‘seguridad social’ se relaciona a aquellos derechos vinculados al empleo o los lazos familiares; mientras que el de ‘protección social’ abarcaría un espectro más amplio de situaciones de vulnerabilidad, en el que se incluirían también los programas de asistencia social.

En general, la asistencia social involucra políticas públicas diseñadas para transferir recursos a grupos carenciados; mientras que la seguridad social es financiada por contribuciones y basada en criterios de seguros, a través de los cuales los individuos y las familias se protegen combinando esfuerzos con un grupo más amplio de otros actores expuestos al mismo riesgo.

Podríamos, entonces, definir a la protección social como “las políticas y acciones públicas destinadas a dar respuesta a distintos niveles de vulnerabilidad, riesgos y privaciones, vinculados al desempleo, la enfermedad, la maternidad, la crianza de los hijos, la viudez, las discapacidades, el envejecimiento, entre otros.”<sup>1</sup>

Además de un conjunto de políticas y acciones, la protección social constituye un enfoque (Shepherd *et al*, 2004) que se concentra en la reducción del riesgo y las vulnerabilidades e incluye “todas las intervenciones, públicas, privadas y de organizaciones de voluntariado y de redes informales para apoyar a las comunidades, hogares e individuos en sus esfuerzos para prevenir, manejar y superar riesgos y vulnerabilidades”. Las redes informales incluirían a individuos que transfieren recursos a amigos y familiares.

Los hogares y comunidades más pobres enfrentan muchas fuentes de severos riesgos, y a pesar de sus mejores esfuerzos para protegerse de ellos –a través de apoyo mutuo y modalidades informarles de seguros– las restricciones que se les presentan en tales intentos, los vuelven ‘vulnerables a pérdidas irreversibles de capital humano en el largo plazo’ (BM, 2001).

Como se señala en el documento “Policy paper on social protection”, sobre protección social, del Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID) (Shepherd *et al*, 2004), un enfoque de protección social se sostiene en la premisa de un grado de acuerdo social en cuanto a que los ciudadanos tienen derecho a ciertos estándares mínimos de bienestar en razón de su ciudadanía.

Este concepto está contenido en el internacionalmente consagrado “derecho a un nivel de vida adecuado”, del artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en el reconocimiento de que existe una obligación de los Estados de proporcionar estándares mínimos en relación a los derechos económicos y sociales (por ejemplo, alimentación, salud, educación).

Las medidas de protección social que promueven y protegen estándares mínimos acordados, pueden contribuir a la realización de otros derechos (lograr un mínimo nivel de atención de salud significa que los niños pueden beneficiarse más de la educación). El mínimo estándar de vida es habitualmente un tema políticamente discutido y evoluciona a lo largo del tiempo, junto con el bienestar, la educación, la comunicación y la ideología política.

El documento de DFID citado, afirma que el enfoque de protección social ha sido influido por el Banco Mundial y su marco de Manejo del Riesgo Social (SRM) que se focaliza en prevenir, mitigar y afrontar los riesgos y *shocks*, pero que también procura proporcionar formas de superación de la pobreza. Los actores incluyen individuos, hogares, comunidades, organizaciones no gubernamentales, gobiernos y la comunidad internacional. Los arreglos para el manejo del riesgo comprenden el ámbito informal, de instrumentos de mercado o de origen estatal. Los riesgos son ‘idiosincráticos’ (que afectan a individuos u hogares de manera particular en el tiempo) o ‘co-variantes’ (que afectan a un gran número de hogares/individuos al mismo tiempo).

Las mayores contribuciones del marco de Manejo de Riesgo Social (SRM), son:

a) en primer lugar, haber variado el pensamiento sobre la seguridad de los medios de subsistencia, de un enfoque de redes de seguridad post-crisis, que ayudan a las personas pobres a sobrellevarla, a uno *ex ante* de medidas de prevención y mitigación a lo largo de un rango potencialmente amplio de decisiones públicas y privadas y de instrumentos de política pública.

---

<sup>1</sup> Definición en base a: (1) Beyond safety nets: The challenge of social protection in a globalizing world (International Expert Group Meeting, Berlín, 9-12 de octubre de 2000) [www.inwent.org](http://www.inwent.org); (2) “Social protection concepts and approaches: implications for policy and practice in international development”, Andy Norton, Tim Conway and Mick Foster, *Working Paper 143*, Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute, Londres, febrero de 2001; (3) Defending and enforcing rights to social protection, ISSA initiative: strengthening the security in social security, International Social Security Association, [www.issa.int](http://www.issa.int).

Este es el aspecto de la protección social que la vuelve un enfoque de desarrollo más que humanitario: al poner en práctica medidas antes de una crisis, crea la confianza de que la crisis puede ser sobrellevada, sin recurrir a la pérdida o erosión de los medios de supervivencia o de bienes que representan la base del ingreso y el emprendimiento. Esto involucra el potencial para un cambio de comportamiento: se hacen posible una mayor inversión productiva y la asunción de riesgos, por parte de los incluidos en su cobertura.

Estas medidas pueden permitir que las personas decidan mantener por más tiempo a sus hijos en las escuelas, educar a las niñas tanto como a los niños e invertir en actividades productivas.

b) En segundo lugar, el marco de SRM ha permitido llamar la atención del hecho de que gran parte de la protección social es, de hecho, proporcionada por las familias, la comunidad y por organizaciones informales y sin fines de lucro, incluso, en algunas situaciones, por el sector privado.

Hay, sin embargo, dos asuntos importantes para manejar los riesgos que enfrentan los pobres y vulnerables que no están bien enfocados por el marco SMR. En primer lugar, los crónicamente pobres (de los cuales hay varios cientos de millones en el mundo en desarrollo) que sufren *shocks* múltiples y consecutivos mientras son pobres y que están habitualmente menos preparados para enfrentarlos, pueden ser excluidos de las estrategias o al menos, no suficientemente enfatizados.

La pobreza crónica constituye un serio impedimento a las perspectivas de crecimiento económico: los crónicamente pobres continuarán manifestando niveles bajos de demanda de bienes y servicios; no estarán en condiciones de aprovechar las oportunidades de desarrollo humano y la pobreza crítica de los grupos y regiones marginales puede contribuir a la inestabilidad social y política, que es también negativa para el crecimiento económico (Kucera, 2001).

Según el documento “Policy paper on social protection” esta potencial omisión puede estar originada en el hecho de que el marco SRM (y de hecho, muchos gobiernos e instituciones donantes) no diferencian de manera apropiada, las diferentes categorías de pobres y personas vulnerables.

Se le da menor importancia a mejorar las oportunidades de vida de los crónicamente pobres y, dentro de ellos, a los menos activos, en comparación con los pobres transitorios y más activos, porque los primeros no son considerados potenciales contribuyentes a un proceso de crecimiento positivo.

La protección social debe incorporar medidas que aumenten las oportunidades de esas personas y sus hogares para contribuir positivamente en el futuro; de lo contrario, los respectivos programas pueden ser acusados de perpetuar la pobreza a gran escala.

A su vez, hay una presunción de que la prevención, mitigación y manejo del riesgo serán suficientes para permitir la recuperación completa de los *shocks*; que la gente pobre ‘rebotará’ nuevamente al lugar en que estaba antes de la crisis, o a un mejor lugar. Según se indica, ni teórica, ni empíricamente eso siempre sucede (Bird *et al*, 2003; Shepherd *et al*, 2003).

La recuperación y las nuevas oportunidades pueden requerir acceso a recursos escasos y existe un riesgo importante de no recuperación que debe ser manejado y superado.

Este punto es particularmente importante para el desarrollo de más caminos efectivos para la salida de la pobreza. Por ejemplo, si las personas pobres, luego del *shock* sólo vuelven a confiar en las mismas relaciones de dependencia para la seguridad, que previamente las mantuvieron seguras pero pobres (Wood, 2003), esto podría impedir una recuperación sustancial y el impulso de la protección social sería limitado.

Cuando hay un riesgo cierto de no recuperación, se necesita una buena comprensión de las razones que lo motivan, a fin de diseñar un enfoque escalonado e incremental, para una recuperación asistida.

El caso de las situaciones de conflictos armados crónicos, en donde las personas necesariamente deben adaptarse a distintas circunstancias, más que recuperarse realmente, plantea un desafío especial a la protección social y al proceso de tránsito desde la asistencia humanitaria al desarrollo.

## **GII. Intentando una aproximación a la protección social desde el enfoque de derechos**

---

Desde un enfoque de derechos humanos, puede afirmarse que los esquemas de seguridad social constituyen el ejercicio de los derechos reconocidos expresamente en la normativa internacional de derechos humanos señalada anteriormente, mientras que la asistencia social, si bien naturalmente es un derecho, representa en esencia una medida reparatoria de carácter transitorio para afrontar las negaciones de derechos que sufre un porcentaje de la población.

Es decir, cuando un grupo de personas no puede ejercer el derecho al trabajo, a la alimentación, a la salud, a la educación, el Estado asume la obligación de hacer efectivos estándares mínimos relativos a los mismos.

Pero, aunque imprescindible y parte de un imperativo ético, la asistencia social, constituye un síntoma de la falta de inclusión y justicia social y en definitiva, de la no-realización del derecho al desarrollo para un porcentaje determinado de la población.

El ‘derecho al desarrollo’, como la propia Asamblea General de las Naciones Unidas lo ha definido, es “un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él” (ACNUDH, 1986).

En esa línea, el desafío de la gobernabilidad democrática continúa siendo el de consolidar un enfoque de derechos en las políticas públicas, que permita que el derecho al desarrollo sea una realidad para las personas que hoy viven en situación de pobreza o indigencia, según lo recoge el compromiso de la propia Declaración del Milenio y el impulso posterior en torno a sus objetivos de desarrollo y las metas asociadas a ellos.

Según Andrew Shepherd (Shepherd *et al*, 2004), la protección social es una importante dimensión de la reducción de la pobreza y de la privación multidimensional. Es una aproximación a los procesos, a las políticas y a las intervenciones que responden a los riesgos y restricciones económicas, sociales, políticas y de seguridad que enfrentan las personas pobres y vulnerables, a fin de volverlos menos inseguros, menos pobres y con más posibilidades de participar en el crecimiento económico.

De manera más restrictiva, el concepto también describe un conjunto de políticas que los gobiernos pueden adoptar para asegurar la protección, tanto a los ‘pobres económicamente activos’, permitiéndoles participar de manera más productiva en la actividad económica, así como a los pobres menos activos, con considerables beneficios para la sociedad en su conjunto.

Dichas políticas pueden apoyar en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados para asegurar los derechos básicos de todos los individuos. Las políticas de protección social son siempre parte de un conjunto más amplio de medidas en materia de estabilidad macroeconómica, desarrollo empresarial y laboral, trabajo y educación, orientadas (parcialmente) a reducir el riesgo y la vulnerabilidad y promover el crecimiento pro-pobres.

Como se señala en el documento referido, los pobres y desposeídos son un grupo heterogéneo que incluye personas que están en el camino de salida de la pobreza, pero también personas que recién se han convertido en pobres. Existen algunos que son pobres crónicos y que transmitirán esa condición a la próxima generación. La vulnerabilidad a los *shocks* convierte a las personas en pobres y los mantiene pobres en el largo plazo. Los *shocks* pueden ser económicos, naturales, políticos, ambientales o sanitarios. La privación que sigue a un *shock* o a una serie de *shocks* puede a su vez tener muchas dimensiones: económicas, sociales o políticas.

Un enfoque de protección social puede representar una fuerte contribución hacia la prevención de la caída en la pobreza y la ayuda a la recuperación, y hacia la reducción de la pobreza y la privación multidimensional a largo plazo.

La protección social no es lógicamente el único enfoque hacia la reducción de la pobreza y debe utilizarse en combinación con otras medidas: la provisión de servicios económicos y sociales; el desarrollo de la infraestructura y la capacidad institucional. Ofrece un gran potencial para incluir a aquéllos excluidos de otra manera de los beneficios de estos otros enfoques y puede hacer una diferencia fundamental en el sentido de ciudadanía que experimentan los pobres.

De acuerdo con el Banco Mundial, sin adecuados mecanismos de protección, las Metas de desarrollo del Milenio no podrían alcanzarse para el año 2015 (BM, 2003).

Según destaca el Banco Mundial, la protección social ayuda a reducir tanto la pobreza crónica como transitoria, lo que podría contribuir a reducir en un 5% a 10% la incidencia total de la pobreza de ingresos.

Se cita el ejemplo de la República de Kirgistán, en donde sin protección social, la pobreza extrema se habría incrementado en un 24%; la brecha de la pobreza en un 42% y la severidad de la pobreza en un 57%. La vulnerabilidad de los crónicamente pobres puede también reducirse a través de exenciones a los cargos por salud y educación; programas de empleo como contraprestación de la asistencia; pensiones y otras medidas que mejoran las capacidades del pobre. El pobre puede tomar más riesgos si está protegido, aumentando, en consecuencia, sus ingresos.

La reducción de la pobreza de ingresos ayuda a mejorar los resultados en materia de salud y educación. Los incentivos para que los niños permanezcan en la escuela o bajo un seguro de salud, les permiten a las personas pobres sobrellevar mejor los costos de las crisis. Los programas de transferencias condicionadas de efectivo y alimentos tienen buenos efectos en la matrícula y asistencia escolar, disminución del trabajo infantil y mejoras en la salud y la nutrición y facilitan a los hogares la adaptación del consumo durante los tiempos de crisis.

Las obras públicas mejoran la provisión de hospitales y escuelas y pueden contribuir a un cambio sustancial positivo en indicadores de resultado como las tasas de mortalidad infantil.

Muchos instrumentos de protección social tienen efectos positivos en la igualdad de género, con impactos en materia de hogares y pueden también mejorar el capital social de la mujer. Las políticas de empleo que acortan la brecha entre hombres y mujeres en términos de condiciones de contratación y salarios, a través de licencias maternales y paternales, cuidado infantil accesible y mecanismos antidiscriminación, permiten a las mujeres ingresar y permanecer en el mercado de trabajo y aumentar la demanda de educación de niñas.

En general, es posible observar que:

- la protección social es compatible y se ve reforzada por un enfoque de derechos en las políticas de desarrollo. La protección social también contribuye a la realización de un conjunto de derechos, como se verá más adelante.
- La protección social y la inversión en servicios básicos no deberían ser excluyentes, sino que una combinación de ambas puede resultar en un mejoramiento de los índices de desarrollo humano.
- De manera similar, la relación entre la protección social y el crecimiento económico no tiene que ser vista como una especie de compensación. Hay muchas maneras en las cuales la reducción del riesgo y la vulnerabilidad aumenta la inversión y el crecimiento, en una complementariedad que puede ser maximizada.
- Una protección social significativa puede costar menos del 1% del producto interno bruto y tiene beneficios a corto y largo plazo para la economía.
- La protección social puede mitigar y apoyar las estrategias de las personas que enfrentan una amplia gama de riesgos y vulnerabilidades, incluyendo aquellos provocados por *shock* tan diversos como el SIDA, la inseguridad alimentaria o el conflicto armado.
- Es mejor incluir personas que enfrentan *shocks* particulares (como VIH/SIDA) en calidad de beneficiarios de la protección social en general, que focalizarlos excesivamente.
- La focalización de las personas vulnerables en programas de protección social, no debería comprometer su capacidad para afrontar autónomamente la satisfacción de algunas de sus necesidades. Debería sí, de manera expresa, tratar de reducir las cargas injustas, soportadas particularmente por las mujeres.
- Enfrentar la inseguridad alimentaria crónica requiere instrumentos adicionales a aquellos que se enfocan en crisis de corto plazo y puede, incluso, hacer necesario modificar estos últimos. Es pertinente enfocarse en ambos tipos de inseguridad alimentaria, así como los casos de vulnerabilidad crónica y aguda.
- Como en el caso de la seguridad alimentaria, la incorporación transversal de un enfoque de protección social sugiere que las entidades públicas de bienestar social podrían no siempre jugar un papel central en el desarrollo del trabajo gubernamental por la protección social. Aunque lo hagan, los múltiples proveedores de servicios de protección social necesitan un fuerte reconocimiento en cualquier estrategia.

La normativa internacional de derechos humanos, reconoce el derecho a la ‘seguridad social’ en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad, viudez, ancianidad u otra falta de medios, con cuidados especiales y asistencia para la maternidad y la infancia (ACNUDH, 1966).

Sin embargo, como se indicaba más arriba, este derecho que ha sido codificado, en particular a través de los estándares de seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y en relación a la seguridad de ingreso, corresponde a un concepto demasiado limitado para dar cuenta del espectro de temas relacionados con los riesgos y la vulnerabilidad a la que responde la protección social.

Todos los derechos humanos son pertinentes en materia de protección social. Comenzando con el derecho ‘a un nivel de vida adecuado’ (que incluye alimentación, vestido, vivienda, cuidado médico, servicios sociales, así como seguridad social). Sin embargo, estos deberían expandirse a todo el rango de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

El derecho a estar libre de la tortura protege contra los abusos del Estado, que no solamente violan la dignidad de las personas sino que también debilitan sus oportunidades de ganarse la vida. De la misma forma, los derechos civiles y políticos son precondiciones para muchos otros asociados a la subsistencia, como las posibilidades de formar asociaciones o participar en las elecciones o exigir el cumplimiento de sus beneficios de seguridad social.

Un enfoque de derechos humanos es normativo y se basa en el marco internacional de derechos humanos que considera a los ciudadanos ‘titulares de derechos’ y a los Estados ‘sujetos de obligaciones’. Algunos principios comunes a los derechos humanos, como la igualdad, la no discriminación, la inclusión, la participación y la rendición de cuentas, derivan de este marco. Bajo un enfoque de derechos humanos, los Estados están obligados a proporcionar leyes, marcos regulatorios, programas y políticas que fortalecerán la capacidad de los hogares para manejar los riesgos y mejorar su estándar de vida. Igualmente, los Estados deben respetar los derechos humanos (es decir no violarlos) y proporcionar protección contra las violaciones por terceros. El enfoque exige fijar estándares mínimos, como formas básicas de educación, atención primaria de salud y requerimientos nutricionales. Igualmente, los ciudadanos pueden tomar sus propias decisiones, mobilizarse, reclamar por sus derechos y beneficios y hacer al Estado responsable. La inclusión y la participación en las decisiones son cruciales para este proceso.

Bajo este enfoque, la protección social no es solamente una cuestión de solidaridad o generosidad, sino una responsabilidad básica de los Estados.

### III. El enfoque de derechos como herramienta de inclusión social

---

Cuando hablamos de un enfoque de derechos en las políticas de desarrollo, estamos reconociendo que el objetivo de dichas políticas es **dar cumplimiento al deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y que sus titulares pueden exigir tal respeto, protección y realización**. Hemos dado aquí el primer paso para lo que se conoce como ‘empoderamiento’ pero que nosotros preferimos llamar el ‘ejercicio de derechos inherentes’ (Artigas, 2003).

Ahora bien, ¿qué entendemos específicamente por un enfoque de derechos?.

Constituye un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está basado **normativamente en estándares internacionales** de derechos humanos y **operacionalmente dirigido a promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos**.

Un enfoque de este tipo, integra la normativa, principios y estándares del sistema internacional de derechos humanos en la legislación, programas, planes y procesos del desarrollo.

Las ‘normas y estándares’ están contenidas en los distintos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y los ‘principios’ son los de responsabilidad y rendición de cuentas; el de universalidad; no discriminación y equidad; el de procesos participativos de toma de decisiones y el reconocimiento de la interdependencia entre todos los derechos.

El enfoque de derechos en el desarrollo presenta los siguientes elementos:

1. Expresa un vínculo con los derechos, es decir, la definición de objetivos de desarrollo en términos de derechos particulares –como titularidad de derechos exigibles– es un ingrediente esencial de estos enfoques, al igual que la creación de vínculos normativos expresos con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los enfoques de derechos abordan integralmente toda la gama de derechos indivisibles e interdependientes de carácter civil, cultural, económico, político y social. Esto determina la necesidad de estructurar un marco de desarrollo con sectores que reflejen los derechos garantizados internacionalmente como alimentación, salud, educación, vivienda, administración de justicia, seguridad y participación política.

2. Incorpora la rendición de cuentas, identificando titulares de derechos y los sujetos de las correspondientes obligaciones. Se atiende, tanto a la parte positiva de la obligación; es decir, respetar, proteger, hacer efectivos, como a la negativa, el abstenerse de violaciones.

3. El denominado empoderamiento o ejercicio de derechos se centra en los beneficiarios como titulares de derechos y no como receptores de acciones asistenciales. La finalidad es garantizar a las personas el disfrute de la capacidad, de las habilidades y del acceso necesario para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades y decidir sus propios destinos.

4. La participación a la que se refiere el enfoque de derechos es la definida en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo; es decir, ‘activa, libre y significativa’.

5. No discriminación y atención a los grupos vulnerables. Significa que debe darse atención particular a los temas de discriminación, equidad, vulnerabilidad a partir de la edad, el género, la religión, la etnicidad, y otras posibles categorías, como los migrantes y los reclusos, por ejemplo. Todas las decisiones de desarrollo, además de fortalecer el ejercicio de los derechos, deben precaverse contra el reforzamiento involuntario de desequilibrios de poder; por ejemplo, entre mujeres y hombres, propietarios y campesinos, trabajadores y empleadores.

El desarrollo, a partir de un enfoque de derechos, está centrado en las personas, es participativo y ambientalmente sustentable. Involucra no solamente el crecimiento económico, sino la equitativa distribución de sus beneficios, el mejoramiento de las capacidades de las personas y la ampliación de sus opciones.

Estas características del enfoque de derechos se identifican estrechamente con las dimensiones del desarrollo humano; es decir, (i) la **potenciación**, como un aumento de la capacidad de la gente, la ampliación de sus opciones y con ello, una mayor libertad; (ii) la **cooperación**, que atiende a la compleja red de estructuras sociales a que pertenecen los seres humanos, los que valoran el sentido de pertenencia a una comunidad; (iii) la **equidad**, que hace referencia tanto a la capacidad básica como a las oportunidades y que en muchos casos, puede entrañar una distribución de recursos desigual; y (iv) la **sustentabilidad**, que se asocia a un concepto de equidad intergeneracional, pero que exige profundos compromisos por la justicia social en el hoy y la seguridad que hace referencia a la necesidad de cautelar que las personas vivan en condiciones que no las expongan a riesgos debido a la delincuencia, a la violencia o al desempleo.

Igualmente, en la lectura del desarrollo humano, desde la perspectiva de los derechos humanos, las siete libertades a que hace referencia el Informe Mundial de Desarrollo Humano correspondiente al año 2000 (PNUD, 2000), sitúan en gran parte las metas a las que apunta el enfoque de derechos.

Se recogen en dicho texto las libertades:

- i) De la necesidad, para disfrutar de un nivel de vida digno;
- ii) de la discriminación, ya sea en razón del género, la raza, el origen nacional o étnico o la religión;
- iii) para desarrollar y hacer realidad la potencialidad humana de cada uno;

- iv) para tener un trabajo decente, sin explotación;
- v) del temor, de las amenazas contra la seguridad personal, de la tortura, de la detención arbitraria y otros actos violentos;
- vi) de la injusticia y las violaciones al imperio de la ley;
- vii) para expresar opiniones, formar asociaciones y participar en la adopción de decisiones.

De acuerdo con Laure-Hélène Piron (Piron, 2004), las contribuciones claves de un enfoque de derechos de la protección social son:

- Que se considere a la protección social como un derecho y no como una cuestión de mero asistencialismo.
- Coloca obligaciones claras de parte de los Estados para garantizar la protección social.
- Puede utilizar un espectro de estándares internacionales de derechos humanos para justificar la protección social, comenzando por aquéllos relativos a la seguridad social, pero ampliándose a todos los derechos humanos.
- Destaca las obligaciones esenciales y los estándares mínimos esperables, así como los requerimientos específicos de los grupos vulnerables.
- Puede utilizar un rango de principios de derechos humanos para justificar la protección social y también influir en el diseño de marcos generales de igualdad y no-discriminación, participación y rendición de cuentas, por ejemplo.
- Destaca a la ciudadanía y la importancia de entender los contextos sociales y políticos, en el centro de la justificación y la provisión de los servicios de protección social.
- Como resultado de lo anterior, requiere también focalizarse en las posibilidades de los ciudadanos de exigir su derecho a la protección social.
- Exige también incorporar mecanismos de rendición de cuentas y de desarrollo de la capacidad institucional para garantizar el adecuado diseño y provisión de los servicios de protección social, y por lo tanto:
- vincula el lado de la demanda con el lado de la oferta, cuando la protección social puede aparecer como más técnica y enfocada del lado de la oferta.

Adicionalmente al aporte de un enfoque de derechos a la protección social, ésta a su vez puede apoyar la realización de los derechos humanos para los más pobres y más vulnerables.

Según Piron, esto es particularmente cierto cuando el espectro de instrumentos de protección social (esquemas de seguros, obras públicas, ayuda alimentaria, transferencias monetarias focalizadas o fondos sociales) no son vistas como el resultado de preocupaciones humanitarias o de caridad, sino fundamentadas en la justicia social y la igualdad de derechos y beneficios de aquéllos a los que se orienta la protección social.

El documento citado señala acertadamente que los estándares internacionales constituyen solamente un nivel o régimen normativo para un marco basado en derechos y deben ser traducidos en constituciones o leyes.

Uno de los desafíos del enfoque de derechos es llevar a la práctica esos estándares de manera nacional, local y comunitaria para acercar más rápidamente a los individuos y comunidades los beneficios que de ellos se derivan.

Es así posible describir distintos regímenes que permiten ir consolidando el ejercicio de los derechos, aún cuando los mismos, no estén todavía expresamente reconocidos a nivel constitucional o legal y pueda ser complicado exigir su justiciabilidad ante los tribunales.

**Cuadro 1**  
**CANALES DE PARTICIPACION/EJERCICIO DE DERECHOS**

Canal institucional	Tipos de reclamos	Métodos de acción ciudadana y de organizaciones no gubernamentales
Sistema político	Identificación de nuevas reivindicaciones (por ejemplo, derechos de la mujer). Negociación de cómo los derechos deberían ser interpretados o reconocidos (por ejemplo, recurso contra aplicación de una ley). Negociaciones sobre cómo deberían aplicarse los derechos.	Votación. <i>Lobbying</i> . Demostraciones. Informe a los medios de prensa. Audiencias públicas. Reivindicación de intereses.
Sistema jurídico	Sistema internacional de derechos humanos. Reivindicación de derechos específicos a través de los tribunales. Interpretación de un derecho. Aplicación y fiscalización del ejercicio efectivo de un derecho.	Derechos a la educación y alfabetización. Formulación de reclamos, individualmente o a través de los recursos en defensa del interés público. Opciones cuasi-judiciales, con el <i>ombudsman</i> o la Comisión de Derechos Humanos. Fiscalización de las organizaciones no gubernamentales a los informes de gobierno a los órganos de verificación de tratados.
Canales de política pública	Negociación sobre la interpretación de la provisión pública de los beneficios.	Procesos participativos de elaboración de políticas y planificación de programas. Presupuesto participativo y acceso a la información. Participación de las organizaciones no gubernamentales en conferencias internacionales.
Canales administrativos	Negociación sobre la aplicación de los beneficios.	Interacciones con trabajadores de la salud, profesores, etc. Fiscalización de servicios locales, por ej., cartas de derechos de los pacientes; códigos de conducta, instrumentos de reclamo.
Canales sociales	Negociación sobre el acceso a los recursos naturales o el empleo.	Negociaciones informales con la familia o las comunidades.
Canales vinculados al sector privado	Negociación sobre los beneficios provistos por el sector privado y las actividades del sector privado.	Estándares laborales; derechos sindicales; provisión de créditos; acciones de consumidores.

**Fuente:** Laure-Hélène Piron, "Human rights and chronic poverty", background paper for the Chronic Poverty Report, 2003. (Traducción libre de la autora de la serie).

Cuando la pobreza y la vulnerabilidad se definen en relación a más variables que el ingreso, la importancia de todos los derechos humanos puede asociarse a la protección social. Son especialmente pertinentes 'el derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar incluyendo alimentación, vestido, vivienda y cuidado médico y los servicios sociales necesarios'.

El Comité del Pacto de derechos económicos sociales y culturales ha determinado que los Estados tienen “una obligación esencial de asegurar la satisfacción de, al menos, niveles mínimos de cada uno de los derechos del Pacto. Estos deben satisfacerse más allá de la disponibilidad de recursos en un país, lo que implica una dependencia de la cooperación internacional en países muy pobres y proporciona una fuerte justificación para el uso de la ayuda destinada a la protección social.

En general se acepta que dichos estándares mínimos incluyen:

- alimentos esenciales
- atención básica de salud
- abrigo y vivienda
- educación básica.

Las políticas y programas de protección social contribuyen al cumplimiento de estos estándares mínimos, no solamente en lo que tiene que ver con la seguridad social, sino con todo el conjunto de derechos referidos a los medios de vida y el bienestar. Las políticas de protección social son, en tal sentido, contribuyentes a la realización de todos los derechos humanos (Piron, 2004).



## **IV. El desafío de garantizar los derechos y las condiciones y medidas para su exigibilidad**

---

Los derechos económicos, sociales y culturales, son derechos humanos de la misma esencia e importancia que los derechos civiles y políticos. Ambos están contenidos en pactos internacionales que desarrollan la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artigas, 2001).

Los Estados que han ratificado el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales,<sup>2</sup> están obligados a proteger, respetar y promover esos derechos. La orientación sobre los contenidos de cada derecho es entregada por el Comité del Pacto de derechos económicos, sociales y culturales, que se pronuncia sobre los informes elaborados por los países y formula comentarios y sugerencias sobre las acciones llevadas a cabo por los respectivos gobiernos.

Conciente de las implicancias financieras que puede involucrar la realización plena de los derechos contenidos en el Pacto, se introduce el concepto de ‘progresividad’; es decir, se reconoce la gradualidad del proceso y se obliga a los Estados a garantizar esos

derechos ‘hasta el máximo de los recursos de que se disponga’ librando entonces a la voluntad política y al juego democrático, la decisión sobre las prioridades y los montos.

---

<sup>2</sup> El Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, entró en vigor el 3 de enero de 1976. A la fecha, los Estados partes de América Latina y el Caribe son 26, a saber: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. Belice firmó el Pacto, pero no lo ha ratificado. No lo han firmado aún: Antigua y Barbuda, Bahamas, Cuba, Haití, Santa Lucía y Saint Kitts y Nevis.

En este tema hay un interesante cruce con las dimensiones del desarrollo humano, que reconoce que las personas tienen derechos abstractos a la salud, a la educación, al empleo y derechos específicos a políticas públicas que faciliten el ejercicio de esos derechos.

A diferencia de lo que ocurre con respecto a los derechos civiles y políticos, en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales, no existe todavía a nivel internacional, un sistema que permita efectuar denuncias o comunicaciones individuales por la violación de los mismos. (Se está negociando desde hace años un Protocolo al Pacto que lo haga posible). Por el contrario, en el sistema interamericano sí existe esa posibilidad (OEA, 1988).

La otra gran discusión vinculada a los derechos económicos, sociales y culturales es la de la 'justiciabilidad' o la posibilidad de que un juez dictamine que debe haber una reparación por la violación de un derecho económico o social, como ocurre con la violación de los derechos civiles y políticos. Es interesante tener presente que cada vez más se asiste en muchos países a decisiones judiciales que obligan a los Estados a proteger determinados derechos económicos y sociales como los referidos a la no disminución de pensiones o a la obligación de alimentar a las familias, por ejemplo (Artigas, 2003).

Un problema que surge en este punto, es la garantía de universalidad, que no se obtiene por la naturaleza individual de los fallos.

El artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales es uno de los más importantes del instrumento, ya que en él se esboza la naturaleza de las obligaciones jurídicas impuestas a los Estados partes y se determina la forma en que éstos deben plantearse la realización efectiva de los derechos contenidos en los artículos 6 a 15.<sup>3</sup>

No puede efectuarse un análisis de las obligaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales sin tener en cuenta las obligaciones que comporta el asegurar la titularidad individual de los beneficiarios del derecho o los derechos de que se trata. Es habitual, como se indicaba anteriormente, que las obligaciones se refieran a los deberes de:

1. Respetar.
2. Proteger.
3. Promover.
4. Hacer efectivo cada uno de los derechos incluidos en el Pacto.

A su vez, cada una de estas responsabilidades jurídicas puede entrañar obligaciones más específicas que tengan que ver con la conducta (acción o inacción) y con los resultados esperados.

El párrafo 1 del artículo 2 es claro en el sentido de exigir que todos los Estados partes comiencen inmediatamente a adoptar medidas encaminadas a conseguir el goce pleno por todos, de todos los derechos proclamados en el Pacto. A menudo, será indispensable adoptar medidas legislativas para hacer tangibles dichos derechos pero, sin duda, la legislación por sí misma, no resulta suficiente en el plano nacional, siendo necesario que se adopten medidas reglamentarias,

---

<sup>3</sup> Pacto de derechos económicos, sociales y culturales. Artículo 2:

1. Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.
2. Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyas.

administrativas, judiciales y decisiones políticas, económicas, sociales para asegurar el disfrute efectivo de los mismos.

Los Estados están, por virtud de dicho párrafo 1, jurídicamente obligados a adoptar medidas legislativas en algunos casos; por ejemplo, cuando las leyes existentes sean claramente incompatibles con las obligaciones asumidas en el Pacto.

Hay otro concepto clave en la disposición y es lo que tiene que ver con la obligación progresiva que se introduce. Con frecuencia se interpreta en el sentido de que los derechos reconocidos en el Pacto sólo pueden hacerse efectivos una vez que el Estado haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico. **Sin embargo, el deber en cuestión obliga a todos los Estados partes, independientemente de cuál sea su nivel de riqueza nacional, a accionar en seguida y de la manera más expedita posible para hacer efectivos esos derechos.**

No puede aceptarse ninguna interpretación que admita que el Estado prolongue indefinidamente la puesta en práctica de la obligación. A ese respecto es importante tener en cuenta que el Protocolo fue suscrito en 1966, que entró en vigor en 1976 y que el grueso de las ratificaciones corresponden a la década del año 70 y del año 80.

En este sentido, si bien el Pacto contempla una realización progresiva y reconoce restricciones debido a la limitación de recursos disponibles, también impone varias obligaciones que son de efecto inmediato. A este respecto, dos son particularmente importantes para comprender la naturaleza precisa de las obligaciones de los Estados: a) que los Estados se ‘comprometen a garantizar que los derechos se ejercerán sin discriminación’; y; b) a ‘adoptar medidas’ lo que no está calificado o limitado por ninguna otra consideración.

Por lo tanto, si bien la realización plena de los derechos puede ser lograda progresivamente, las etapas hacia ese objetivo deben ser cumplidas dentro de un período razonablemente corto una vez que el Pacto entró en vigencia para el Estado de que se trate. Tales etapas deben ser deliberadas, concretas y orientadas tan claramente como sea posible cumplir las obligaciones reconocidas en el Pacto.

Además de las medidas legislativas, existen otras fundamentales como la disponibilidad de recursos judiciales con respecto a aquellos derechos que pueden, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, considerarse susceptibles de acción judicial.

El Comité del Pacto<sup>4</sup> considera, por ejemplo, que el goce de los derechos reconocidos, sin discriminación, encuentra una adecuada promoción, en parte, a través de la provisión de recursos judiciales. Por ejemplo, aquellos Estados partes que también son partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos están obligados por éste a asegurar a cualquier persona cuyos derechos o libertades son violados, ‘que tendrá una reparación efectiva’. Adicionalmente, un conjunto de disposiciones en el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (como las referidas a igualdad de derechos entre hombres y mujeres, un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sindicalización, protección de la infancia, enseñanza primaria gratuita y obligatoria, libertad de los padres para elegir escuelas privadas, libertad para la investigación científica), deberían ser susceptibles de inmediata aplicación por órganos judiciales o similares en muchos sistemas jurídicos. Como indican los expertos del Comité, cualquier sugerencia en el sentido de que esas disposiciones no son de ejecución inmediata, sería difícil de sostener.

Incluso el Comité ha notado, con respecto al derecho a una vivienda adecuada, que ‘las instancias de desahucios forzosos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo

<sup>4</sup> El Comité, creado por el Consejo Económico y Social en 1985, está integrado por 18 expertos de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que son independientes y actúan a título personal. Su función primordial es la de vigilar la aplicación del Pacto por los Estados partes esforzándose en fomentar un diálogo constructivo con ellos y procurando determinar por diversos medios si aplican adecuadamente o no las normas contenidas en el instrumento y aconsejándoles sobre formas para mejorar la situación, incluyendo sugerencias específicas en materia política, legislativa, judicial y de otra índole.

podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional’.

El Comité igualmente ha insistido en que aún cuando los recursos disponibles por el Estado sean demostradamente inadecuados, igualmente subsiste la obligación de éste de asegurar el goce más amplio posible de los derechos pertinentes. Adicionalmente ha subrayado el hecho de que incluso en épocas de severas restricciones presupuestarias ligadas a procesos de ajuste estructural o recesión internacional, los miembros vulnerables de la sociedad pueden y deben ser protegidos por la adopción de programas focalizados de bajo costo relativo como muestra de voluntad de cumplimiento de las obligaciones del Pacto.

Parece también significativo a ese respecto, el contenido de la declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ante la Tercera conferencia ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), efectuada en Seattle en 1999, en la que se expresa que la liberalización del comercio, las finanzas y las inversiones no crea necesariamente un ambiente favorable a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Agrega el documento que la liberalización del comercio debe ser entendida como un medio y no como un fin y que este fin es el objetivo del bienestar humano al que los instrumentos internacionales de derechos humanos dan expresión jurídica. Finalmente el texto recuerda que en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, 171 Estados declararon que la promoción y protección de los derechos humanos es la primera responsabilidad de los gobiernos.

Igualmente, los comentarios del Comité del Pacto sobre el derecho al ‘mayor estándar posible de salud’ consideran que el derecho a la salud, según se define en el artículo 12.1 del Pacto, es un derecho incluyente que se extiende no solamente al cuidado oportuno y apropiado de salud, sino también a determinantes de la salud, como el acceso a agua potable y saneamiento, alimentación exenta de riesgos, nutrición y vivienda, condiciones ocupacionales saludables y acceso a educación e información relativa a la salud, incluyendo salud sexual y reproductiva.

El Comité reitera para este derecho los conceptos enunciados en sus comentarios generales al artículo 2, en cuanto a la progresiva realización del derecho a la salud en un período de tiempo que no debe interpretarse como la privación de todo contenido a la obligación de los Estados. Por el contrario, la realización progresiva significa que los Estados tienen una obligación específica y permanente de avanzar tan expedita y efectivamente como sea posible hacia la plena consecución de los objetivos del artículo 12.

Se indica, por ejemplo, que cualquier persona víctima de una violación de su derecho a la salud, debe tener acceso a medidas judiciales o similares, tanto a nivel nacional como internacional. Todas las víctimas de tales violaciones deberían poder acceder a una reparación adecuada bajo la forma de restitución, compensación, satisfacción o garantías de no reiteración.

El Comité exhorta a los Estados partes a que den a sus *ombudsman* nacionales, fiscales, comisiones de derechos humanos, entidades de protección al consumidor, asociaciones de pacientes, la posibilidad de accionar contra las violaciones del derecho a la salud.

Estos escenarios abren una impostergable reflexión sobre una nueva forma de abordar los temas de equidad y de elaborar indicadores de desempeño para los países.

Parecería que la tarea más inmediata podría ser profundizar en el concepto del derecho al desarrollo y en el conjunto de indicadores ofrecidos por el concepto de desarrollo humano y los estudios en curso sobre sus relaciones con la normativa internacional de derechos humanos.

Es fundamentalmente a nivel nacional, a través de la legislación y las políticas y programas amplios que se operacionaliza la protección social, incluyendo acuerdos sobre derechos específicos, que todos los ciudadanos pueden exigir, como la educación primaria gratuita y el seguro social para la tercera edad.

Como indica Piron (Piron, 2004), este contexto político requiere una justificación de los esquemas de protección social que sea aceptable para todos los miembros de la sociedad, y procesos de negociación en los que el valor de la redistribución y de la igualdad de derechos de los miembros vulnerables, sea reconocido.

Citando a Andy Norton (Norton *et al.*, 2002), Piron recuerda que “Los enfoques contemporáneos para integración de los derechos humanos en la práctica del desarrollo han destacado la necesidad de convertir tales aspiraciones en estándares y titularidades que reflejen el consenso sobre estrategias sostenibles y que sean ampliamente comunicadas. De esta forma, se puede apoyar a los grupos que carecen de voz y de las redes sociales y políticas requeridas a exigir esos derechos con éxito. Sin esa elaboración concreta, sin embargo, las declaraciones de derecho son de una incidencia política relativa”.

Citando a Stephen Devereux (Devereux, 2002), Piron indica que los esquemas de protección social son más sólidos cuando están basados en una noción de comunidad política y solidaridad que estaría comprendida en el hipotético ‘contrato social’ entre el Estado y los ciudadanos. La redistribución requerida para financiar los instrumentos de protección social es políticamente más sostenible cuando está apoyada por un entendimiento común de iguales derechos y obligaciones compartidas por los ciudadanos, incluyendo, de acuerdo al autor que:

- todos paguen impuestos y respeten los derechos de los otros;
- todos puedan beneficiarse por igual en tiempos de necesidad; o,
- que existan mayores beneficios sociales.

La vocación integradora de la protección social permite devolver a las personas y grupos excluidos sus posibilidades de volver a emplearse y convertirse en miembros activos (y eventualmente contribuyentes) de la sociedad nuevamente. La protección social puede justificarse sobre la base de la inclusión social relativa a una ciudadanía igualitaria. Es también, una estrategia para responder a la exclusión social y una manera de promover mayor cohesión.

A estos efectos, deben cautelarse dos aspectos, vinculados claramente al enfoque de derechos humanos, que tienen que ver con:

i) por un lado, la necesidad de que los ciudadanos estén informados de sus derechos y beneficios y puedan desarrollar las capacidades para exigirlos, a través de los canales apropiados.

ii) por otro lado, el Estado y sus agentes, necesitan asegurar que están cumpliendo sus obligaciones y ampliando una estrategia para asegurar la protección social.

El ejercicio de la participación con relación a la protección social, puede significar luchas sociales que desafíen las relaciones de poder, la asignación de beneficios existente y la distribución de los recursos nacionales.

Las exigencias de realización de los derechos humanos son a veces vistas como potencialmente competitivas entre ellas. Se señala, por ejemplo, que los sindicatos pueden querer proteger los beneficios que han adquirido para sus asociados, más que extender los beneficios de la protección social a categorías más amplias temiendo que disminuyan los estándares. Igualmente, la clase media puede sentir que los recursos nacionales se están destinando a un apoyo ‘improductivo’ a pobres que no lo merecen.

Un enfoque basado en derechos humanos, sin embargo, puede vencer esas dificultades aparentes. Aun cuando haya que recurrir a compensaciones, éstas pueden ser más razonables, más justificadas, asumidas a través de una estrategia incluyente que equilibre las preocupaciones en conflicto, más que simplemente dando prioridad a un grupo sobre otro, según lo indica Amartya Sen (Sen, 2000).

La participación, por lo tanto, implica procesos de renegociaciones políticas y sociales en torno al uso de los recursos nacionales, basadas en el reconocimiento de iguales derechos y responsabilidades.

Como se indicara anteriormente, hay modalidades de protección social, no estrictamente ligadas a la ciudadanía y es importante considerar aquellos esquemas derivados de iniciativas familiares o comunitarias que alcanzan muchas veces a los más pobres, no cubiertos por el Estado o el sector privado.

Un enfoque de derechos humanos a la protección social, basado en la ciudadanía, puede proporcionar naturalmente mayor seguridad que uno que se apoye solamente en sistemas informales. No obstante, radicar las estrategias exclusivamente en la ciudadanía podría ser restrictivo, salvo que se utilice un enfoque de derechos humanos.

El enfoque de derechos humanos garantiza la universalidad y se aplica a todos, incluso a los no ciudadanos, como los refugiados, migrantes u otras minorías a las que se le puedan negar derechos de ciudadanía.

Es importante por lo tanto:

- Asegurar que la igualdad de ciudadanía sea extendida formalmente (*de jure*) en la Constitución a todos los que se deberían beneficiar de ella y que todos se beneficien por igual de su protección.
- Asegurar que todos los ciudadanos (*de facto*) se beneficien de los privilegios asociados con la ciudadanía (por ejemplo, acciones tendientes a asegurar que todos dispongan de los documentos requeridos para acceder a los beneficios o que se dispongan medidas antidiscriminatorias).
- Asegurar un nivel mínimo de protección para todas las personas en un territorio, más allá de la ciudadanía, en línea con las obligaciones internacionales de respeto de los derechos de los no ciudadanos.

Como concluye el documento de políticas de protección social de DFID (Shepherd, 2004), es factible elaborar una estrategia que permita que un enfoque de derechos humanos pueda contribuir a la justificación, diseño, aplicación y fiscalización de la protección social.

En tal sentido, un enfoque de derechos humanos en las políticas de desarrollo:

1. Considera a la protección social como un derecho exigible y no simplemente una cuestión de caridad. Los beneficiarios de los esquemas de protección social deben ser vistos como ‘titulares de derechos’ que efectúan legítimos reclamos sobre la asignación de recursos y la disponibilidad de los servicios.

2. Identifica un conjunto mínimo de obligaciones estatales, en particular, en relación a los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el de un nivel de vida adecuado, que involucra la provisión de, al menos, mínimos niveles de servicios sociales y una igual accesibilidad a estos bienes y servicios. Los recursos limitados de las naciones pobres determinan que se pueda requerir asistencia internacional para afrontar estas obligaciones, adicionalmente a un mejoramiento de la priorización nacional de gastos y manejo de recursos.

3. Reconoce que existe un derecho humano a la seguridad social, que requiere que los Estados desarrollen políticas y programas apropiados, orientados a asegurar los estándares mínimos, fijados, en este caso particular, por la OIT.

4. De forma más general, se puede utilizar todo el espectro de estándares internacionales de derechos humanos para respaldar las estrategias de protección social y solventar el desarrollo de políticas y programas.

5. Garantiza una protección especial a los grupos vulnerables, basada en la identidad o en etapas del ciclo de vida.

6. Proporciona un conjunto de principios que justifican la protección social y pueden ser utilizados para evaluar y seleccionar instrumentos de protección social. Los principios de inclusión, igualdad y no discriminación son esenciales, tanto para un enfoque de derechos humanos como para la protección social y concentran la atención en los más vulnerables. La participación y la rendición de cuentas son también cruciales en este enfoque a fin de vincularlo con los contextos sociales y políticos en que se inserta.

7. Reconoce la importancia de la ciudadanía como una justificación para la seguridad social y como un mecanismo para asegurar que los derechos estén traducidos en formas de titularidades claras y exigibles. Esto también llama la atención sobre los distintos incentivos políticos asociados con varios esquemas de protección social, que fortalecen los lazos de ciudadanía, o amplían en la práctica, sus derechos a más grupos.

8. Puede aplicarse a través de varios canales de exigibilidad y rendición de cuentas, incluyendo titularidad de derechos, movimientos sociales, así como acciones estatales a nivel administrativo y fiscal. El acceso a la justicia es uno de los canales a través de los cuales se pueden exigir y hacer cumplir los derechos y hacerse efectiva la responsabilidad del Estado.

9. Se orienta a crear capacidad en actores e instituciones, ya que no es un modelo basado en el asistencialismo, con receptores pasivos de ayuda, sino que exige la construcción paulatina de estructuras de participación y ejercicio de derechos.

Resulta, en consecuencia, pertinente situar el tema de la protección social en el contexto de los derechos humanos, para no perder de vista que es, en definitiva, a la realización plena de éstos a lo que se apunta en última instancia. En esa línea, los programas de ‘asistencia social’ no deben perder nunca su carácter de paliativos temporales y no convertirse en sustitutos permanentes de las políticas en pro del ejercicio efectivo y completo de los derechos humanos.



## **V. Otros contextos internacionales para la consideración del enfoque de derechos humanos en la protección social**

---

Resulta interesante tratar brevemente aquí, otros contextos internacionales que alimentan el concepto de una política de protección social con enfoque de derechos humanos.

### **A. Los objetivos de desarrollo del Milenio<sup>5</sup>**

La Declaración de la Asamblea General sobre el Derecho al desarrollo a que se hizo referencia anteriormente, destaca también “que los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas, con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste”.

La distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, representa la gran tarea para nuestra región, que presenta la distribución del ingreso más inequitativa del planeta, con niveles altos y crecientes de desigualdad.

---

<sup>5</sup> [www.un.org/spanish/millenniumgoals](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals)

El imperativo del derecho al desarrollo, es reafirmado por la Declaración del Milenio, que constituye la respuesta de la comunidad internacional, al llamado del Secretario General de las Naciones Unidas de ‘liberar a la humanidad del miedo y de la miseria’.

Resulta importante tener en cuenta las mutuas retroalimentaciones entre los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos últimos abordan las privaciones de dimensiones básicas de la vida humana y, por lo tanto, se hacen cargo de la negación de los derechos humanos a un gran porcentaje de la humanidad.

Los derechos humanos, por otra parte, dan sustento a la totalidad de los contenidos de la Declaración del Milenio, respaldando los contextos imprescindibles para avanzar en dichos objetivos de desarrollo. Tales contextos se refieren, entre otros, a la paz, a la seguridad humana, a la democracia, a la transparencia y a la rendición de cuentas.

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos esenciales en la normativa de los derechos humanos y en las políticas públicas basadas en sus enfoques, lo que, ciertamente representa un apoyo imprescindible para la evaluación del cumplimiento de las distintas metas comprendidas en los ODM.

Cuatro años después de la adopción de la Declaración del Milenio, varios líderes mundiales se han unido al Secretario General de las Naciones Unidas, para recordar a la comunidad internacional la imposibilidad de muchos países, en particular, los menos adelantados, de llegar al año 2015, habiendo reducido a la mitad el hambre y la pobreza extrema o de haber sido capaces de impulsar el acceso a los estándares mínimos del desarrollo para sus pueblos.

Concientes de la necesidad de generar mayores recursos para esta tarea, el denominado ‘Quinteto contra el hambre’ integrado por los jefes de Estado o de gobierno, de Brasil, de Chile, de España y de Francia, en conjunto con el Secretario General de las Naciones Unidas, impulsaron la firma de la “Declaración contra el hambre y la pobreza”, que constituye un compromiso de búsqueda de fórmulas de solidaridad internacional para generar dichos recursos adicionales.<sup>6</sup>

Entre las propuestas efectuadas por el grupo técnico sobre mecanismos innovadores de financiamiento para tales formulas,<sup>7</sup> se encuentran recomendaciones de posibles mecanismos vinculantes como el gravamen de las transacciones financieras y de las ventas de armamentos; la creación de un fondo internacional de financiamiento –propuesto por el gobierno británico– y el establecimiento de derechos especiales de giro para el financiamiento del desarrollo.

Otras propuestas van en la línea de la coordinación política contra la evasión y los paraísos o refugios fiscales y el aumento de los beneficios de las remesas de los emigrantes.

Finalmente, se ha sugerido estudiar también modalidades voluntarias, como las contribuciones a través de las tarjetas de crédito y lo que podríamos llamar ‘inversión socialmente responsable’ o ‘fondos éticos’ para proyectos específicamente destinados a combatir el hambre y la pobreza.

## **B. La búsqueda de gobernabilidad para la globalización**

---

<sup>6</sup> Quinteto contra el Hambre, Declaración conjunta ‘Acción contra el hambre y la pobreza’, Ginebra, 30 de enero de 2005.  
[http://nuevamayoria.com/ES/BIBLIOTECA/DOCUMENTOS/DOCUMENTO\\_BRASIL\\_Feb-16-04.pdf](http://nuevamayoria.com/ES/BIBLIOTECA/DOCUMENTOS/DOCUMENTO_BRASIL_Feb-16-04.pdf)

<sup>7</sup> ‘Action against hunger and poverty’, Report of the Technical Group on Innovative Financing Mechanisms, septiembre de 2004.  
[http://mre.gov.br/ingles/politica\\_externa/temas\\_agenda/acfp/index.asp](http://mre.gov.br/ingles/politica_externa/temas_agenda/acfp/index.asp)

El fortalecimiento del enfoque de derechos humanos en las políticas de protección social representa también una respuesta endógena a la necesidad de dar gobernabilidad a la globalización.

Según lo ha indicado la CEPAL en su documento *Globalización y desarrollo* (CEPAL, 2002), en la búsqueda de formas de gobierno de la globalización, surgen, entre otros, el concepto de bienes públicos globales y la incorporación de una agenda social mundial basada en derechos; dos áreas fuertemente vinculadas al concepto de derechos humanos.

Los **bienes públicos globales** son beneficios universales en términos de países, pueblos y generaciones que garantizan la universalización de los valores y una ética común. Se considera que los derechos humanos (traducidos en equidad y justicia internacional, la paz, la seguridad humana, la sostenibilidad ambiental y la estabilidad financiera), constituirían ejemplos de bienes públicos globales (PNUD, 2000).

Los Objetivos del Milenio (paz, seguridad y desarme; desarrollo y erradicación de la pobreza; protección del entorno común; derechos humanos, democracia y buen gobierno), describen los bienes públicos mundiales inherentes a la tarea de las Naciones Unidas.

Otra de las estrategias de gobierno de la globalización, es la referida a la construcción de una ‘agenda social mundial basada en derechos’, lo que implica que las políticas de desarrollo se conciertan en instrumentos de realización de los derechos humanos, generando responsabilidades especiales para los gobiernos y las sociedades.

La agenda social mundial basada en derechos constituye el marco internacional de sustento de los enfoques de derecho en las políticas de desarrollo nacionales, y a ese respecto, existen también varias instancias a nivel de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que refuerzan la necesidad de abordar el desarrollo y los derechos humanos como conceptos inseparables.<sup>8</sup> Entre ellos:

- El relator especial sobre el derecho al desarrollo.
- La experta independiente sobre derechos humanos y extrema pobreza.
- El experto independiente sobre ajuste estructural y deuda externa.
- El grupo de trabajo de composición abierta sobre Programas de ajuste estructural y deuda externa.

En esas distintas instancias se ha afirmado, entre otras cosas que:

1. “El auténtico obstáculo para la superación de la pobreza, es la falta de empeño político y no los recursos financieros”;
2. “tanto los países prestatarios, como las instituciones internacionales de financiamiento, deben tener presente las dimensiones de derechos humanos en las negociaciones sobre los programas de ajuste estructural”;
3. “Las políticas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, deben ajustarse a las normas internacionales de derechos humanos y estar sujetas al control y orientación del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General, de conformidad con los artículos 57, 58 y 63 de la Carta de las Naciones Unidas”;
4. “Los programas de ajuste estructural han producido dos efectos diferentes: en el aspecto económico han traído consigo una importante erosión de los niveles de vida de los pobres,

<sup>8</sup> Human Rights Commission, Special Procedures of the Commission on Human Rights Thematic Mandates, 24 de noviembre de 2004, <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/themes.htm>

mientras que en el nivel político, gran número de países han debido renunciar a su derecho a determinar de manera autónoma su propio desarrollo”;

5. “En muchos países, la política de privatizaciones, se ha echado a perder a causa de la corrupción y la falta de transparencia y ha conducido a la sustitución del monopolio estatal por el monopolio privado”.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas encargó un informe que fue presentado en el año 2001 y que se titula “La mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de los derechos humanos” (ACNUDH, 2002).

El documento analiza los impactos del proceso de globalización en la realización de los derechos humanos e incluye temas como la solución de controversias en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio; las instituciones multilaterales de financiamiento y el fenómeno de la pobreza y las cuestiones relativas a la propiedad intelectual, como escenarios también imprescindibles a la hora de abordar estrategias eficientes de mayor justicia social a nivel nacional e internacional.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha dedicado diversas resoluciones al impacto de la globalización en el goce efectivo de los derechos humanos, destacando la necesidad de transparencia en el sistema comercial, financiero y monetario internacional y en su regulación, predicción, equidad y no discriminación.

El Consenso de Monterrey sobre Financiamiento del Desarrollo (SELA, 2002), por su parte, exhorta a los actores del sistema económico y financiero internacional a tomar en cuenta los aspectos que tienen que ver con el desarrollo, las dimensiones sociales y los derechos humanos.

El informe de la Comisión Mundial sobre las Dimensiones Sociales de la Globalización (2004), expresa que, además de la creación de empleos, es importante fortalecer las políticas que apoyan a los países a afrontar mejor las consecuencias sociales del proceso de globalización. Se señala que en la mayoría de los países en desarrollo, los sistemas e instituciones de protección social, son débiles y carentes de recursos y que las inseguridades asociadas al proceso de globalización, refuerzan la necesidad de otorgar prioridad a la ampliación de los seguros de desempleo, mejoramiento de los ingresos y sistemas de salud, entre otros.

Según el documento, los buenos sistemas de protección social son fundamentales para asegurar una equitativa distribución de los beneficios de la globalización entre los países.

Es vital que los sistemas alcancen a quienes se desempeñan en las economías informales y rurales, a las mujeres y otros grupos excluidos, dado que son una parte esencial de cualquier estrategia de reducción de la pobreza. Se llama la atención sobre la necesidad de promover enfoques innovadores, como aquéllos basados en organizaciones y propuestas locales.

Se recomienda también establecer instancias para las razones de los bajos salarios y promover soluciones que puedan proteger a los pobres que trabajan bajo presiones competitivas. Se concluye que este tipo de medidas pueden contribuir al desarrollo de los componentes de un piso socioeconómico para todos los ciudadanos.

### **C. El ámbito de la seguridad humana**

La seguridad humana, como aquélla centrada en las personas, más que en el Estado, consiste, según la definición de la Comisión de la Seguridad Humana (CHS, 2003), en **proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización de las personas.**

Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales que constituyen la esencia de la vida, protegiendo al ser humano contra las situaciones y amenazas graves y generalizadas.

Tiene que ver con la generación de procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano y con la construcción de sistemas políticos, económicos, sociales, medioambientales y culturales, que en su conjunto, ofrezcan al ser humano las bases de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

El Secretario General de las Naciones Unidas indica que la seguridad humana reúne los principales temas de la paz, la seguridad y el desarrollo.

La seguridad humana, en su acepción más amplia, representa mucho más que la ausencia de conflictos violentos. Comprende los derechos humanos, buena gestión pública, acceso a la educación y a la atención médica y vela porque cada ser humano tenga oportunidades para aprovechar y elecciones para realizar su propio potencial. Todo paso en esa dirección es también un paso hacia la superación de la pobreza, la consolidación del crecimiento económico y la prevención de conflictos.

Como se señala en el informe citado, la seguridad humana es deliberadamente protectora. Reconoce que la persona y la comunidad están gravemente amenazadas por hechos que en su mayor parte escapan a su control: una crisis financiera, un conflicto armado, la indigencia crónica, un ataque terrorista, el VIH/SIDA, la escasez de fondos destinados al cuidado de salud, la falta de agua, la contaminación transfronteriza, entre otros.

Para proteger a la persona que es el centro de la seguridad humana, hay que promover sus derechos y libertades fundamentales.

Esta visión exige estrategias para la elaboración de normas, procesos e instituciones nacionales e internacionales, capaces de hacer frente a las inseguridades de manera integrada y anticipatoria.

La seguridad humana permite identificar las debilidades de los sistemas de protección y asimismo las formas de reforzarlos o hacerlos más eficientes. Es fundamental a este respecto, que las personas participen en la elaboración y operación de esas estrategias.

Es evidente, en consecuencia, la contribución que la protección social representa a la construcción de la seguridad humana y la conveniencia de poder analizarla también bajo ese marco.

#### **D. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (NU, 2004)**

Este informe fue preparado por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, convocado por el Secretario General, para evaluar las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales y la forma en que las actuales políticas e instituciones habían encarado esas amenazas, formulando recomendaciones para fortalecer a las Naciones Unidas.

Uno de los ejes articuladores de las recomendaciones del informe es la necesidad de encarar las distintas amenazas a la seguridad colectiva de manera integrada y concertada, ya que se advierte sobre la necesidad de no considerar temas como el terrorismo, los conflictos armados o la pobreza de manera aislada. Las amenazas no respetan fronteras. Están relacionadas y deben encararse tanto en el plano nacional, como en el regional e internacional.

El grupo otorga una importancia central al desarrollo como fundamento indispensable de la seguridad colectiva, indicando que la pobreza extrema y las enfermedades infecciosas son amenazas

en sí mismas, pero aumentan la probabilidad de que surjan otras amenazas como los conflictos civiles. Se expresa que para proteger mejor la seguridad de los ciudadanos, es esencial dedicar mayor voluntad política y recursos al logro de los Objetivos de desarrollo del Milenio.

El grupo describe seis tipos de amenazas:

1. Las económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.
2. Los conflictos entre Estados.
3. Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades a gran escala.
4. Las armas nucleares, radiológicas, químicas y bacteriológicas.
5. El terrorismo.
6. La delincuencia organizada transnacional.

Se expresa que el principal desafío para las Naciones Unidas y sus miembros, es el de asegurar que todas esas amenazas, si son distantes, no pasen a ser inminentes, y las que son inminentes, no lleguen a ser destructivas. Se necesita, en consecuencia, un marco de acción preventiva que encare todas las amenazas de las formas que más respuesta encuentren en las distintas partes del mundo.

En el tema de la prevención se coloca al desarrollo como el fundamento indispensable de un sistema de seguridad colectiva ‘en el que la prevención se tome en serio’.

El informe afirma que el desarrollo tiene funciones múltiples: la superación de la pobreza de las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental; la prevención o remedio del deterioro de la capacidad estatal; la prevención de los conflictos armados, el terrorismo y la delincuencia organizada.

En el capítulo del informe dedicado a la pobreza, a las enfermedades infecciosas y a la degradación ambiental, se plantean una serie de análisis y propuestas estrechamente relacionadas con la protección social y la necesidad, anotada más arriba en este documento, de otorgarle un tratamiento transversal en el plano nacional e internacional.

El documento llama la atención sobre la falta de enfoques coherentes e integrales de los problemas del desarrollo que hace que temas como la pobreza, las enfermedades y el deterioro de los recursos naturales sean abordados de manera separada, escenario que se replica en el nivel internacional.

Se incorporan una serie de recomendaciones en materia alimentaria, de salud pública, educativas y de acceso a los recursos naturales y a la energía, que constituyen un interesante referente al relevar los marcos internacionales que alimentan una política nacional de protección social.

## **E. Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos (NU, 2005)**

Este informe del Secretario General, elaborado a partir de las recomendaciones del grupo sobre los desafíos, las amenazas y el cambio, contiene un capítulo destinado a analizar la ‘libertad

de la necesidad' que junto con la 'libertad del miedo', constituyeron dos de los ejes principales de su informe *Nosotros los pueblos* (Annan, 2000), que diera origen a la Declaración del Milenio.

El Secretario General exhorta en su último informe, a considerar que, si bien los objetivos de desarrollo del Milenio han recibido un importante seguimiento tanto dentro como fuera de la Organización, ellos no representan por sí mismos, una completa agenda de desarrollo.

Se explica que no abordan directamente algunos de los grandes temas cubiertos por las conferencias de la década del año 90, ni se enfocan en las necesidades particulares de los países en desarrollo de ingresos medios, ni en las cuestiones de la creciente desigualdad en las dimensiones más amplias del desarrollo y del buen gobierno.

Sin embargo, la urgencia de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y la realidad de que, a pesar del progreso logrado, el mundo en su conjunto está lejos de lo deseable, sobre todo en los países más pobres, exigen nuevos esfuerzos en todos los planos.

Se hace referencia a la necesidad de desarrollar, en el plano nacional, un marco para la acción que involucre sistemas de gobierno transparentes, que incluyan la rendición de cuentas, basados en el estado de derecho, con un sistema de protección, promoción y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, sustentados en una administración pública y un sistema de justicia eficientes y sujetos al control ciudadano.

El Secretario General recomienda a los Estados que incorporen dicha estrategia nacional, en siete grupos temáticos de inversiones y políticas, que abordan directamente los objetivos de desarrollo del Milenio y sientan las bases para un crecimiento impulsado por el sector privado.

Se describen a continuación las recomendaciones del informe sobre estos siete puntos.

#### ***Igualdad entre los géneros: superación de los persistentes prejuicios basados en el género***

La potenciación de la mujer puede ser uno de los motores más eficaces del desarrollo. Entre las intervenciones directas para promover la igualdad entre los géneros, cabe mencionar el aumento del número de niñas que terminan la enseñanza primaria y que reciben instrucción secundaria; la protección de los derechos de propiedad de la mujer; la garantía del acceso a servicios de salud; la promoción del acceso igual a los mercados laborales; el ofrecimiento de oportunidades para una representación más amplia en los órganos normativos del gobierno y la protección de la mujer contra la violencia.

#### ***Medio ambiente: inversión en una ordenación mejor de los recursos***

Los países deberían fijarse objetivos ambientales con plazos, sobre todo para establecer prioridades; por ejemplo, en la esfera de la repoblación forestal, la ordenación integrada de los recursos hídricos, la preservación de los ecosistemas y la reducción de la contaminación. Para lograr estos objetivos, las mayores inversiones en ordenación ambiental deberán ir acompañadas de amplias reformas normativas. El progreso depende también de las estrategias sectoriales, incluidas las relativas a la agricultura, a la infraestructura, a la silvicultura, a la pesca, a la energía y el transporte, que exigen, sin excepción, salvaguardias ambientales. Además, el mejoramiento del acceso a los servicios modernos de suministro de energía es de importancia crítica, tanto para reducir la pobreza como para proteger el medio ambiente. También es preciso asegurarse de que el mejoramiento del acceso al agua potable y al saneamiento forme parte de las estrategias de desarrollo.

#### ***Desarrollo rural: aumento de la producción de alimentos y de los ingresos***

Los pequeños agricultores y otros trabajadores de zonas rurales empobrecidas necesitan nutrientes, mejores variedades vegetales, una mejor ordenación de los recursos hídricos y

capacitación en prácticas agrícolas modernas y ambientalmente sostenibles, además de acceso a medios de transporte, al agua, al saneamiento y a servicios modernos de suministro de energía.

***Desarrollo urbano: creación de empleos, mejoramiento de los barrios de tugurios y búsqueda de alternativas a la formación de nuevos barrios de tugurios***

Para el gran número, cada vez mayor, de habitantes pobres de las zonas urbanas, es preciso ofrecer servicios básicos de infraestructura, como suministro de energía, transporte, lucha contra la contaminación y eliminación de desechos junto con una mayor seguridad de la ocupación e iniciativas comunitarias para construir viviendas aceptables y prestar apoyo a la planificación urbana. Para tal fin, las autoridades locales deben ser fortalecidas y colaborar estrechamente con las organizaciones que asisten a los pobres urbanos.

***Sistemas de salud: garantía de acceso universal a servicios esenciales***

Son necesarios sistemas de salud sólidos para asegurar el acceso universal a servicios básicos de la salud, incluidos los destinados a promover la salud de los niños y las madres; fomentar la salud reproductiva y combatir enfermedades mortales como el SIDA, la tuberculosis y el paludismo. Para ello, hacen falta inversiones suficientes, un gran número de trabajadores sanitarios motivados y razonablemente remunerados, un refuerzo de la infraestructura y de los suministros, sistemas de gestión sólidos y la eliminación de las tarifas pagadas por los usuarios.

***Educación: garantía de la enseñanza primaria universal y ampliación de la enseñanza secundaria y superior***

A fin de fomentar la educación en todos los niveles, los padres y las comunidades deben estar en condiciones de pedir cuentas a las escuelas, en tanto que los gobiernos deben mejorar los planes de estudios, la calidad de la enseñanza y la forma de hacerla llegar al alumno; crear capacidad de recursos humanos y de infraestructura allí donde se necesitan y ofrecer incentivos para permitir que asistan a la escuela los niños vulnerables, incluida la eliminación de las tarifas pagadas por los usuarios.

***Ciencia, tecnología e innovación. Creación de capacidad regional***

Si se quiere aumentar la capacidad autóctona de los países para la ciencia y la tecnología, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, los gobiernos deberían establecer órganos de asesoramiento científico, promover la infraestructura como oportunidad para el aprendizaje tecnológico, ampliar las facultades de ciencias e ingeniería e insistir en las aplicaciones comerciales y al desarrollo en los planes de estudios de ciencias y tecnología.

Varios de estos aspectos resultan también de directa relevancia para el diseño de una política de protección social, ya que abordan los déficits en materia de protección, promoción y realización de varios derechos humanos, que inciden directamente en el acceso a los beneficios del derecho al desarrollo de un importante porcentaje de la población latinoamericana.

Estas recomendaciones integran, por otra parte, tanto contenidos de los objetivos de desarrollo del Milenio como preocupaciones referidas al estado de derecho, la gobernabilidad y la corrección de muchas asimetrías internacionales, que constituye a su vez, otras de las modalidades de regular la globalización en los aspectos económicos y financieros (Sen, 2000).

## VI. Conclusiones

---

La profundización de un enfoque de derechos humanos para las políticas de protección social, reabre la pertinencia de continuar el análisis interdisciplinario sobre lo que significa un proyecto político, social y económico que reconozca su fundamento en los derechos humanos.

Es necesario, a ese respecto, estimular el diálogo entre las áreas políticas, jurídicas y económicas, en torno a cómo construir una economía que dé respuesta a las exigencias que los derechos humanos colocan sobre las políticas públicas y la estructura del gasto fiscal.

Las variadas contribuciones del pensamiento de la CEPAL y de las asociaciones de la Comisión con otras instancias, que se recogen en los distintos documentos citados en este trabajo, y que procuran avanzar en una aproximación a las políticas de desarrollo con enfoque de derechos humanos, presentan contenidos de distinto tipo.

Como se indica en la reseña elaborada al respecto (Artigas, 2003), los principales avances que se destacan en dicha literatura, dicen relación con políticas referidas a grupos vulnerables, como mujeres o indígenas, pero no ofrecen mayores indicios sobre la incidencia real del enfoque de derechos humanos en dichas políticas ni de la decisión de ceñirse a las metas y estándares de los respectivos instrumentos jurídicos en el diseño, la ejecución y la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de tales propósitos.

Las valiosas consideraciones incorporadas en el documento *Globalización y desarrollo* (CEPAL, 2002), en su capítulo sobre ‘Una agenda para la era global’, tanto en torno a las estrategias sociales

frente a la globalización, como en el abordaje de los derechos económicos, sociales y culturales, como cimientos de la ciudadanía global, efectúan una aproximación preliminar a un fortalecimiento de la protección social (sin desarrollar el potencial de un enfoque de derechos), así como a la conformación de un promisorio concepto de ‘exigibilidad política’ que podría interpretarse como la creación de una gobernabilidad para los derechos humanos, pero que el documento sólo aborda a modo de mención.

Del mismo modo, en su capítulo referido a ‘globalización y desarrollo social’, bajo el título de ‘La agenda social’, las recomendaciones sobre las políticas educativas, políticas de empleo, de capacitación para el empleo y, nuevamente, de protección social, representan un encomiable intento de orientar dichos sectores a ciertas modalidades que puedan ‘hacer efectivos los DESC’, pero se lo hace todavía sin confrontar una visión de derechos humanos para la protección social y vinculado a un concepto de ciudadanía, cuya identidad exacta con el ejercicio de los derechos inherentes a la condición humana, requiere todavía de mayores precisiones.

Resulta promisorio, en consecuencia, el proceso de reflexión iniciado entre el Departamento para el Desarrollo Internacional del gobierno británico; el Banco Interamericano de Desarrollo; el Banco Mundial y la CEPAL, sobre derechos y desarrollo, que permitirá consolidar un foro de intercambio permanente en temas políticos, económicos, jurídicos y de asistencia al desarrollo, sobre el papel de los derechos económicos, sociales y culturales en las decisiones públicas.<sup>9</sup>

Es aquí en donde se abre un amplio campo de elaboración de propuestas y sin duda, la protección social constituye un desafío específico para esa tarea.

Podríamos asumir que las propuestas de la CEPAL, en materia de equidad y metas de desarrollo del Milenio, por ejemplo, son escenarios ventajosos para que nuestros países avancen hacia un enfoque de derechos humanos, sentando las bases sobre ciertos mínimos irrenunciables.

Ahora bien, esos mínimos requieren evidentemente materialización de voluntades políticas y en tal sentido, al igual que para construir una política de desarrollo basada en derechos, corresponde preguntarse, cuál es la gobernabilidad a la que debemos aspirar.

¿Es indiferente el sistema político en el que nos movamos para acceder a dichos mínimos? –y paralelamente ir introduciendo metas y estándares de derechos humanos– ¿o existen sólo ciertas formas de gobierno capaces de asegurar políticas sociales con enfoque de derechos humanos?

De igual modo, podríamos preguntarnos si es factible avanzar en el ejercicio de los derechos económicos y sociales sin cambios significativos en la distribución del ingreso, o si, de lo contrario, sólo podemos aspirar a movernos dentro del ámbito de la protección social, sin modificaciones sustanciales ni en la equidad, ni en la inclusión.

La respuesta a estas interrogantes debe ser objeto de una responsable elaboración de las respuestas, porque de lo contrario, corremos el riesgo de titular como enfoque de derechos o desarrollo basado en derechos, a pequeñas mejorías compensatorias que no tienen que ver con la esencia de los derechos humanos.

Quizá exista una postura de mayor realismo que nos permita ir elaborando a partir de insumos de distinto tipo, como el referido a las recomendaciones del pacto fiscal, las propuestas de guías para la incorporación del enfoque de derechos humanos en las estrategias para la superación de la pobreza y la búsqueda de avances en los índices de desarrollo humano, un conjunto relativamente armónico de orientaciones para que los gobiernos de la región cuenten con todos los elementos de análisis sobre el real significado de un desarrollo basado en derechos y puedan incorporar al debate democrático, los alcances de asumir realmente su exigibilidad política.

---

<sup>9</sup> Rights and development in Latin America. A working seminar, Santiago, Chile, diciembre 2004.  
[http://www.iadb.org/sds/SOC/site\\_6209\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/SOC/site_6209_e.htm)

## Bibliografía

---

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2002), La mundialización y sus consecuencias sobre el pleno disfrute de los derechos humanos. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/28.  
[www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf\(Symbol/E.CEN.4.RES.2002.28.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf(Symbol/E.CEN.4.RES.2002.28.Sp?Opendocument)
- \_\_\_\_\_ (1986), Declaración sobre el derecho al desarrollo. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, Naciones Unidas, 4 de diciembre.  
[www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm)
- \_\_\_\_\_ (1966), Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), Naciones Unidas, 16 de diciembre.  
[www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b)
- Annan, Kofi A. (2000), *We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century* (DPI/2103), Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, N° de venta: E.00.1.16.
- Artigas, Carmen (2003), “La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes”, *Serie Políticas sociales*, N° 72 (LC/L.1964-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.123.
- \_\_\_\_\_ (2001), “El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades”, *Serie Políticas Sociales*, N° 54 (LC/L.1597-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.138.

- Bird, Kate y Andrew Shepherd (2003), “Livelihoods and chronic poverty in semi-arid Zimbabwe”, *World Development*, Chronic Poverty and Development Policy, Volume 31, Issue 3, pp. 591-610, Elsevier Science Ltd., Quebec, Canadá, marzo.  
[www.elsevier.com/wps/find/homepage.cws\\_home](http://www.elsevier.com/wps/find/homepage.cws_home)  
[www.sciencedirect.com/science/journal/0305750X](http://www.sciencedirect.com/science/journal/0305750X)
- BM (Banco Mundial) (2003), *The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals*, Social Protection, Washington, D.C., agosto.  
[www.worldbank.org/sp](http://www.worldbank.org/sp)
- \_\_\_\_\_ (2001), *Dynamic Risk Management and the Poor: Developing a Social Protection Strategy for Africa*, Departamental Working Paper, African Region Human Development Series, Washington, D.C., 1 de enero.  
[www.wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_Ibank\\_Servlet?pcont-details](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDS_Ibank_Servlet?pcont-details)
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157 (SES.29/3)), Vigésimonoveno período de sesiones (Brasilia, Brasil 6 al 10 de mayo), Santiago de Chile, 9 de abril.
- CHS (Commission on Human Security) (2003), *La seguridad humana – ahora*. Nueva York, Estados Unidos. ISBN 0-9741108-1-7.  
[www.humansecurity-chs.org/finalreport/outline\\_spanish.html](http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/outline_spanish.html)
- Comisión Mundial sobre las Dimensiones Sociales de la Globalización (2004), *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza, primera edición, ISBN 92-2-315426-X.  
[www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/docs/report.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/docs/report.pdf)
- Devereux, Stephen (2002), *Social Protection for the Poor: Lessons from Recent International Experience*, IDS Working Paper 142, Institute of Development Studies (IDS), Brighton, Reino Unido, enero. ISBN 1 85864 394 5.
- Kucera, David (2001), *The Effects of Co-worker Rights on Labor Cost and Foreign Direct Investment: Evaluating the ‘conventional wisdom’*, Discussion Paper 130, International Institute for Labour Studies (ILO), Ginebra. ISBN 92-9014-644-3.  
[www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/dp13001.pdf](http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/dp13001.pdf)
- NU (Naciones Unidas) (2005) In larger freedom: towards development, security and human rights for all, (A/59/2005), Report of the Secretary-General, Fifty-ninth session, General Assembly, 21 de marzo.  
[www.un.org/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf](http://www.un.org/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2004), Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (A/59/565), Quincuagésimo noveno período de sesiones, Asamblea General, 2 de diciembre.  
[www.un.org/spanish/secureworld/report\\_sp.pdf](http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf)
- Norton, Andy, Tim Conway y Mick Foster (2002), “Social protection: defining the field of action and policy”, *Development Policy Review*, Volume 20, pp. 541-567.
- OEA (Organización de Estados Americanos) (1988), “Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. ‘Protocolo de San Salvador’”, adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988 y que entró en vigor el 16 de noviembre de 1999, *Serie sobre Tratados*, N° 69.  
[www.cidh.oas.org/basicos/basicos4.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos4.htm)
- Piron, Laure-Hélène (2004), Rights-based approaches to social protection, UK Department for International Development (DFID), Londres, septiembre.  
[www.odi.org.uk/Africa\\_Portal/pdf/social\\_protection/rights.pdf](http://www.odi.org.uk/Africa_Portal/pdf/social_protection/rights.pdf)
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000), *Informe sobre desarrollo humano 2000*, Ediciones Mundi-Prensa Libros s.a., Madrid, España.
- SELA (Sistema Económico Interamericano) (2002), “Consenso de Monterrey”, *Los nuevos paradigmas de la cooperación internacional*, Serie Capítulos, Edición N° 64, enero-abril.  
[www.sela.org/public\\_html/AA2K2/esp/cap/n64/cap64-16.htm](http://www.sela.org/public_html/AA2K2/esp/cap/n64/cap64-16.htm)
- Sen, Amartya (2000), “Works and rights”, *International Labour Review*, International Labour Organization (ILO), Vol. 129, Number 2.  
[www.ilo.org/public/english/support/publ/revue/sommaire/139-2.htm](http://www.ilo.org/public/english/support/publ/revue/sommaire/139-2.htm)

- Shepherd, Andrew, Rachel Marcus y Armando Barrientos (2004), Policy paper on social protection, Final draft, septiembre.  
[www.odi.org.uk/Africa\\_Portal/pdf/Social\\_Protection\\_1309.pdf](http://www.odi.org.uk/Africa_Portal/pdf/Social_Protection_1309.pdf)
- Shepherd, Andrew, Nambusi Kyegombe y Matthias Mulumba (2003), HIV/AIDS, socio-economic mobility and chronic poverty: Case study results from a small panel in Rakai, Uganda, Draft paper, International Conference on Chronic Poverty and Development Policy (University of Manchester, April 7-9, 2003), Chronic Poverty Research Centre.  
[www.idpm.man.ac.uk/cprc/Conference/Conferencepapers.htm](http://www.idpm.man.ac.uk/cprc/Conference/Conferencepapers.htm)  
[www.idpm.man.ac.uk/cprc/conferencepapers/shepherdKyegombe22.02.pdf](http://www.idpm.man.ac.uk/cprc/conferencepapers/shepherdKyegombe22.02.pdf)
- Wood, Geof (2003), "Staying secure, staying poor: the 'Faustian bargain'", *World Development*, Volume 31, Issue 3, pp. 455-471, Elsevier Science Ltd., Quebec, Canadá, marzo.  
[www.elsevier.com/wps/find/homepage.cws\\_home](http://www.elsevier.com/wps/find/homepage.cws_home)  
[www.sciencedirect.com/science/journal/0305750X](http://www.sciencedirect.com/science/journal/0305750X)





Serie

CEPAL

políticas sociales

## Números publicados

1. Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
2. Ignacio Irrarázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
3. Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
4. Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
5. Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
6. Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
7. María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
8. Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
9. Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
10. John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
11. Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
12. Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
13. Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
14. Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.  
Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.  
Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.  
Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
15. Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
16. Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
17. Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
18. Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
19. Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
20. Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
21. Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
22. Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
23. Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
24. Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
25. Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)  
Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
26. Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)

27. Ana Sojo, *Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa* (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
28. John Durston, *Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual* (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
29. Carlos Reyna y Eduardo Toche, *La inseguridad en el Perú* (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
30. John Durston, *Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala* (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
31. Marcela Weintraub y otras, *Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile* (LC/L.1190), abril de 1999.
32. Irma Arriagada y Lorena Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa* (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
33. CEPAL PNUD BID FLACSO, *América Latina y las crisis* (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
34. Martín Hopenhayn y otros, *Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile* (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
35. Arturo León, *Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras* (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
36. Carmelo Mesa-Lago, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI* (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
37. Francisco León y otros, *Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services* (LC/L.1250-P), Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
38. John Durston, *¿Qué es el capital social comunitario?* (LC/L.1400-P), Número de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
39. Ana Sojo, *Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasi mercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica* (LC/L.1403-P), Número de venta: S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
40. Domingo M. Rivarola, *La reforma educativa en el Paraguay* (LC/L.1423-P), Número de venta: S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
41. Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, *Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina* (LC/L.1431-P), Número de venta: S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
42. *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, 4 volúmenes:  
Volumen I: Ernesto Cohen y otros, *La búsqueda de la eficiencia* (LC/L.1432-P), Número de venta: S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)  
Volumen II: Sergio Martinic y otros, *Reformas sectoriales y grupos de interés* (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta: S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)  
Volumen III: Antonio Sancho y otros, *Una mirada comparativa* (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta: S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)  
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, *Una mirada comparativa: Argentina y Brasil* (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta: S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
43. Lucía Dammert, *Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina* (LC/L.1439-P), Número de venta: S.00.II.G.125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
44. Eduardo López Regonesi, *Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política* (LC/L.1451-P), Número de venta: S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
45. Ernesto Cohen y otros, *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso* (LC/L.1469-P), Número de venta: S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
46. Ernesto Cohen y otros, *Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos*, 5 volúmenes:  
Volumen I: *Proyecto joven de Argentina* (LC/L.1470-P), Número de venta: S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen II: *El programa nacional de enfermedades sexualmente transmisibles (DST) y Síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) de Brasil* (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen III: *El programa de restaurantes escolares comunitarios de Medellín, Colombia* (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta: S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen IV: *El programa nacional de apoyo a la microempresa de Chile* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta: S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen V: *El programa de inversión social en Paraguay* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta: S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
47. Martín Hopenhayn y Álvaro Bello, *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe* (LC/L.1546), Número de venta: S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
48. Francisco Pilotti, *Globalización y Convención sobre los derechos del niño: el contexto del texto* (LC/L.1522-P), Número de venta: S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)

49. John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
50. Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta: S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
51. Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L 1582-P), Número de venta: S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
52. Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta: S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
53. Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta: S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
54. Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
55. John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
56. Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
57. Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
58. John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
59. Manuel Mora y Araujo, La estructura social argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social (LC/L.1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
60. Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta: S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II (LC/L.1776/Add.1-P), Número de venta: S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
61. Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
62. Fabián Repetto, Autoridad social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21 (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
63. Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002 (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30 (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
64. Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38 (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
65. Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54 (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
66. Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires (LC/L. 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55 (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
67. Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53 (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
68. Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61 (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
69. José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82 (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
70. Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos? (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91 (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
71. Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
72. Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes” (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
73. José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México” (LC/L-1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
74. Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volumen I. LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)  
Volumen II. LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)

75. Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE” (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
76. Rodrigo Valenzuela Fernández, Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
77. Sary Montero y Manuel Barahona, “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad–Financiamiento– Políticas– Programas (LC/L.2009-P), Número de venta: S.03.II.G.170 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
78. Sandra Piszky y Manuel Barahona, Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa (LC/L.2027-P), Número de venta: S.03.II.G.191 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
79. Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Pedro Donoso y Freddy Aguirre, “Localización de infraestructura educativa para localidades urbanas de la provincia de Buenos Aires” (LC/L.2032-P), Número de venta: S.03.II.G.194 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
80. Juan Pablo Pérez Saíenz, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bustos y Michael Herradora, “El orden social ante la globalización: Procesos estratificadores en Centroamérica durante la década de los noventa” (LC/L.2037-P), Número de venta: S.03.II.G.203 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
81. Carmen Artigas, “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales” (LC/L.2044-P), Número de venta: S.03.II.G.207 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
82. Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciais et políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente” (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22 (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)  
Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial; resumen de la experiencia brasileña reciente” (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22 (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
83. Rodrigo Valenzuela Fernández, “Inequidad y pueblos indígenas en Bolivia (LC/L. 2089-P), Número de venta: S.04.II.G.27 (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
84. Laura Golbert, “¿Derecho a la inclusión o paz social? El Programa para jefes/as de hogares desocupados” (LC/L. 2092-P), Número de venta: S.04.II.G.30 (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
85. Pablo Vinocur y Leopoldo Halperini, “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa” (LC/L.2107-P), Número de venta: S.04.II.G.59 (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
86. Alfredo Sarmiento Gómez, “La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro”, (LC/L. 2122-P), Número de venta: S.04.II.G.51 (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
87. Pablo Villatoro, “Los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias” (LC/L.2133-P), Número de venta: S.04.II.G.62 (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
88. Arturo León, Rodrigo Martínez, Ernesto Espíndola y Alejandro Schejtman, “Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá”, (LC/L.2134-P), Número de venta: S.04.II.G.63 (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
89. Nelson do Valle Silva, “Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)” (LC/L.2163-P), Número de venta: S.04.II.G.91 (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
90. Gisela Zaremborg, “Alpargatas y libros: un análisis comparado de los estilos de gestión social del Consejo Provincial de la Mujer (Provincia de Buenos Aires, Argentina) y el Servicio Nacional de la Mujer (Chile)” (LC/L.2164-P), Número de venta: S.04.II.G.92 (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
91. Jorge Lanzaro, “La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa” (LC/L.2166-P), Número de venta: S.04.II.G.95 (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
92. Carlos Barba Solano, “Régimen de bienestar y reforma social en México” (LC/L.2168-P), Número de venta: S.04.II.G.97 (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
93. Pedro Medellín Torres, “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad” (LC/L.2170-P), Número de venta: S.04.II.G.99 (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
94. Carlos Sojo, “Líneas de tensión: gestión política de la reforma económica. El Instituto Costarricense de Electricidad, ICE y la privatización de empresas públicas” (LC/L.2173-P), Número de venta: S.04.II.G.101 (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
95. Eugenio Lahera P., “Política y políticas públicas” (LC/L.2176-P), Número de venta: S.04.II.G.103 (US\$ 10.00), agosto de 2004. [www](#)
96. Raúl Atria, “Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales” (LC/L.2192-P), Número de venta: S.04.II.G.119 (US\$ 10.00), septiembre de 2004. [www](#)
97. Fabián Repetto y Guillermo Alonso, “La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización” (LC/L.2193-P), Número de venta: S.04.II.G.120 (US\$ 10.00), septiembre de 2004. [www](#)
98. Florencia Torche y Guillermo Wormald, “Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro” (LC/L.2209-P), Número de venta: S.04.II.G.132 (US\$ 10.00), octubre de 2004. [www](#)

99. Lorena Godoy, "Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil" (LC/L.2217-P), Número de venta: S.04.II.G.137 (US\$ 10.00), noviembre de 2004. [www](#)
100. Alejandro Portes y William Haller, "La economía informal" (LC/L.2218-P), Número de venta: S.04.II.G.138 (US\$ 10.00), noviembre de 2004. [www](#)
101. Pablo Villatoro y Alisson Silva, "Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Un panorama regional" (LC/L.2238-P), Número de venta: S.04.II.G.159 (US\$ 10.00), noviembre de 2004. [www](#)
102. David Noe, Jorge Rodríguez Cabello e Isabel Zúñiga, "Brecha étnica e influencia de los pares en el rendimiento escolar: evidencia para Chile" (LC/L.2239-P), Número de venta: S.04.II.G.159 (US\$ 10.00), diciembre de 2004. [www](#)
103. Carlos Américo Pacheco, "Políticas públicas, intereses y articulación política como se gestaron las recientes reformas al Sistema de Ciencia y Tecnología en Brasil" (LC/L.2251-P), Número de venta: S.05.II.G.9 (US\$ 10.00), enero de 2005. [www](#)
104. Mariana Schnkolnik, "Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes" (LC/L.2247-P), Número de venta: S.05.II.G.15 (US\$ 10.00), febrero de 2005. [www](#)
105. Alison Vásquez R., Rossana Córdoba y Pabel Muñoz, "La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados" (LC/L.2275-P), Número de venta: S.05.II.G.27 (US\$ 10.00), febrero de 2005. [www](#)
106. Pablo Villatoro, "Diagnóstico y propuestas para el proyecto: red en línea de instituciones sociales de América Latina y el Caribe RISALC" (LC/L.2276-P), Número de venta: S.05.II.G.28 (US\$ 10.00), febrero de 2005. [www](#)
107. Richard N. Adams, "Etnicidad e igualdad en Guatemala, 2002" (LC/L.2286-P), Número de venta: S.05.II.G.30 (US\$ 10.00), mayo de 2005. [www](#)
108. María Rebeca Yáñez y Pablo Villatoro, "Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y la institucionalidad social: hacia una gestión basada en el conocimiento" (LC/L.2298-P), Número de venta: S.05.II.G.46 (US\$ 10.00), mayo de 2005. [www](#)
109. Lucía Dammert, "Violencia y seguridad ciudadana en Chile" (LC/L.2308-P), Número de venta: S.05.II.G.57 (US\$ 10.00), mayo de 2005. [www](#)
110. Carmen Artigas, "Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales (LC/L.2354-P), Número de venta: S.05.II.G.98 (US\$ 10.00), agosto de 2005. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail:.....